

# PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE DA POLUIÇÃO: A AMBIENTALIZAÇÃO DOS CONFLITOS SOCIAIS

JOSÉ SERGIO LEITE LOPES\*

## RESUMO

O artigo examina o tema dos conflitos sociais e das formas de organização em torno do meio ambiente. Partindo da perspectiva da transformação dessa temática em questão pública, verifica a operacionalidade de políticas que envolvem novas formas de produzir e gerir o meio ambiente. Além das políticas ecológicas estatais, destaca-se também a interiorização, no comportamento das pessoas, de práticas e normas de conduta relativamente a esse novo domínio do "meio ambiente". Aborda disputas entre diferentes *experts* (engenheiros, químicos, advogados, médicos, biólogos, cientistas sociais, etc.), e entre estes *experts* e leigos. Entre as populações "pobres" e "vulneráveis", emergem também apropriações criativas e formas de associatividade em torno das questões sócio-ambientais.

## ABSTRACT

The article examined the theme of social conflict and forms of organization around the ecology. It investigated how this theme was transformed into a public issue and verified the political mechanisms that involved new forms of management and production of the ecology. Beyond state ecological policies, it further pointed to the assimilation of behavior, practices and norms of conduct in regards to this new dominion of the "ecology". It tackled disputes between a variety of experts (engineers, chemists, lawyers, doctors, biologists, social scientists, etc.) and between experts and common citizens. It showed how within the poor and the vulnerable populations.

\*Antropólogo, professor do Programa de Pós-graduação em Antropologia Social / Museu Nacional-UFRJ.

Tenho a intenção de abordar nesta palestra 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 trinta 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.

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 (usados por Marx) foram indicativos de novos fenômenos no século XIX, assim como se poderia 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 os de "curialização" - signativo da formação das sociedades de corte

européias entre os séculos XIV e XVIII - ou como os de "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". Esta incorporação e esta naturalização de uma nova questão pública poderiam ser notadas pela transformação na forma e na linguagem de conflitos sociais e na sua institucionalização parcial.

Minha própria inserção de pesquisa nesta temática é de certa forma indicativa desta nova questão pública. Com efeito, tendo realizado anteriormente pesquisas de antropologia industrial, com grupos de trabalhadores da velha industrialização brasileira, tais como operários industriais das usinas de açúcar e trabalhadores de vilas operárias têxteis, fui contatado por instituições internacionais para a feitura de estudos na área da "participação da população" (ou, segundo sua

expressão norte-americana, "envolvimento dos cidadãos") no controle da poluição industrial. A pesquisa inseria-se, assim, na área institucional do "meio ambiente", e no interior desta, na sua parte "marrom" (brown, por oposição à sua outra parte "verde"). A sua originalidade, no caso, seria seu enfoque antropológico (ou sociológico, em oposição ao seu enfoque econômico, comum e quase exclusivo no comitê de pesquisa desta instituição multilateral).

Meu interesse na pesquisa seria continuar observando alguns grupos de trabalhadores sob a ótica da poluição industrial e dos seus efeitos, assim como as populações residentes em proximidade a plantas fabris. Por outro lado, abria-se a possibilidade de estudar as formas participativas de gestão local e extra-local, modalidades estas que adquiriam um estatuto de forma nova e modelar de administração por instituições internacionais (por exemplo, o Banco Mundial nos anos 90) e nacionais (intensificadas após a Constituição de 1988). Contata-se, assim, a transformação da tradicional modalidade "comando e controle" (termo nativo dessas instituições governamentais internacionais), praticadas pelos governos, na necessidade do "envolvimento dos cidadãos", e na atenuação da desconfiança dessas instituições dominantes, ao menos retoricamente, na mobilização dos grupos subalternos da sociedade (a ser possivelmente associado ao fim dos regimes socialistas do leste europeu e ao fim da guerra fria no final dos anos 80). Também me interessava pesquisar o crescimento, ou não, as vicissitudes e dificuldades das formas participativas da população, existentes desde o período em que os governos 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 de 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, em 1972, teria sido proposta pela Suécia, incomodada pela poluição no mar Báltico, por chuva ácida, por pesticidas e metais pesados encontrados nos peixes. Esta poluição seria causada não só por indústrias nacionais, mas também pelas de países vizinhos, e os problemas ambientais contribuem para o surgimento de "questões globais". Nos países desenvolvidos, a aplicação da ciência numa escala industrial e a modernização crescente, sob a base de uma sociedade industrial já existente, levam autores como Anthony Giddens a caracterizarem tal sociedade pelo fato de sofrerem processos de "modernização reflexiva" e de "incerteza artificial", enquanto outros como Ulrich Beck preferem classificá-la como um novo tipo de sociedade, a "sociedade de risco". Tais caracterizações macro-sociológicas 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, cf. a juventude, etc.). De qualquer forma, observa-se não somente nos países desenvolvidos, mas de forma generalizada, o aumento da diferenciação das sociedades, a importância crescente dos

efeitos de campo (cf. P. 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 fala Karl Polanyi: tanto a grande transformação mais óbvia da subjugação da sociedade pelo capitalismo tratada por este 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.

O processo histórico de ambientalização, assim como outros processos similares (penso aqui nos processos de industrialização e proletarianização; ou nos de "desindustrialização" e sub-proletarianização, para ficarmos num universo marxiano; ou nos processos de curialização, parlamentarização e esportificação ou ainda nos de formalização/informalização das relações sociais, para ficarmos no universo eliasiano), 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:

## 1. O crescimento da importância da esfera institucional do meio ambiente entre os anos 1970 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, em 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 (SEMA), subordinada ao Ministério do Interior. Institucionalizada em 1973, a SEMA refletia, simultaneamente, a demanda de controles ambientais por parte de uma minoria advertida de técnicos governamentais e, por outro lado, 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. 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 de controle ambiental federal 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, além da 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, neste sentido, as 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*, p. 124).

Todo esse trabalho de normatização, utilizando-se da listagem e da classificação de substâncias nocivas e procedimentos perigosos, feito em 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 (isto é, vinte anos depois).

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. Este 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, 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 plano 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 plano local; isto é, as leis de controle ambiental podem ser mais severas no âmbito estadual, o mesmo sendo válido em termos municipais).

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. Impensado por estas 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 receba 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 de 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.

Em 1981, ainda no regime militar (governo Figueiredo), é sancionada lei aprovada 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 plano federal aquilo que vinha se estabelecendo nos 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 brasileiro, tendo em seu interior setores preconizando uma modernização científica e tecnológica, e incentivando 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 desestimular as empresas após políticas econômicas tendo provocado uma "desindustrialização".

Em 1985, ano da redemocratização brasileira, e refletindo os embates ambientais no âmbito 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 à distância. Esta lei de 1985 dá direito a que associações privadas, ONGs e ministério público, sem prejuízo das ações populares (lei anterior, dos anos 60), possam entrar com ações na justiça contra as fontes que causem danos ao ambiente, ao consumidor,

assim como 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".

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-RIMAS 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, a Eco-92, vinte anos após a de Estocolmo. 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, tendo 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 repercute 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, 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 projetos.

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

## 2. Os conflitos sociais em âmbito local e seus efeitos na interiorização de novas práticas

A pesquisa que deu margem a essas reflexões foi feita no Rio de Janeiro e, subsidiariamente, em Minas Gerais e na Argentina (e estou iniciando a reunião de material em alguns municípios de Pernambuco). 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.

Vou centrar-me no caso de Volta Redonda, Rio de Janeiro, como 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. Essas experiências são assim importantes para se ver 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 (são dez 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 seja 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 aos 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 ONG ambiental de Macaé, dá margem a um processo judicial pela reparação da poluição causada pela CSN no rio Paraíba do Sul. Essa ação inaugura 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 área de segurança nacional. A CSN foi construída em período anterior aos procedimentos de licenciamento ambiental instituídos no final dos anos 70. Assim, desde 1985, a CSN 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, ou 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 à área de saúde do trabalho e a 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 vincula-se à 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 sanitários 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 o caso da leucopenia.

A prefeitura e o governo estadual (com suas secretarias de meio ambiente, de saúde, 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 tendesse a "desinvestir" do conjunto da cidade, a parte mais mobilizada da população exigisse novas compensações em decorrência da mudança do pacto implícito da empresa com a cidade, denunciando um novo aspecto antes "naturalizado", dando-se 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 de metas de despoluição progressivo de setores da fábrica e 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 que 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, com um técnico com experiência anterior na FEEMA e em consultorias privadas, contratado para esse fim. Além de acuada pelas instituições e atores nacionais,

a CSN perderia possibilidades de mercado com essas acusações ambientais, tendo ela 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.

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, com um processo de negociação de compensações ambientais a serem concedidas pela empresa.

### 3. Educação ambiental como novo código de conduta individual e coletivo

Se, por um lado, os conflitos sócio-ambientais locais promovem uma interiorização dos direitos e dos argumentos ambientais, pressionando por leis e controles estatais e, ao mesmo tempo, são 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".

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, etc. Embora haja 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. Isto lembra 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 naturalizar e interiorizar certos comportamentos. A educação

ambiental parece comportar estes aspectos de manual de auto-ajuda pública através da conduta individual.

Tive essa intuição após assistir a um 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. Uma primeira parte era 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 uma segunda parte, onde 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 acerca do papel da educação ambiental sobre os comportamentos individuais com 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 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 de subversão da participação, e por aí mesmo legítima a participação popular. De fato, o modelo do meio ambiente, na sua experiência de políticas públicas para estes efeitos, e na experiência de financiadores internacionais, acostumada à baixa eficiência de



políticas de comando e controle estatais, se 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. Esta 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 de conselhos municipais de meio ambiente, de audiências públicas, etc., pode mostrar os efeitos de dominação exercidos por efeitos técnicos de expertise e 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 de 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, ou de Camaragibe e Paulista, em Pernambuco, indicam isto.

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

Isso se manifesta em:

### 5.1. Novas áreas jurídicas

No interior da especialização do conhecimento 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, fazendo deste 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, em geral, crescente.

### 5.2. Nas escolas

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

### 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 9000, ISO 14000. Aparece 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 descrito 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, dentre 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 mais

poluição a se reformarem. 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, no caso da CSN em Volta Redonda, após o ano 2000.

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

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

Nesses espaços, 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 biologizante 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.

Assim como em Volta Redonda, em que os conflitos trabalhistas dos anos 80 tenderam a se arrefecerem nos anos 90 e a se transformar parcialmente, envolvendo diferentes grupos mais amplos em uma questão ambiental de toda

a cidade contra a CSN, assim também no ABC paulista, 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 abriram nos anos 90, as diferentes comissões e conselhos, constituídos por leis federais, e outros de origem municipal repassadores de verbas federais aos municípios.

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 dentre vários problemas ambientais, remonta-se à importância crescente da questão pública do meio ambiente. Esta questão relaciona-se com transformações do Estado, na sua maneira 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 (cf. responsabilidade social corporativa, etc.) E também relaciona-se 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, etc., inclusive cientistas sociais), e entre *experts* e leigos. E, dentre os leigos, em meio a populações "pobres" e "vulneráveis", aparecem apropriações criativas e novas formas de associatividade em torno das questões sócio-ambientais.

#### Notas

<sup>1</sup> Agradeço a Irllys Barreira, como coordenadora do Programa de Pós-Graduação em

Sociologia da Universidade Federal do Ceará, o convite, proporcionando-me a honra de dar a aula inaugural do primeiro semestre de 2004, do Programa no dia 2 de março deste mesmo ano. Com Irllys e César Barreira, tenho compartilhado atividades no Núcleo de Antropologia da Política, coordenado por Moacir Palmeira, e que envolve pesquisadores da UFC, da UFRJ e da UnB. No interior deste Núcleo tenho tido a oportunidade de levar adiante a pesquisa que informou esta palestra. Desta pesquisa participaram os pesquisadores Rosane Prado, Gláucia Oliveira da Silva, Diana Antonaz, Beatriz Heredia, Leandro Piquet Carneiro, Silvia Borges Correa, Myriam Gomes e Ricardo Rosendo. Parte do conteúdo desta palestra foi posteriormente aproveitado na introdução ao livro, por mim coordenado, *A Ambientalização dos Conflitos Sociais; participação e controle público da poluição industrial*, a ser publicado na coleção Antropologia da Política da Editora Relume-Dumará, em 2004. Neste momento, estou temporariamente (2003-2004) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, como professor e pesquisador visitante/ CNPQ, portanto, fisicamente afastado de meu local habitual de trabalho no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da UFRJ.

<sup>2</sup> Trata-se do projeto "Participação da população no controle da poluição industrial no Brasil e na Argentina", inicialmente apoiado pelo Departamento de Meio Ambiente e pelo comitê de pesquisas do Banco Mundial e posteriormente apoiado pela Fundação Ford no Brasil. O projeto foi sediado no Museu Nacional da UFRJ, com apoio da Fundação Joaquim Nabuco e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).