

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES¹

Larissa Franco de Mello Aquino Pinheiro

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e Advogada
aquinolarissa@yahoo.com.br

Resumo

A questão ambiental vem se destacando na agenda dos governos, pois os riscos do desenvolvimento desordenado têm chamado atenção. As sociedades contemporâneas se deparam com os efeitos negativos dos processos de modernização que atingem o meio ambiente, resultando em uma gama de objetos de investigação abrindo um novo campo para as Ciências Sociais. Um desses estudos diz respeito às audiências públicas de licenciamento ambiental que devem ser analisadas com cuidado, pois ao mesmo tempo em que pretendem ser um novo canal de interação entre Estado e sociedade civil, podem se constituir em estruturas burocráticas formais. Dessa forma, as audiências envolvem contradições que merecem ser explicadas, pois, se por um lado ampliam o espaço público de participação, também são passíveis de se tornarem arenas que conservam antigas práticas clientelistas, quando não se faz possível ocorrer – tal como deveria – a efetiva participação popular.

Palavras-chave

Audiência pública. Esfera pública. Participação

Abstract

The environmental issue has been highlighted in the governments' agenda because the risks of an inordinate growth have gotten their attention. The contemporary societies have been faced by the negative effects of the modernization process that reach the environment, thus bringing a wide range of new objects for investigation, which open new fields for the Social Sciences. One of these studies focuses the public hearings for environmental licensing, which have to be carefully analyzed, as they can be a new channel for the interaction between State and civil society, but can also become formal bureaucratic structures. This way, the hearings have contradictions that need to be explained because, if on one hand they broaden the public space, on the other they are in risk of becoming arenas that keep old clientelistic practices when it is not possible to have – as it should – the effective popular participation.

Keywords

Public Hearing - Public Arena - Participation

¹ Essa pesquisa foi apoiada pela CAPES.

Introdução

Segundo Leite Lopes (2004) vivemos um 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. A democratização das políticas públicas a partir da experiência dos movimentos sociais surgidos no processo de redemocratização contra o regime militar proporcionou a busca de políticas públicas que favorecessem uma maior participação popular. Trata-se de uma nova forma de gerir a “coisa pública”. Contudo, nem sempre as formas e os instrumentos oferecidos encontram eco nas práticas da política local.

Nesse sentido, devemos observar os nossos projetos de desenvolvimento e o alcance dessas propostas junto às populações próximas ao empreendimento, na maior parte das vezes mais vulneráveis. Nem sempre as propostas políticas sabem lidar com as demandas dessas populações. Em certos casos, como na ocorrência de audiências públicas de licenciamento ambiental, é possível 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 (LEITE LOPES, 2004). Para Zhouri; Laschefski; Paiva (2005, apud ZHOURI, 2008) o processo de licenciamento ambiental comprova as dinâmicas do campo ambiental formado por posições hierarquizadas e relações de poder muito desiguais.

Trata-se de um assunto delicado, pois a natureza polissêmica das noções de “meio ambiente”, “poluição” e “risco” que surgem nesses debates pode ser diferentemente apropriadas por grupos sociais distintos. O gênero também desempenha um importante papel na significação diferencial que homens e mulheres dão às “questões ambientais”. A participação depende de diferenças de cultura política, ou seja, depende dos diferentes graus de democratização que tenham atingido os diferentes níveis de governo. Como a noção de “poluição” está relacionada com outros aspectos da vida social, assim também as formas de ação social contra ela podem ser efetivadas por organizações e entidades que tenham outros objetivos, como as associações de moradores (DAVIS, 2004).

Habermas (2003a, p. 92) conceitua *esfera pública* como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas”. Trata-se de um conceito abstrato, com uma estrutura aberta, que não deve ser tomada como uma instituição, organização ou qualquer estrutura normativa, contudo, pode por acaso

coincidir com alguma estrutura concreta (LOSEKANN, 2009). Resta sabermos se a audiência pública de licenciamento ambiental se trataria de um desses casos. É isso, precisamente, que vamos investigar!

O licenciamento ambiental e a audiência pública

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) surgiu mundialmente no final da década de 1960, sendo adotada primeiramente nos EUA, a partir de 1969, através do *National Environmental Policy Act* (NEPA). Nesse mesmo período foi adotado pela França, e, em seguida, ampliado para os demais países, ampliando as preocupações globais em relação ao meio ambiente, com a introdução do conceito de impacto ambiental na avaliação de projetos de desenvolvimento (PHILIPPI JR; MAGLIO, 2005).

No Brasil, a Avaliação de Impacto Ambiental como instrumento de gestão ambiental foi criado pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e demais instrumentos técnicos de gestão ambiental, dentre eles o licenciamento ambiental, com obrigatoriedade em todo território nacional (PHILIPPI JR; MAGLIO, 2005). Anteriormente, o licenciamento ambiental foi instituído no estado do Rio de Janeiro, através do Decreto nº 1.633, de 21 de dezembro de 1977 que estabeleceu o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP), com base na experiência da *Environmental Protection Agency* (EPA¹⁶¹).

Em seguida, foi criada a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001, de 23 de janeiro de 1986 que estabelece as definições, os critérios básicos e as diretrizes que definiram os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (Rima) para empreendimentos públicos ou privados, de elevado potencial de impacto ambiental, provocando a elaboração de um número crescente de tais estudos, em todo o país. Como a metodologia do processo decisório de aprovação dos estudos estabelece a realização de audiências públicas, esse procedimento pretende ser um instrumento de difusão dos temas ambientais e de conscientização das comunidades em relação a esses mesmos temas (ZULAUF, 1994).

A promulgação da Constituição da República de 1988 coroou esse processo de construção de uma institucionalidade ambiental quando consagrou o Estudo Prévio de

¹⁶¹ Agência federal norte-americana de controle ambiental.

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES

Impacto Ambiental como exigência para implantação de obra ou atividades causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Destacamos que todo o processo de construção institucional da questão ambiental no Brasil foi marcado por conflitos sociais, entre diferentes grupos sociais desiguais, no que diz respeito aos meios e aos efeitos de poluição; e, entre diferentes grupos militantes ou técnico-administrativos. Um dos exemplos mais polêmicos foi o caso da criação do Decreto-Lei de 1975, conhecido como “decreto da poluição”¹⁶², criado em pleno regime militar (LEITE LOPES, 2006).

Dentro da avaliação de impacto ambiental há uma previsão na Resolução Conama nº 009, de 03 de dezembro de 1987 que define a realização de audiência pública antes da tomada de decisão pelo órgão ambiental, de maneira a possibilitar o posicionamento das comunidades interessadas no projeto. Segundo Philippi Jr; Maglio (2005, p. 221) a finalidade da audiência pública é:

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

A audiência pública ocorre antes da decisão dos Conselhos de Meio Ambiente e das autoridades ambientais responsáveis pela análise do licenciamento ambiental (PHILIPPI JR; MAGLIO, 2005). Ainda há uma previsão que de acordo com a área de influência dos impactos ambientais do projeto podem ocorrer diversas audiências públicas, na tentativa de possibilitar a participação de todas as comunidades envolvidas. Este é o caso do empreendimento da Companhia Siderúrgica de Ubu (CSU), em que foram realizadas audiências públicas¹⁶³ em Anchieta, Piúma, Guarapari e Alfredo Chaves, todos os municípios abrangidos pela área de influência dos possíveis impactos ambientais do projeto (PHILIPPI JR; MAGLIO, 2005).

No estado do Espírito Santo, a audiência pública é regulamentada pelo Decreto nº 1.777, de 09 de janeiro de 2007 que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento e Controle das Atividades Poluidoras ou Degradoras do Meio Ambiente (SILCAP). No intuito de levar em

¹⁶² O “decreto da poluição” diz respeito a um enfrentamento em relação a um fechamento de uma fábrica de cimento poluente em Contagem (MG). Após a manifestação de moradores próximos da fábrica, juntamente com o apoio do padre local, o prefeito ajuizou uma ação por “direito de vizinhança”, na qual concluiu com o fechamento da fábrica, por desobediência às determinações municipais quanto à instalação dos filtros. A partir desse caso, o governo federal reagiu, criando esse decreto, no sentido de monopolizar em nível federal a faculdade de interditar fábricas (LEITE LOPES, 2006).

¹⁶³ Em cada município foram realizadas duas rodadas de audiências públicas.

consideração as preocupações manifestas pelas comunidades que poderão sofrer os efeitos dos impactos ambientais possíveis do empreendimento, poderão ser realizadas reuniões prévias, no sentido de orientar a formulação do Termo de Referência (TR) que norteará o conteúdo do estudo a ser desenvolvido pela equipe multidisciplinar responsável. Essa exigência foi cumprida com a ocorrência de uma reunião prévia entre os dias 13 e 16 de outubro de 2009 em cada um dos municípios localizados na área de abrangência do empreendimento: Anchieta, Guarapari, Piúma e Alfredo Chaves.

Audiência pública de licenciamento ambiental: esfera pública?

A esfera pública também denominada espaço público é um fenômeno social elementar, assim como a ação, o ator, o grupo ou a coletividade, contudo, não é listado entre os conceitos tradicionais criados para descrever a ordem social. Não pode ser compreendida como uma instituição, nem como uma organização porque não se trata de uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização. Tampouco se trata de um sistema, pois muito embora seja possível delimitar seus limites internos, exteriormente se caracteriza por meio de seus limites abertos, permeáveis e deslocáveis (HABERMAS, 2003b).

A esfera pública é um conceito abstrato que, no entanto, pode coincidir com alguma estrutura concreta dentro do Estado. Dessa forma, nos perguntamos se a audiência pública de licenciamento ambiental poderia ser considerada um desses espaços públicos. Habermas (2003b) concebeu originalmente o conceito de esfera pública literária, condicionada ao contexto da sociedade burguesa europeia dos séculos XVII e XVIII. Nessa época, a esfera pública burguesa surgiu dentre outros fatores, impulsionada pelo surgimento da imprensa. O conceito de “burguesia” estava atrelado a um público letrado e de posses que reuniria as condições ideais para a formação de uma esfera pública através de um público capaz de manifestar opinião sobre assuntos de interesse geral, no sentido de controlar o exercício do poder político contra o absolutismo dos monarcas.

É através da publicização das ações políticas institucionais que a sociedade civil pode fiscalizar tais ações, garantindo maior transparência e satisfação. Concordamos que esse ponto seja central no controle social das políticas públicas, como no caso das informações inerentes às audiências públicas. Contudo, para que ocorra a devida participação popular e que ela seja eficaz, necessária é a informação, considerada um dos pressupostos da

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES

participação em espaços públicos de gestão ambiental. Os interessados devem ter acesso à informação de forma a garantir a melhoria da qualidade das decisões tomadas e de sua implementação, além de contribuir para o conhecimento geral do público sobre as questões ambientais (FURRIELA, 2002).

A legislação estadual estabelece que a convocação para a audiência pública deverá ser publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) e em jornal de grande circulação, no local onde será realizada a audiência, no prazo mínimo de sete dias. O edital de convocação indicará: a data, o horário, a duração e o local da realização da audiência pública. Atualmente, são previstos outros requisitos durante o processo de licenciamento ambiental relacionados à observância da ampla publicidade e oferta de informações em todas as etapas de licenciamento ambiental, como a colocação de *outdoors* em vias públicas próximas ao empreendimento.

A esfera pública significaria além da exposição de assuntos gerais, um momento para contraposição, debate e crítica em que se chegaria a um julgamento, síntese ou consenso. Quando o tema adquire publicidade significa que será apreciado pela avaliação pública. Segundo Habermas (apud LOSEKANN, 2009, p. 39) “a esfera pública seria a esfera de legitimação do poder público”. McCarthy (apud LOSEKANN, 2009) demonstra a dificuldade de aplicar o conceito de Habermas às sociedades pluralistas, pois é difícil estabelecer o consenso em sociedades que possuem necessidades distintas, sobretudo no que toca a classe e valores culturais. Como proposta, acredita que cada sociedade deva constituir seu próprio modelo de esfera pública. Essa é um pouco da dificuldade apresentada pela audiência pública no processo de licenciamento ambiental, por se tratar de uma conjuntura plural.

Dentre os problemas estruturais apontados por Zhouri (2008) dentro do licenciamento ambiental encontra-se o jogo de mitigações no paradigma da adequação ambiental. Para Carneiro (apud ZHOURI, 2008, p. 100) o jogo de mitigação “funciona como legitimador do campo enquanto tal. O autor considera que os agentes de um campo interessam-se pelos proveitos específicos gerados pelo desenvolvimento do campo. Assim, tendem a minimizar suas divergências, fortalecendo consensos”. Enquanto na verdade a audiência pública se apresenta de fato como um campo hierarquizado em permanente disputa de interesses. Segundo Carneiro apud Zhouri (2008), em nome de uma visão particular legitimada pela cientificação e juridificação das políticas e imposta com o propósito de representação do bem comum, as diversidades socioculturais acabam sendo anuladas.

Não se trata, todavia, de um consenso assim como pretendia Habermas (2003a), pois as opiniões individuais são expostas, mas não é estabelecido um processo de comunicação

satisfatório (diálogo), dentro da esfera pública. As informações são transmitidas de forma muito rápida, de forma a não possibilitar ao participante a reflexão das informações que são repassadas, prejudicando a racionalização dos argumentos e opiniões expostos e a capacidade de expressar o sentimento de todos os participantes. Nesse sentido, acreditamos que não há nem como dizer que há diferenciação na qualidade da opinião pública gerada, já que as audiências públicas são formatadas dentro de uma mesma exigência legal em que existe todo um protocolo que “engessa” o procedimento do início ao fim.

Mais tardiamente, após as críticas, e, após a revisão de sua própria teoria, Habermas admitiu a existência de desigualdade de posições entre os atores dentro da esfera pública, inclusive apontando para o surgimento de “protetores” que dariam suporte àqueles em situação de desvantagem na esfera pública (LOSEKANN, 2009). Hoje, prevalecem na audiência pública aqueles que detêm conhecimento técnico-científico a respeito do assunto tratado e que contam com uma boa oratória, do contrário, ficam distanciados do debate, sendo considerados mais um número na contagem de participantes no evento.

Quanto ao público presente na audiência pública, é possível relacionar quantidade *versus* qualidade. Nesse sentido, devemos levar em conta não somente o número de pessoas presentes para estabelecer se o evento foi satisfatório em termos de participação da população. Não se deve pensar na relação: quanto mais pessoas participarem, maior será a participação popular. A análise deve ser mais aprofundada, no sentido de percebermos se realmente ocorreu o debate público, ou seja, levantar se ocorreram questionamentos por parte da população, se esses questionamentos foram respondidos e se houve algum tipo de constrangimento ou embaraço no momento de apresentar as ideias ou mesmo se o participante foi censurado ou comedido ao expor suas palavras. Talvez, o bom seria que a audiência pública se procedesse por temas de debate, do contrário, parece não produzir efeitos satisfatórios na produção de uma opinião pública.

Fraser (1996) nota a presença de “múltiplos públicos”, mas também de “contra-públicos”, geralmente deixados às margens do debate, desde a concepção da esfera burguesa de Habermas, onde já não participavam mulheres, camponeses e operários, mas que deviam ser inseridos na constituição da opinião pública. Para Fraser (apud LOSEKANN, 2009) a proposta de Habermas daria certo se as desigualdades sociais fossem eliminadas, uma vez que essas determinam posições hierarquizadas que se fazem presentes na esfera pública. O ideal seria que durante a audiência pública fosse possível o entrelaçamento do moderno com o tradicional, quando se percebesse no empreendimento, por exemplo, a presença de comunidades tradicionais impactadas, com seus saberes e práticas peculiares que deveriam ser

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES

considerados desde o escopo do projeto. O melhor seria que houvesse um diálogo entre ambos os conhecimentos, mas na prática não há essa junção. O perito acaba falando pelo leigo.

Sobre a relação entre leigos e peritos, Habermas (apud LOSEKANN, 2009) coloca que, buscando alguma influência política, alguns atores podem se posicionar de forma privilegiada na esfera pública. Grupos estabelecidos e indivíduos com notoriedade podem exercer maior eficácia em seus discursos e desenvolver com maior facilidade uma opinião. É o caso da presença de associações de moradores, ONGs locais ou até mesmo de profissionais ligados às instituições de ensino, como Ifes¹⁶⁴ e Ufes¹⁶⁵ que se fazem presentes nesses eventos levantando questões de interesse socioambiental, por vezes, fazendo papel de “protetores”.

Contudo, coloca a necessidade de assentimentos de outros envolvidos, inclusive dos leigos. A forma de participação dos leigos se daria através de opiniões, a favor ou contrárias às ideias expostas, através de suas experiências do cotidiano, até mesmo porque, conforme explica Habermas, a esfera pública está em sintonia com a esfera privada, cada uma tendo ressonância sobre a outra. Para Habermas (2003b, p. 93) “(...) a generalização do contexto, a inclusão, o anonimato crescente, etc., exigem um grau maior de explicação e a renúncia a linguagens de especialistas ou a códigos especiais”.

Fraser (apud LOSEKANN, 2009) levanta uma crítica a respeito da proposta por Habermas de uma única esfera pública. Considera que em sociedades multiculturais, como no caso do Brasil, existem vários públicos devido à variedade de identidades sociais e culturais. Fraser (1996) é a favor da inclusão de grupos histórica e culturalmente afastados das discussões políticas, assim como defende a necessidade da alteração das regras de deliberação discursiva de forma a incluir a gramática dos contrapúblicos subalternos. Também solicita atenção às mídias existentes e sua vinculação a determinados interesses e seus efeitos em face da sociedade de massa. Young (2009, p. 46) por outro lado, concorda com a ideia habermasiana de uma única esfera pública, sendo considerada “a conexão entre as demais esferas e as pessoas em geral na relação com o poder constituído”.

Pela primeira vez, na análise do projeto da CSU, foi implantada uma metodologia de análise de licenciamento ambiental, no sentido de reunir alguns representantes da sociedade civil para uma análise mais profunda dos estudos de impacto ambiental, através da formação de grupos temáticos de trabalho que ocorreram antes das audiências públicas, quais sejam: Água, Ar, Recursos Naturais e Socioeconomia. O interessante é que não foi apresentado

¹⁶⁴ Instituto Federal do Espírito Santo.

¹⁶⁵ Universidade Federal do Espírito Santo.

nenhum resultado, pelo menos parcial, desses grupos durante a audiência pública da CSU em Guarapari, o que talvez facilitasse o entendimento do projeto por parte dos presentes, principalmente da população local ou mesmo poderia dar continuidade às discussões iniciadas. Assim, se considerarmos os grupos temáticos como “mini-esferas públicas” correríamos o risco de dividir a discussão ao meio. Por isso, concordamos com a ideia habermasiana de uma única esfera pública, vez que parece mais transparente, uma vez que o conteúdo da discussão ficaria toda aglutinado naquela ocasião.

Young (2009) aposta que a esfera pública funcione ligada à capacidade de formação de um espaço de oposição, *accountability* e na formação de um espaço de influência nas políticas. Na verdade, o que se percebe é que não se consegue fazer oposição, já que a dinâmica das audiências públicas não permite um debate profundo das questões expostas, já que as intervenções são pontuais e os assuntos são os mais diversos. Para Habermas (2003a, p. 93) a situação de fala, através de um compartilhamento intersubjetivo, se dá através das relações interpessoais, a partir do momento que os participantes tomam posições perante os atos de fala dos outros, mas o que acontece na prática se limita aos contatos de observação mútua, pois a audiência segue todo um protocolo previsto na legislação, pois existe uma dinâmica pré-estabelecida na fala dos “atores”¹⁶⁶ que se apresentam no palco na seguinte ordem: autoridades presentes, empreendedor e respectiva consultoria. Enquanto os espectadores situados na galeria são os demais interessados, compostos, principalmente por representantes da sociedade civil.

Fraser (1996) também é contra a ideia de que a esfera pública deva se limitar ao bem comum e eliminar questões privadas, já que dessa forma estaríamos excluindo assuntos do debate. Essa ideia é fortalecida pela crítica de Benhabib (apud LOSEKANN, 2009) quanto a uma divisão rígida entre o público e o privado propondo que a linha entre ambos seja constantemente renegociada, assim como noções relacionadas à “boa vida” e questões de justiça devem ser revisitados, de modo a adentrar nos debates públicos. Nesse sentido, para Habermas (2003a, p. 98):

Os canais de comunicação da esfera pública engatam-se nas esferas da vida privada – as densas redes de interação da família e do círculo de amigos e os contatos mais superficiais com vizinhos, colegas de trabalho, conhecidos, etc – de tal modo que as estruturas espaciais de interações simples podem ser ampliadas e abstraídas, porém não destruídas. De modo que a orientação pelo entendimento, que prevalece na prática cotidiana, continua valendo também para uma *comunicação entre estranhos*, que se desenvolve em

¹⁶⁶ Ator usado no sentido sociológico e teatral, ou seja, de um personagem que representam um papel social (HABERMAS, 2003a).

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES

esferas públicas, complexas e ramificadas, envolvendo amplas distâncias. O limiar entre esfera privada e esfera pública não é definido através de temas ou relações fixas, porém através de *condições de comunicação modificadas*. Estas modificam certamente o acesso, assegurando de um lado, a intimidade e, de outro, a publicidade, porém, elas não isolam simplesmente a esfera privada da esfera pública, pois canalizam o fluxo de temas de uma esfera para a outra. A esfera pública retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares.

Geralmente muitas questões que não dizem respeito diretamente ao empreendimento são tratadas dentro do licenciamento ambiental, principalmente quando afeta a condição de vida de uma população que há muitos anos vive no local. No caso da CSU, por exemplo, poderá existir uma possível tensão entre os “sistemas modernos de saber” e os “sistemas tradicionais de saber” (SHIVA, 2003). Está estabelecido no Rima da CSU, dentro da descrição dos possíveis impactos do empreendimento, uma manifestação recorrente por parte da sociedade local em relação às possibilidades de interferências nas atividades tradicionais existentes como o turismo e a pesca (no caso de empreendimentos portuários vinculados à CSU).

Dentro das considerações de Fraser (1996) há uma crítica aos limites rígidos estabelecido por Habermas entre sociedade civil e Estado, inclusive elabora uma divisão entre “público fraco” que estaria ligado à sociedade civil, cuja função é a formação de opinião sem a tomada de decisão e “público forte” relacionado às instituições do Estado, onde também surge a formação de opinião, mas também a possibilidade de tomada de decisão. O “público forte” traduziria as opiniões em decisões, e, a interpenetração de ambos os públicos seria fundamental para a esfera pública. Acreditamos que o grande problema é o perigo do “público forte” não compreender as demandas da sociedade civil, e, possivelmente tomar uma decisão que não atenda seus interesses.

Segundo Habermas (LOSEKANN, 2009) os que participam da esfera pública não deve exercer poder político e não podem coincidir com a política institucional, muito contrário do que se apresenta a audiência pública na prática. Para Young (apud LOSEKANN, 2009), ao contrário, a esfera pública deve se constituir como um instrumento por meio do qual os participantes organizados podem limitar o poder através da oposição e possibilitando atores políticos mais responsáveis e transparentes, uma vez que os agentes econômicos e do poder político sempre buscam controlar a agenda. Por outro lado, a autora também acredita que a esfera pública cria condições para mudanças sociais sem atingir diretamente o Estado ou a economia, como no caso do movimento ambientalista.

Após essa breve exposição observamos que a audiência pública de licenciamento ambiental pouco se assemelha a esfera pública devido às complicações procedimentais que não facilitam o debate, e, que no final, pela ocorrência do acontecimento em si, acaba mais por legitimar os interesses particulares e do Estado, no sentido de cumprir uma exigência legal do que possibilitar uma discussão pública do empreendimento em questão. Iniciaremos a seguir uma exposição de como se dá a relação entre leigos e peritos durante o transcorrer da audiência pública de licenciamento ambiental da CSU, realizada dia 20 de setembro de 2010, em Guarapari.

O recorte empírico: apresentando o problema

Trata-se de uma pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, envolvendo levantamento documental e observação participante. A audiência pública realizada em Guarapari foi uma das realizadas dentro do processo de licenciamento do processo de licenciamento ambiental da Companhia Siderúrgica Ubu (CSU), realizada no dia 20 de setembro de 2011. Apesar da localização do empreendimento ser em Anchieta, o município de Guarapari rotulado como “Cidade-Saúde” foi o escolhido por ser o balneário mais conhecido do litoral sul, inclusive nacionalmente, sendo renomado seu turismo, alcançando quase um milhão de turistas no verão. A implantação do empreendimento poderá afetar essa atividade econômica tão relevante, e, não somente nesse município, como em toda a região possivelmente afetada pelo empreendimento, já que as distâncias a serem percorridas entre os mesmos são mínimas.

O evento ocorreu no auditório do Guará Centro de Eventos, com participação da população local e outros interessados nos desdobramentos do empreendimento na região. O propósito da audiência pública foi divulgar e discutir o projeto, seus impactos e as alternativas tecnológicas e locacionais, devendo coletar opiniões e críticas para fundamentar a tomada de decisão sobre o empreendimento. O empreendimento é a construção de uma usina siderúrgica integrada com capacidade de produção de cinco milhões de toneladas de placas de aço. Compreende suas unidades operacionais: uma linha de transmissão de energia, uma linha de captação de água e um corredor logístico.

A recepção foi digna de um evento de grande monta, já que de longe se avistava uma iluminação colorida marcando o local de entrada do evento. Estavam trabalhando na ocasião muitos jovens na recepção, solicitando a assinatura na lista de presença, além de receber os

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES

presentes nos vários espaços montados, com exibição de vídeo e fotos, além da entrega de um material, uma espécie de informativo, mostrando o empreendimento e as atividades até então realizadas junto com a comunidade local. Também foi entregue uma pequena pasta contendo um material sobre o empreendimento, um roteiro sobre o procedimento da audiência pública, juntamente com um papel para perguntas por escrito.

O evento transcorreu dentro da formalidade legal, e, dentro de uma lógica procedimental e normativa estritamente rigorosa, sendo de condução única e exclusiva do órgão ambiental estadual. Nesse sentido, a mesa foi composta pelos representantes do Iema¹⁶⁷, da Vale, do município de Guarapari, do Sebrae¹⁶⁸ e da rede hoteleira de Guarapari. É comentado que pela primeira vez, nesse licenciamento da CSU sentam à mesa representantes do município que de um modo geral expressam afinidades de interesse para com o futuro do desenvolvimento da região, além de uma preocupação especial com o turismo, já que Guarapari tem destaque nessa atividade econômica. Nenhum outro representante da sociedade civil é convidado a compor a mesa de trabalhos.

Na fala de saudação do representante da empresa o mesmo diz que: a audiência pública “faz parte de um longo processo de diálogo social”, enquanto a representante do Iema coloca que a “audiência pública é um momento de discussão democrática de um processo de grande empreendimento”. Aos poucos, o mediador vai registrando a presença de autoridades locais e representantes da sociedade civil, principalmente de associações de moradores. A ênfase nesses registros orais, assim como por escrito na ata parecem objetivar a legitimação dessa arena de debate.

A seguir, a equipe do órgão ambiental foi apresentada, e, estava localizada logo na parte da frente do auditório, cercada por grade metálica, como se fosse um local reservado e distinto do resto do público presente. Também estavam nesse mesmo espaço, mas no lado oposto a equipe de consultores do empreendimento mais *staff* da Vale, uniformizados como sempre. Em termos da mesa, estava posicionada em uma estrutura um pouco mais elevada, como um palco armado com direito a todo recurso audiovisual moderno, como grandes telões e um “cronômetro gigante” que marcava o tempo das falas dos participantes. A estrutura também continha um púlpito com microfone para quem fazia uso da palavra. Contudo, os participantes do auditório, participavam de seus próprios lugares, sem destaque, fazendo somente uso do microfone.

¹⁶⁷ Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

¹⁶⁸ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

Além disso, o participante não está preparado para enfrentar um público que está a todo tempo julgando seu questionamento, vez que existe uma quantidade grande de peritos presentes no evento. Não se trata da questão técnica *per se*, mas mesmo de um desembaraço para se colocar diante do público. Nesse caso, de uma prática em oratória para se dirigir a um auditório repleto de espectadores. Algo que os peritos são minuciosamente preparados, como verdadeiros comunicadores, transmitindo confiança e clareza na exposição das ideias. Para Goffman (apud Giddens, 1991) "o controle da passagem entre palco e os bastidores é parte da essência do profissionalismo" (p. 79). Porém, o palco definitivamente é uma representação simbólica de poder, pois nele estão dirigidos os holofotes e se desenvolve a fala dos atores. Para Habermas (2003a), quando a esfera pública estende para além do contexto das interações simples, entra em cena uma diferenciação que distingue organizadores, oradores e ouvintes, entre arena e galeria, entre palco e espaço reservado ao público espectador.

Segundo Giddens (1991) algumas representações populares sobre a perícia técnica e científica mesclam atitudes de hostilidade ou medo. Profissões cuja reivindicação a um conhecimento especializado é vista, sobretudo como um círculo fechado, tendo uma terminologia aparentemente inventada para obstruir o leigo tendem a ser vistas com uma visão particularmente deformada. Na verdade, no caso, a obstrução do leigo se dá em relação à linguagem, apesar da moderação por parte da própria legislação, no sentido de tratar do assunto de forma intelegível, como no caso do Rima que é o EIA facilitado, voltado exatamente para o entendimento da população impactada e demais interessados. No entanto, não se trata somente de facilitar o conteúdo através do Rima para um maior acesso sobre às informações do empreendimento, como aponta a Resolução Conama nº 001/86¹⁶⁹. Para atenuar o impacto do empreendimento, inclusive, costuma ser utilizado uma abordagem gráfica diferenciada, de modo até mesmo a facilitar o conteúdo referente aos riscos do empreendimento.

O problema é abrir um espaço para o diálogo. A dinâmica da audiência pública é rápida, de forma estratégica, pois não dá possibilidade de refletir sobre o assunto em questão. A pausa ou mesmo um ritmo mais compassado permitiria que os presentes tivessem melhores condições de pensar sobre os pontos discutidos, e, até mesmo argumentá-los. Todavia, o que se percebe é que não há esse espaço para um debate aberto, pois o regramento não previu essa possibilidade, graças ao esquema de perguntas e respostas. Se a esfera pública, segundo

¹⁶⁹ A legislação dispõe que o Rima deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, com mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, assim como todas as consequências ambientais de sua implementação.

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES

Habermas (2003a) se faz através do agir comunicativo voltado ao entendimento como poderemos considerar a audiência pública como tal se falta exatamente esse componente?

Habermas (1986) mostra a oposição entre peritos e leigos, pois enquanto os peritos se baseiam em uma racionalidade instrumental e na produção do conhecimento técnico-científico, os leigos detêm saberes locais, tanto simbólicos, quanto práticos que são repassados pela tradição. Trata-se de campos distintos. O saber perito é reducionista, considerado a única forma de produção de conhecimento, enquanto o saber leigo é plural. A forma como é conduzida a audiência pública não deixa oportunidade para manifestação do saber leigo que para ser considerado acaba ou não entrando na mesma sintonia do saber técnico.

A esfera pública oficial, no caso, a audiência pública, impede a diversidade no nível discursivo, à medida que os “inclusos” devem se adaptar às regras de discurso do “público dominante” para compor a opinião pública. Quando Fraser (1996) aborda a existência de “múltiplos públicos” como uma opção mais democrática é na tentativa de minimizar os efeitos de uma exclusão histórica e cultural de grupos subordinados. Os múltiplos públicos dariam oportunidade a esses grupos de promoverem espaços deliberativos fora da supervisão dos grupos dominantes que favoreceriam processos de formação de opinião e discussão que respondem às suas regras de comunicação e necessidades.

Durante a sessão analisada foi apresentada a metodologia de análise do licenciamento ambiental, enfatizando que se tratava de um trabalho diferenciado de tudo que já havia sido realizado pelo órgão ambiental, no sentido de que vários representantes da sociedade civil, juntamente com o poder público e empreendedor se reuniram para uma análise mais profunda dos estudos de impactos ambientais. Foram formados grupos temáticos de trabalho: Água, Ar, Recursos Naturais e Socioeconomia, com base nas divisões do EIA/Rima. O de Socioeconomia, por sua vez foi dividido em sete subgrupos de trabalho (Infraestrutura, Saúde, Segurança, Educação, Turismo e Cultura, Emprego e Renda e Governança), cujos resultados foram levados ao conhecimento e análise do Grupo de Governança Regional formado pelos cinco prefeitos da região impactada pelo projeto. Contudo, não foi apresentado nenhum resultado preliminar desses estudos realizados.

É interessante a experiência americana, na década de 1980 que passou a realizar pesquisas participativas incluindo variáveis sociais nos tradicionais estudos de avaliação de impacto envolvendo as minorias impactadas como co-produtores do conhecimento, ou seja, os próprios grupos ambientais desvantajados, viabilizando uma adequada integração analítica entre processos biofísicos e sociais. Isso é importante, pois é dada atenção ao que os grupos

sociais (trabalhadores, grupos étnicos e comunidades residenciais) sabem sobre seus ambientes como parte do conhecimento relevante para elaboração não-discriminatória das políticas ambientais (ACSELRAD, 2004).

Em seguida, a empresa de consultoria apresentou o EIA que foi baseado em um Termo de Referência (TR) elaborado pelo órgão ambiental, depois de “ouvida” a comunidade após a realização de quatro Consultas Públicas. O EIA foi elaborado por meio de um diagnóstico na área de influência do empreendimento (meio físico, biótico e socioeconômico), sendo analisada a interação do empreendimento com a região. Neste, foram analisados os possíveis impactos, sendo destacado o impacto do empreendimento com a região, sem contudo, adentrar na análise de riscos.

As soluções dadas para os impactos parecem simples e práticas, como na fala do consultor, pois se os impactos forem negativos serão realizados programas e medidas que mitiguem ou eliminem os mesmos, já para os positivos serão adotadas medidas e programas para sua implementação. Explana-se sobre o empreendimento e começa a comentar o diagnóstico ambiental, e, ao final, conclui-se pela sua viabilidade, evidenciando os pontos positivos do empreendimento. Na fala do representante da Vale fica evidenciando uma propaganda institucional da empresa, da importância da siderurgia para a economia do país, e, que praticamente não há como viver sem o aço. Foi inclusive motivo de vaia por parte do público presente. Anchieta é o local certo para o empreendimento por estar próximo ao corredor de exportação, facilidade para escoar a produção e facilidade de matéria-prima e condições de ter um porto. O representante mostrou seu “compromisso e responsabilidade com o meio ambiente” por meio de seu investimento nessa área, como Fundo Vale para combate ao desmatamento na Amazônia, além de contar com uma grande área verde particular, três parques botânicos e manter sete unidades de conservação, junto ao IBAMA.

Praticamente, começa a apontar algumas respostas (soluções) aos problemas colocados pelo consultor, *a priori*. Essa fala parece um tanto propagandista, mostrando a feição preservacionista da empresa, além do mais, já apresenta uma ideia de compensação pela contaminação do processo industrial. Essa fala marca que a empresa se preocupa com um “esverdeamento” da economia. Também se reporta o forte programa de responsabilidade social, que já está atuando antes mesmo da implantação do empreendimento fazendo um diagnóstico dos municípios abrangidos pelo empreendimento. Dando apoio à população antes da instalação da indústria.

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES

Concordamos com a crítica feita por Acselrad (2004) em relação à modernização ecológica¹⁷⁰, e, no caso da CSU, todas as inovações tecnológicas já estão sendo apresentados às comunidades afetadas, no sentido de que não serão alteradas as condições socioambientais da região. Para controlar a qualidade do ar da região serão instalados: umectação das pilhas de carvão e minério de ferro; casas de transferência enclausuradas; filtros; chaminés; sistema *heat recovery*; precipitadores eletrostáticos; dessulfurização e despoeiramento a seco; cinturão verde e correias transportadoras fechadas. A população não percebe que esses mecanismos de controle são exigidos pela legislação, ou seja, uma obrigação do empreendedor. Ademais no material informativo, apresentam depoimentos de moradores falando de forma positiva sobre o empreendimento na região.

Quanto ao uso dos recursos hídricos, comentou-se que $\frac{2}{3}$ da água utilizada será captada do mar e será aproveitada a água de chuva. Além disso, da água doce captada, 97,5% deverá ser reutilizada no processo industrial. O projeto ainda contará com um sistema de tratamento dos efluentes industriais (esgoto) que deverá ter um reaproveitamento. Possui um sistema a seco de tratamento de gases gerados. Serão utilizados equipamentos modernos que não utilizarão água doce, além disso, não haverá lançamentos em lagoas, manguezais e rios. Os estudos realizados dão garantia que haverá disponibilidade de água para o presente e o futuro.

O tema recursos hídricos está sendo bastante polêmico devido a escassez de água na região. Segundo apresentação do representante da CSU, o ponto de captação de água na bacia é a jusante de diversos usuários na região, por isso, não haverá problemas quanto ao uso. Quanto aos equipamentos utilizados serão colocados os filtros mais modernos, além de correias (tubulares) que serão fechadas, não permitindo a perda/escape da poeira no processo. O gás para geração de energia não será queimado e lançado na atmosfera, sem contar com a construção de um cinturão verde e a rede de proteção *Wind Fence*, considerada uma moderna tecnologia contra o “pó preto”, já sendo utilizada na oitava usina de pelletização da Vale, em Vitória.

O empreendimento criará vinte mil empregos na fase de implantação e dezoito mil empregos diretos e indiretos na cadeia de operação, havendo uma possibilidade desses salários serem triplicados. A capacidade de negócio que será gerada é grande. Foi realizado um estudo para avaliar como a região pode se apropriar dessas oportunidades, já que há

¹⁷⁰ Modernização ecológica está emergindo como um termo da moda para descrever mudanças recentes nas medidas e políticas ambientais. Esta crescente popularidade deriva em parte do poder sugestivo de combinar apelo para noções de desenvolvimento e de modernidade, além da crítica ecológica (CHRISTOFF, 1996).

necessidade de desenvolver um plano de capacitação das pessoas e das empresas, sendo prioritária a capacitação dos moradores da região. Serão capacitados catorze mil pessoas. Foi assinado um convênio para capacitar seiscentos alunos para o Pré-IFES, e, tendo em vista que nem toda mão-de-obra especializada a região dispõe, serão instalados Centros de Convivência para os trabalhadores de outras regiões que ficarão albergados nestes durante a semana, e, nos finais de semana, retornarão às suas casas, a maioria na Grande Vitória.

Além disso, a empresa transportará os trabalhadores por roteiros alternativos para evitar o trânsito urbano e as vias turísticas. Segundo o discurso, feito pelo representante do empreendimento, “o projeto tem sido desenvolvido com muita transparência, com um diálogo social abrangente e respeitoso”. Ocorreram mais de cento e vinte reuniões, até o momento. Por isso, acreditamos que o que acontece na prática é uma mediação com os grupos sociais, logo no início da instalação do empreendimento, como é possível perceber em relação à CSU, ou seja, antes de mais nada, a empresa já vai adentrando nas comunidades afetadas, buscando criar parcerias, de modo a conquistar a aceitação dessas populações impactadas. Acabam encontrando correspondência, pois a empresa significa para a região oportunidade de crescimento.

Com o lema “crescimento para todos”, apontam os setores e serviços com necessidades do projeto: fabricação e montagem de estruturas metálicas, caldeiraria e serralheria; construção civil, industrial e predial; engenharia de projetos e meio ambiente; fornecimento de equipamentos de proteção individual; confecção de uniformes; prestação de serviços de hotelaria e locação de veículos; comércio e serviços em geral. Acreditamos que com isso, os grupos impactados perdem seu engajamento na luta por uma melhor qualidade de vida, quando deveria ser o contrário, ou seja, as necessidades não deveriam ser do projeto, e, sim da população.

A empresa está na expectativa de obter a Licença Prévia (LP) ainda em 2010, e, no ano seguinte objetiva a Licença de Instalação (LI) para começar as obras em 2012, com o início da operação em 2015. Na fase de construção serão gerados negócios diretos de R\$2,3 a R\$3,7 bilhões, sendo que na fase de operação o movimento será de R\$8 bilhões por ano, cerca de 10% da economia do Estado. Quanto aos tributos, estudos apontam que serão gerados até 2018 cerca de R\$6 bilhões para o Estado e mais R\$10,7 bilhões para a União. Para que seja viável, deve contemplar a ferrovia e o complexo do porto. Segundo a fala do empreendedor o projeto trará o desenvolvimento da região sul e o fortalecimento do poder público para enfrentar seus desafios.

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES

A ideia de modernização é colocada em evidência nas discussões da audiência pública da CSU, tanto por parte do governo mais principalmente do empreendedor, como solução para os problemas locais e regionais, trazendo benefícios em todos os setores, sendo muito enfáticos no incremento da economia. Sztompka (2005) solicita atenção em relação aos ônus da modernização. Na maior parte das vezes são apontados somente os bônus da modernização. Na verdade, mostra que a modernização também trouxe uma série de efeitos colaterais negativos, bem como apontado por Giddens (1996) quando aborda a “modernidade sob o signo negativo”.

Todavia, algumas comunidades que são social e economicamente dependentes de uma única grande firma industrial (fenômeno da *company town*), como talvez seja o caso da CSU, tendem a suportar e naturalizar a poluição emitida por tais firmas e assumir os riscos do empreendimento. Dessa forma, como se posicionar contra um empreendimento que promete a mudança de vida de toda uma comunidade (DAVIS, 2004)? Segundo Bullard (1994) apud Leite Lopes (2006) os empreendedores e seus parceiros sabem jogar com o imaginário do “progresso” e com dado concreto do desemprego, ou seja, a “chantagem do emprego”.

A primeira parte da sessão que trata da exposição é encerrada para um intervalo. O tradicional “coffee break” não deixa de ser um momento de socialização do debate, de troca de cartões, etc. Todavia, ainda há que considerar que a pausa desmobiliza o debate, assim, na volta do intervalo com abertura para perguntas, um número menor de participantes retornou ao auditório. O mediador esclarece sobre a fase de perguntas por escrito e orais, e, em seguida a mesa é recomposta. Antes de reiniciar os trabalhos, a representante do Iema colocou que recebeu dos Conselhos de Saúde e de Meio Ambiente de Anchieta um documento solicitando que os temas das audiências públicas fossem divididos: aspectos socioeconômicos, de um lado, e, saúde e meio ambiente de outro, primeiro e segundo bloco, conseqüentemente. Após o intervalo em que foi servido um lanche para os participantes, foi dado início a fase de perguntas por escrito.

Foram realizadas 38 perguntas por escrito, sendo que seis não foram respondidas, devido ao fato de seus autores não estarem presentes no momento da leitura. O esquema de pergunta e resposta não esgota o tema e fica certo embaraço e frustração por parte daqueles que apresentam questionamentos ou algum tipo de colocação a respeito do empreendimento. Em alguns momentos, perguntas de participantes que não estavam presentes no momento não foram expostas ao público presente. A justificativa colocada pelo mediador era de que seria necessário privilegiar àqueles presentes no recinto, por isso, deixariam de lado as perguntas dos ausentes. Mas, se a dúvida do outro for a minha dúvida? Não seria mais correto expor

todas as perguntas? A fase chamada de “debate” se assemelha em muito ao modelo de um debate político com pergunta, resposta, réplica e tréplica, sendo que cada participante possui o tempo de dois minutos para fazer a pergunta e, em contrapartida, o componente da mesa a que se referir à pergunta terá três minutos para a resposta.

Algumas perguntas foram bem práticas no sentido do empreendimento e seus desdobramentos, no entanto, algumas serviram de protesto, como no caso de um participante que elaborou 22 perguntas, mas por estar ausente no momento, não foram lidas. Outro protesto foi à colocação de uma faixa na parede do auditório com a seguinte frase “Xô Vale, queremos viver” que aparentemente não foi colocada pela comunidade impactada, mas, sim pela representação estudantil da Ufes, por isso, fica reforçada a tese dos “protetores”, no sentido de uns se articularem em favor de outros menos preparados na arena. Em sinal de protesto também foi entregue uma “Carta Aberta ao Povo de Guarapari, Anchieta e Alfredo Chaves”, em que alerta para os impactos ambientais, com destaque para a falta d’água na região e sobre a Baosteel, empresa chinesa que tentou se instalar no mesmo local e nos mesmos moldes da CSU, mas cujo licenciamento ambiental foi negado.

Na fase de perguntas orais foram realizados 13 questionamentos, sendo que duas perguntas não foram realizadas devido novamente a ausência de seus autores. No entanto, o tom das intervenções orais foi um pouco mais profundo, em tom de denúncia, por vezes. Um dos participantes comenta sobre a atual estrutura técnica do Iema e comenta sobre contribuição da empresa para campanhas eleitorais. Também coloca que a audiência pública serve como *marketing* para a empresa, afastando o público do debate. Mais adiante, em outra intervenção, o mesmo participante propõe a realização de um plebiscito para resolver a questão.

O relatório *Nosso Futuro Comum*¹⁷¹ fala de “um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório” (CMMAD, 1988, p. 70). O desenvolvimento sustentável apóia a participação pública nas decisões que afetam o meio ambiente, para isso, acredita que o melhor modo é através da descentralização da administração dos recursos de que dependem as comunidades locais, dando a elas possibilidade de dar-lhe voz em relação ao uso desses recursos. Também prega que é necessário estimular as iniciativas dos cidadãos, dar mais poderes às organizações populares e fortalecer a democracia local, cita, inclusive a realização das audiências públicas que é importante para chamar a atenção para os diferentes pontos de vista. Ainda diz que quando se

¹⁷¹ Também chamado de Relatório Brundtland.

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES

tratar de projetos de grande impacto, como muitos que estamos assistindo em nosso Estado, o caso deve obrigatoriamente ser submetido ao escrutínio público e, sempre que possível, a decisão deveria ser submetida à aprovação pública, talvez por meio de referendo. Acreditamos que seria o ideal, contudo, impraticável, pois seria contrário a vontade do grande capital. E ao que parece, a audiência pública parece pertencer a esse universo econômico.

Um outro participante, inclusive, atenta para o fato de a empresa estar negociando terrenos para sua instalação em uma comunidade humilde. Trata-se de um número significativo de famílias, em torno de cem, de Chapada do A e de Monteiro que receberão propostas sobre seus terrenos. Na verdade, a grande questão que foi colocada durante a audiência pública era de que a CSU deveria ter a propriedade do terreno antes de dar entrada ao processo de licenciamento ambiental. Segundo o Acselrad (2004), os mecanismos de mercado trabalham no sentido da produção de desigualdade ambiental – os mais baixos custos de localização de instalações com resíduos tóxicos apontam para as áreas onde os pobres moram, o discurso dos movimentos não deixa de considerar, por outro lado, o papel da omissão das políticas públicas favorecendo a ação perversa do mercado. Nesse sentido, temos que avaliar a condução dos trabalhos, tanto por parte do Iema, em relação ao licenciamento ambiental, como do Ministério Público que controla o Fórum de Ubu.

Em uma matéria veiculada em um jornal de notícias, chamado "Notícias" da própria CSU (2010, p. 6) o vice-presidente da CSU, à época, explica "queremos oferecer alternativas à altura dos **sonhos** de cada família, além de capacitação profissional aos moradores e a prioridade no acesso às oportunidades de emprego e negócios que surgirão com a CSU" (grifo nosso). A ideia que é transmitida é que a empresa vai estabelecer uma melhor condição de vida às famílias da região, reproduzindo seus modos de vida, em outro local, dando todo suporte necessário. Acreditamos que não é possível restabelecer as mesmas condições locais, em que os valores fazem sentido naquela localidade. Esse auxílio corre o risco de criar vários problemas para essas famílias que muitas vezes não possuem nem mesmo a titularidade do terreno, e que, além disso, não possuem o real entendimento da situação em que estão passando, já que na verdade o que a empresa pretende é adquirir uma área para instalar uma grande empresa siderúrgica. Como estão se estabelecendo na localidade, a CSU passa a imagem de parceria junto à população local, enquanto na verdade age a partir de um interesse próprio.

Nesse sentido, podemos questionar se as medidas propositivas são realmente justas para esses moradores, já que certos valores são inestimáveis, como os laços de vizinhança e de afetividade com o local que é passado de geração em geração, com uma aparente harmonia

com a natureza, mesmo sabendo que essa população possui uma condição financeira precária. Essa situação possibilita, inclusive, que as famílias percebam as propostas da CSU, como uma "nova guinada" em suas vidas, reforçando o lema de "crescimento para todos", trazido pela empresa. Como dizer o que é melhor para o outro? E será que quando saírem dessa região, os moradores vão morar próximos uns dos outros? Ao se deslocarem para outros locais, perdem a ligação com o local e com sua gente, e, com isso, perdem a sua história, sua origem, sua identidade, e, abrem espaço para a entrada da empresa, e, possivelmente da degradação ambiental não só do local, mas de uma grande região. Os possíveis problemas sociais, advindos desse deslocamento, poderão ser transformados em problemas ambientais em outras regiões, aumentando o impacto do empreendimento.

Em matéria veiculada no Século Diário (BERNARDES, 2010), ocorreu um plebiscito na comunidade da Chapada do A que se manifestou em sua grande maioria (93%) contra a venda de suas terras para Vale, apesar da sua contínua negociação com a comunidade. Segundo o presidente da Associação de Moradores da Chapada do A existe uma grande pressão por parte da empresa o que incomoda os moradores. Em uma matéria veiculada em um jornal a Vale se manifestou como proprietária de todas as terras da região, mas, após protestos de moradores, a mesma voltou a se manifestar pelo equívoco. Mesmo com toda essa polêmica não fez parte da pauta da audiência pública o estudo de uma alternativa de localização para o empreendimento que pudesse manter as famílias no local. No caso da CSU, acreditamos que ainda está por existir um movimento que leve em conta os pressupostos da justiça ambiental, ou seja, de um movimento que procure organizar as populações para exigir políticas públicas capazes de impedir que também no meio ambiente vigorem os determinantes da desigualdade social.

Conclusão

É percebida que a população impactada, geralmente constituída por leigos nos assuntos técnicos em questão, está "desmobilizada" frente ao empreendedor. Pela dinâmica rápida, de tempo contado do evento (cronômetro), percebe-se que o interessado tem dificuldades de articular uma ideia frente todo o cenário apresentado que inclui uma diversidade de áreas de estudo. Sem contar a estrutura física do local que mais se assemelha a um "show", com direito a recursos tecnológicos de ponta, afastando a população de um

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES

debate. Um cidadão comum não tem condições de manifestar sua opinião dentro de um cenário tão arrojado e complicado, pois, além de tudo, existe um procedimento a ser seguido.

Geralmente, o público acaba saindo da audiência pública com um sentimento de frustração e o Estado dá por encerrado o momento, cumprindo uma exigência legal, e, dando como certa a participação da população impactada. Assim, a ocorrência da audiência pública acaba por legitimar uma ação do Estado e os interesses do empreendedor. Não é dada a oportunidade para a formação de uma opinião pública sobre o empreendimento. A abertura para “ouvir” a população local é pura encenação para cumprir exigência legal, pois a decisão já está posta, os dados são produzidos por uma consultoria ambiental e discutidos internamente com os técnicos do órgão ambiental. O leigo, por conta de todo aparato tecnológico e sem preparo argumentativo e oral, não tem vez na discussão. Também não participou dos preparativos da audiência pública. A indução nos leva a pensar que, dificilmente, uma audiência pública teria o condão de impedir um empreendimento.

A participação do cidadão é vazia, pois está fora do alcance de toda essa montagem, além de não contar com conhecimento técnico e preparo para entrar na mesma sintonia discursiva com os outros participantes preparados para essa ocasião, como verdadeiros comunicadores ou porta-vozes do Estado e do empreendimento. A participação é no papel, mas na prática não acontece. Não atende ao escopo legal do que pretende ser uma audiência pública, pois trata de um local já ocupado, além de ser uma instância eminentemente procedimentalista e elitizante, nada deliberativa, deixando de fora o cidadão na construção desse espaço público. Dizer que a população participou porque compareceu não significa de fato que ocorreu a participação popular. Dificilmente, uma audiência pública teria o condão de impedir um empreendimento de grande escala.

Referências bibliográficas

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

BERNARDES, Flavia. Gama denuncia diretora do Iema ao MPES: alvo é o processo licenciamento da CSU, *Século Diário*, Vitória, 23 set. 2010. Disponível em: <www.seculodiario.com.br/imprime.asp?id=6699&tp=noticia>. Acesso em: 29 jan. 2011.

CMMAD. **Nosso futuro comum:** o Relatório Brundtland. Rio de Janeiro: FGV, 1988. Capítulo: parte um, item dois. Em busca do desenvolvimento sustentável.

CHRISTOFF, Peter. *Ecological Modernisation, Ecological Modernities. Environmental Politics*. vol. 5, n. 3, p. 476-500, Autumn, 1996.

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

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

FRASER, Nancy. *Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy*. In: CALHOUN, Craig (Ed). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1996.

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

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

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

HABERMAS, Jurgen. *Ciencia y técnica como ideologia*. Madrid: Letra e, 1986.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

LEITE LOPES, José Sérgio (coord.); ANTONAZ, Diana; PRADO, Rosane; SILVA, Gláucia (orgs.); HEREDIA, Beatriz; et al. *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. *Horiz. antropol.* 2006, vol.12, n.25, pp. 31-64. Disponível em: <http://www.unemat-et.br/prof/foto_p_downloads/ambientalizacao_dos_conflitos_sociais.pdf>. Acesso em: 21 Mar 2010.

LOSEKANN, Cristiana. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. **Pensamento Plural** Pelotas, ano 4, p. 37-57, jan/jun, 2009. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/04/02.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2011.

PHILIPPI JR, Arlindo; Ivan Carlos, MAGLIO. In: **PHILIPPI, JR, Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé**. Curso interdisciplinar de direito ambiental. São Paulo: Manole, 2005.

SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESFERA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE O CASO COMPANHIA
SIDERÚRGICA DE UBU (CSU), ANCHIETA-ES**

ZHOURI, Andrea. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 68, Out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2010.

ZULAUF, Werner Eugenio. **Brasil ambiental**: síndromes e potencialidades. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1994.