

XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS
6 a 11 de setembro de 2011, UFPE, Recife-PE

Grupo de Trabalho: **GT15 - Meio Ambiente, sociedade e desenvolvimento sustentável**

Título do Trabalho: **Protagonismo Cientificado: Ongs ambientalistas e conflitos ambientais no Litoral Norte de São Paulo**

Nome completo e instituição do(s) autores: **José Eduardo Viglio, Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP**

Protagonismo cientifizado: Ongs ambientalistas e conflitos ambientais no Litoral Norte de São Paulo

José Eduardo Viglio¹

Resumo

As questões ambientais enquanto problema social e político são definidas e formuladas, sobretudo a partir de uma racionalidade científica que lhes garantem sentido e legitimidade nas sociedades contemporâneas. Às entidades ambientalistas enquanto atores centrais nesse contexto recorrem cada vez mais à *expertise* científica, utilizada como recurso cognitivo e político em diferentes arenas. Esse trabalho procura analisar os usos da ciência por um conjunto de ONGs no Litoral Norte do Estado de São Paulo no processo de definição de riscos e impactos ambientais de um empreendimento de exploração e tratamento de gás natural da Petrobras que está sendo construído na região. São descritas e analisadas as principais dificuldades e limitações enfrentadas por essas ONGs neste processo, bem como suas articulações e negociações com os demais atores sociais e institucionais envolvidos.

1.0 Introdução

É possível afirmar que temos no Brasil outro modelo de industrialização e de expansão de infraestrutura, comparado àquele vigente até a década de 80 que teve no município de Cubatão o seu caso mais emblemático de poluição e degradação ambiental? Esta questão não tem uma resposta simples. Se por um lado, houve um maior controle dos índices de poluição do ar em muitas

¹ Doutorando em Ciências Sociais UNICAMP (eduviglio@hotmail.com).

regiões altamente industrializadas, muitos trabalhos que enfocam a questão da conservação da biodiversidade, indicam uma crescente e progressiva taxa de degradação ambiental em muitos ecossistemas do país.

O que se pode afirmar de fato é que nas duas últimas décadas se configurou reais constrangimentos públicos ao modelo de industrialização como aquele implantado em Cubatão. No contexto da democratização emergem constrições às ações ambientalmente deletérias. Restrições de ordem jurídico-institucional, e também constrangimentos morais que limitam o espectro de valores e interesses que podem ser expressos e perseguidos publicamente (COSTA *et al* 1999)

Portanto é amplamente reconhecida uma outra configuração da questão ambiental no Brasil, principalmente nas últimas duas décadas: maior institucionalização e fortalecimento das políticas ambientais nos diferentes níveis federativos; maior reconhecimento público e jurídico do ambiente e dos problemas ambientais enquanto demandas legítimas e passíveis de tratamento adequado; uma maior politização da natureza por um conjunto de entidades ambientalistas e também uma consolidação e profissionalização de uma *expertise* técnico-científica em torno das questões ambientais. Pode se falar assim na consolidação de uma arena especificamente ambiental no Brasil (VIOLA e LEIS 1995, COSTA *et al* 1999, FERREIRA 1996, 2000, FERREIRA 1998).

Neste processo de institucionalização da questão ambiental às demandas ambientais passam a ter tratamento no âmbito das políticas públicas, e desse modo, passam a estar sujeitas, às restrições impostas pela racionalidade administrativa, na qual predominam as soluções pragmáticas (politicamente aceitáveis e economicamente viáveis para uma sociedade capitalista). Neste âmbito qualquer demanda, por mais justificável que seja do ponto de vista ambiental, econômico ou social, necessitam levar em consideração outros interesses organizados e representados na esfera pública. (ALONSO E COSTA 2000).

Tomando esse contexto institucional juntamente com o processo de cientificação das questões ambientais que decorre de sua inerente dimensão técnica e científica (HANNIGAN 2006), a partir da década de 1990, no âmbito da sociedade civil, às organizações não governamentais ONGs se constituíram como estruturas de mobilização privilegiada (ALONSO e COSTA 2000) nos diversos fóruns e espaços de participação, principalmente por possuírem em muitos casos *expertise* técnica e científica e experiência burocrática para atuação neste contexto da emergente institucionalização ambiental.

É neste contexto sociopolítico que recai o interesse analítico deste trabalho, mais especificamente interessa compreender, a partir de um estudo empírico, a mobilização e o emprego da *expertise* científica por um conjunto de ONGs envolvidas com o processo de definição de riscos e impactos ambientais da Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba UTGCA, um empreendimento inserido no Projeto Mexilhão² da Petrobrás que foi implantado no Litoral Norte do Estado de São Paulo, uma região que possui cerca de 80% de seu território em áreas de proteção ambiental. Trata-se de um empreendimento de uma das maiores empresas de Petróleo do planeta que contou com recursos de um macro programa de investimentos do Governo Federal, o Programa de Aceleração do Crescimento³.

Tomando como premissa de que o processo de definição de riscos e impactos ambientais na contemporaneidade apresenta uma dimensão altamente conflituosa, a *expertise* técnica e científica assume um papel político inegável neste contexto. Para Beck (2006 p.8) “nos conflitos sobre riscos, a questão central é a de definição. É a questão de quem, com que recursos legais e intelectuais, passa a decidir o que conta como risco, o que conta como causa, e o que conta como preço. A questão de determinar quem é responsável, e quem é que tem que carregar o fardo de pagar pelos danos, foi transformada em uma batalha sobre as regras de evidência e as leis de responsabilidade”.

² Projeto Mexilhão que consiste nas atividades de exploração de gás natural na plataforma continental, transporte por duto para ser tratado na UTGCA e posteriormente o gás e seus derivados serão transportados por dutos e por caminhões para os principais centros consumidores do sudeste do país.

³ O **Programa de Aceleração do Crescimento** (mais conhecido como **PAC**) foi instituído pelo Governo Federal em janeiro de 2007 destinado a estimular o investimento privado e ampliar os investimentos públicos em infraestrutura em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros.

Esta análise tem como eixo teórico os trabalhos da Sociologia Ambiental, Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia, Políticas Públicas e pretende contribuir com tal literatura na compreensão e interpretação dos processos sociais e políticos em torno das questões ambientais contemporâneas⁴.

Primeiramente apresenta-se uma revisão da literatura sobre o papel da *expertise* científica na definição e nos processos políticos relacionados às questões ambientais. São apontados os principais problemas e limitações da *expertise* científica como fonte de legitimidade e autoridade nas arenas sociais e políticas.

2.0 *Expertise* científica na definição de riscos e impactos ambientais

A *expertise* científica desempenha um papel central no processo de definição coletiva dos problemas ambientais (HANNIGAN 2006, IRWIN 2001, BECK 1992, YEARLEY 1992). Neste sentido os problemas ambientais contemporâneos são definidos, justificados e legitimados no âmbito da ciência, principalmente nas ciências físicas e da vida. Ao mesmo tempo, que a ciência se constitui como a principal fonte de justificação política nos debates e decisões sobre questões ambientais a autoridade epistêmica dos *experts* está na base da cientificação das políticas ambientais nas últimas décadas (LOVBRAND e OBERG 2005).

Beck (1992) atribui um papel central para a ciência no que se refere aos riscos da modernização, na medida em que afirma que a “ciência é uma das causas, meio de definição e fonte de solução dos riscos” (BECK, 1992 p. 155). Ainda para Beck (1992), a invisibilidade dos riscos ambientais da modernidade e a insuficiência da experiência primária e sensorial dos grupos afetados por esses riscos em identificá-los, possibilitam a *expertise* científica ocupar um espaço crucial no processo de definição e mitigação destes riscos.

⁴ Esse trabalho se insere numa pesquisa de doutorado “Usos sociais e Políticos da Ciência na Definição de Riscos e Impactos Ambientais” financiada pelo Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, cujos objetivos são o de analisar os usos da ciência e a interação entre os diferentes atores sociais e institucionais no processo de definição de riscos e impactos ambientais da Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba/SP (UTGCA).

É notória deste modo, a centralidade da *expertise* científica nas definições e soluções de um conjunto de problemas ambientais. Porém, recorrer e utilizar tal *expertise* como recurso de autoridade e legitimidade por parte do ambientalismo, por exemplo, pode ser muito problemático. Isso decorre, sobretudo, das limitações e impossibilidade da ciência em fornecer, em muitas ocasiões, respostas e comprovações esperadas. Em outras ocasiões mesmo com dados e informações contundentes a *expertise* científica pode ter pouca influência sobre as decisões políticas.

Nesse sentido, Yearley (1992) analisa as implicações sociológicas do uso da razão científica e da dependência da autoridade dos *experts* por parte das organizações ambientalistas. O autor afirma a partir de análises empíricas com organizações ambientalistas que a ciência não pode ser considerada uma aliada política e cognitiva tão eficiente quanto às organizações gostariam. O autor apresenta três principais eixos explicativos para esta constatação.

Para Yearley (1992) em parte a explicação é filosófico-epistemológica, já que a ciência fornece evidências inerentemente abertas à revisão e, portanto intrinsecamente provisórias. Apesar da sua autoridade a ciência não pode oferecer um suporte transcendental para proposições substantivas particulares. Segundo o autor, a explicação também é sociológica, pois em muitas situações de disputa política as informações e à pesquisa que os grupos ambientalistas desejam ou precisam pode não ser operacionalizáveis em função da ausência de recursos necessários para a geração destas. Do mesmo modo, na composição social dos grupos ambientalistas pode não existir uma *expertise* científica que são requeridas nas arenas sociais e políticas. Ainda para Yearley (1992), os governos e indústrias podem não se interessar pelo tipo de informação científica mobilizada e utilizada pelos grupos ambientalistas.

Os fatores filosóficos e sociológicos podem se sobrepor e interagirem. O contexto social dos inquéritos legais pode encorajar a exploração tendenciosa da fraqueza epistemológica da ciência. As regras de justiça nos meios de comunicação encorajam estes a dar o mesmo tempo para as visões em competição, mesmo se as credenciais científicas destas visões forem diferenciadas (YEARLEY 1992).

Neste sentido, o autor afirma que os fatores filosóficos e sociológicos ajudam a explicar o fato do ambientalismo com forte base científica ter grandes dificuldades de se impor mais fortemente na arena pública e provocar mudanças políticas. Por sua vez, prossegue Yearley, essa experiência de frustração (quando a ciência falha em entregar os benefícios esperados) é susceptível de reforçar atitudes de ambivalência ideológica em relação à ciência e estimular a busca por fontes alternativas de legitimação. Deste modo para o autor, essa tensão entre profissionalização científica e uma busca mais abrangente de legitimação deve continuar.

3.0 Usos sociais e Políticos da *expertise* científica pelas Organizações não Governamentais do Litoral Norte do Estado de São Paulo

3.1 O Litoral Norte de São Paulo

O Litoral Norte de São Paulo é constituído pelos municípios de Caraguatatuba (100.899 habitantes), São Sebastião (73.833 habitantes), Ilhabela (28.176 habitantes) e Ubatuba (78.870 habitantes). Todos esses municípios recebem um fluxo intenso de turistas e veranistas, a chamada população flutuante, que colabora sobremaneira com a receita municipal, sendo considerada a base propulsora de suas economias.

A maior parte dessas receitas provém da indústria do turismo, devido à arrecadação gerada pelos empreendimentos de comércio e serviços voltados ao atendimento dos turistas e à arrecadação de impostos referentes aos imóveis de segunda residência. No caso específico de São Sebastião boa parte de sua arrecadação provém de tributos e *Royalties* em razão da movimentação de petróleo realizada no TEBAR - Terminal Almirante Barroso, pertencente à Petrobras.

Tomando como referência o território dos municípios pertencentes ao Litoral Norte, que ocupam cerca de 197 mil ha, tem-se que cerca de 162 mil ha são ocupados por vegetação natural remanescente de mata atlântica, o que correspondem a 82% da superfície. Ressalta-se que grande porcentagem destes significativos remanescentes florestais insere-se em Unidades de Conservação: cerca de 86% das áreas vegetadas estão sob a proteção nos

municípios de Caraguatatuba, Ubatuba e Ilhabela, todos com cerca de 80% de seu território administrativo inserido nestas categorias de Áreas Legalmente Protegidas, ficando em segundo plano, São Sebastião com cerca de 60%.

A topografia acidentada das encostas serranas permitiu o desenvolvimento diferenciado de solos, desde o topo aos sopés das montanhas, num frágil equilíbrio e caracterizado pela ocorrência de movimentos de massa, em escorregamentos que, juntamente com a dinâmica natural e as ações antrópicas na vegetação, configura mosaicos compostos por extensões variadas de vegetação em diferentes estágios de sucessão (SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE DE SÃO PAULO, 2009).

A Região vem passando por grandes alterações nas últimas décadas decorrentes principalmente de projetos de infraestrutura como estradas, oleodutos, terminal petrolífero, especulação imobiliária, configurando assim fortes propulsores de problemas ambientais variados, desde ocupação irregular de encostas, expansão urbana em áreas protegidas, passando ainda por poluição hídrica causada pelo lançamento de esgotos domésticos, derramamentos e vazamento de petróleo. Essa região ainda é marcada por conflitos envolvendo diversos grupos sociais em Unidades de Conservação de proteção integral (SIMÕES e FERREIRA 2010) e também por um processo de alteração e descaracterização de comunidades tradicionais e caiçaras (BARBOSA *et al* 2010).

Nos últimos anos um conjunto de novos empreendimentos industriais e de infraestrutura estão sendo implantados e projetados para a região. Se esses empreendimentos, por um lado, são legitimados pelas administrações municipais por possibilitarem aumento de arrecadação nos orçamentos municipais e promessas de aumento na oferta de empregos, por outro lado, levantam uma série de preocupações entre entidades ambientalistas e demais atores sociais e institucionais em relação aos novos impactos e riscos ambientais numa região de alta susceptibilidade e vulnerabilidade do ponto de vista ambiental.

Dentre esses empreendimentos destacam os projetos da Petrobrás de exploração, tratamento e transporte de gás natural, construção de alcoolduto, construção de um novo píer no terminal de São Sebastião, bem como a exploração de petróleo e gás em águas profundas. Há ainda outros projetos de

transporte e logística conduzida, sobretudo pelo governo do Estado de São Paulo que incluem ampliação do Porto de São Sebastião, duplicação da principal rodovia que dá acesso ao Litoral Norte (Rodovia dos Tamoios) e construção de um contorno viário entre Caraguatatuba e São Sebastião.

3.2 Fóruns ambientais e ONGs Ambientalistas no Litoral Norte do Estado de São Paulo

Há no Litoral Norte de São Paulo uma rede densa de organização e mobilização da sociedade civil em relação às questões ambientais. Há um grande número de ONGs ambientalistas (em torno de 35 entidades), muitas destas articuladas num colegiado denominado de REAL NORTE⁵, além de uma variedade de associações de moradores que atuam na defesa de praias e demais ambientes. Tais associações em muitos casos têm como membros indivíduos da elite política e econômica do Estado de São Paulo que escolheram o Litoral Norte do Estado como espaço de descanso e lazer.

Do mesmo modo há uma série de instâncias e espaços de participação relacionados às questões ambientais na região. Dentre esses se destacam: Conselhos Municipais de Meio Ambiente, Comitê de Bacia Hidrográfica do Litoral Norte, Grupo Setorial de Gerenciamento Costeiro, Fóruns da Agenda 21, Conselhos das diferentes categorias das unidades de conservação e Comitê de Diálogo para Sustentabilidade COMDIAL⁶.

Dentro dos objetivos propostos neste trabalho, que consiste na análise da mobilização e uso da *expertise* científica pelas ONGs, foi definido e recortado dois contextos de envolvimento destas ONGs com às questões

⁵ O REAL NORTE (<http://realnorte.wordpress.com/sobre/>) foi criado em 2000 e se constitui num colegiado que funciona como fórum permanente das entidades ambientalistas do Litoral Norte de São Paulo. Há um regimento interno e uma Carta de Princípios, cujo objetivo principal é articular as ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), frente às políticas de meio ambiente federais, estaduais e também as municipais que tenham repercussão regional. Até o momento são 13 entidades cadastradas no REAL NORTE.

⁶ Instância (instituída como um Convênio de Cooperação Técnico Científico e de Promoção do Diálogo) criada em abril de 2007 reunindo inicialmente o REAL NORTE, PETROBRÁS e Universidade Católica de Santos (Unisantos), essa última atuando como um mediador nas negociações e debates entre Petrobrás e as entidades ambientalistas. Tal instância foi criada, sobretudo, durante o licenciamento prévio da UTGCA, como um espaço de comunicação e negociação das implicações ambientais deste empreendimento e do Projeto Mexilhão como um todo).

ambientais do Litoral Norte: 1- Processo de Licenciamento ambiental⁷ da UTGCA; 2- Comitê de Diálogo para Sustentabilidade – COMDIAL. Em ambos os contextos foram discutidos e definidos os riscos e os impactos ambientais da UTGCA. No primeiro caso, as ONGs atuaram juntamente com amplo conjunto de atores sociais e institucionais e no segundo caso apenas com o empreendedor, a Petrobras.

3.3 ONGs Ambientalistas no Licenciamento Ambiental da UTGCA

No caso específico do licenciamento ambiental da UTGCA, várias situações de ação envolvendo às ONGs ambientalistas foram delimitadas e analisadas: audiências públicas⁸, *blogs* e *sites* da internet, jornais impressos e digitais. Também foram coletados e analisados todos os documentos protocolados pelas ONGs ambientalistas junto ao IBAMA. Também foram realizadas entrevistas aprofundadas com dez lideranças ambientalistas.

As lideranças e os membros de muitas ONGs do Litoral Norte reúne uma *expertise* técnica e científica nas questões ambientais, pois, muitos destes possuem formação na área específica das ciências ambientais e na área do direito. São membros de fóruns consultivos e deliberativos (Conselhos municipais, Estaduais e Federais de Meio Ambiente, Comitê de Bacia do Litoral

⁷ O Licenciamento Ambiental é um Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecido pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. A principal função desse instrumento é conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação do meio ambiente. A lei estipula que é obrigação do empreendedor buscar o licenciamento ambiental junto ao órgão competente, desde as etapas iniciais do planejamento de seu empreendimento e instalação até a sua efetiva operação. O processo de licenciamento ambiental da UTGCA teve início em 2006 no Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis IBAMA. Trata-se um empreendimento localizado no município de Caraguatatuba que atualmente já processa o gás natural provindo dos campos da plataforma continental (Mexilhão, Uruguá-Tambau) bem como dos poços da camada denominada de Pré - Sal (Tupi). A licença prévia do empreendimento foi concedida pelo IBAMA em setembro de 2007 e licença de operação em março de 2011.

⁸ A audiência pública se constitui como uma das etapas da avaliação do impacto ambiental e o principal canal de participação da população nas decisões em nível local. Esse procedimento consiste em apresentar aos interessados o conteúdo do estudo e do relatório ambiental, esclarecendo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões sobre o empreendimento e as áreas a serem atingidas. Embora a audiência pública, cuja natureza consultiva, não vincule a decisão sobre o pedido de licença ambiental, teoricamente, as opiniões divergentes ao empreendedor não poderão ser deixadas de lado pelo órgão licenciador, que deverá considerar nos motivos dessa decisão, acolhendo ou rejeitando os argumentos e documentos nela apresentados (SOARES 2002).

Norte, Grupo Setorial Gerenciamento Costeiro⁹, Conselho das Unidades de Conservação).

Essas lideranças, de modo geral, consideram que o capital científico é um elemento necessário, imprescindível e diferencial nas arenas sociais e políticas nas quais participam. No caso do licenciamento ambiental analisado, muitas ONGs ambientalistas do Litoral Norte atuaram no processo de definição de riscos e impactos ambientais, participando das audiências públicas, protocolando documentos e manifestações técnicas junto ao órgão licenciador, organizando campanhas pela internet, divulgando notícias e opiniões sobre o empreendimento em diferentes meios de comunicação (jornais, revistas, *blogs*).

Algumas lideranças ambientalistas, especialmente aqueles que fazem parte do REAL NORTE¹⁰ se dedicaram a uma discussão e análise sistemática do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) da UTGCA, apontando incoerências, lacunas e deficiências nestes estudos. Tal análise contribuiu para a construção de argumentos técnicos e científicos utilizados em diversas situações, especificamente nas audiências públicas, nos documentos e manifestações técnicas encaminhadas ao órgão licenciador e nos debates e negociações no âmbito do COMDIAL.

Desse modo, observou-se uma série de questionamentos e críticas das ONGs ambientalistas do litoral norte em relação: à magnitude de muitos riscos

⁹ O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro foi institucionalizado no Brasil a partir da promulgação da Lei Federal nº 7.661/88, como parte integrante da Política Nacional do Meio Ambiente-PNMA e da Política Nacional de Recursos do Mar-PNRM. No caso do Estado de São Paulo, O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei nº 10.019/98 estabeleceu objetivos, diretrizes, metas e instrumentos para sua elaboração, aprovação e execução, com a finalidade de disciplinar e racionalizar a utilização dos recursos naturais da Zona Costeira. No Estado de São Paulo, a Zona Costeira apresenta uma extensão de 700 km e uma área de cerca de 27.000 km², incluindo 36 municípios e abrigando a maior parte da Mata Atlântica existente no Estado. De acordo com as características socioambientais, a zona costeira paulista foi dividida em quatro setores: Litoral Norte, Baixada Santista, Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape-Cananéia e Vale do Ribeira. Cada um desses setores possui um sistema colegiado de gestão, denominado Grupo Setorial, com participação dos governos estadual e municipal e da sociedade civil. Os Grupos Setoriais têm como atribuição elaborar as propostas de zoneamento e fazer a sua atualização quando necessário, bem como elaborar os planos de ação e gestão (SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO 2011).

e impactos ambientais, à metodologia de avaliação dos prováveis danos, e a efetividade dos programas de mitigação dos riscos e impactos ambientais. Ao mesmo tempo, essas mesmas ONGs apontavam riscos e impactos não contemplados nos EIAs- RIMAs, e argumentavam sobre a falibilidade da técnica e da ciência, principalmente nas situações em que o empreendedor justificava suas medidas de previsão e controle dos danos ambientais.

Ao longo do processo do licenciamento prévio foi possível identificar diferentes estratégias e perspectivas das ONGs do Litoral Norte em relação ao empreendimento. No início do processo parecia haver um comportamento mais homogêneo de viés contestatório, (porém embasado técnica e cientificamente), sugerindo outro modelo de desenvolvimento para a região não relacionado à industrialização, ancorada na perspectiva de preservação das vocações turísticas e ambientais e de um estilo de vida próprio da região. Porém na medida em que os debates (audiências, reuniões) foram se desenvolvendo, aquelas ONGs, principalmente ligadas ao REAL NORTE, prevendo a inevitabilidade do empreendimento em função dos argumentos econômicos, políticos e sociais a este relacionado, passaram a empregar seus recursos, dentre esses, a *expertise* técnica e científica para discutir às medidas mitigadoras e compensatórias do empreendimento.

Por outro lado, algumas lideranças ambientalistas continuaram a empregar uma argumentação técnica e científica até o momento da concessão da licença prévia, apontando os danos ambientais do empreendimento a fim de pressionar o IBAMA para a não concessão de tal licença. Nesse sentido a principal linha de ação estabelecida foi de questionar principalmente um item específico do EIA- RIMA: aquele referente à escolha por Caraguatatuba como a melhor alternativa locacional. Para isso protocolaram documentos no IBAMA, reuniram numa página da internet¹¹ informações científicas, artigos de especialistas em áreas de risco geológico-geotécnico e em poluição atmosférica incluindo nestes, depoimento de técnicos da própria Petrobrás (pertencente à Comissão Interna de Prevenção de Acidentes CIPA).

¹¹<http://www.boicucanga.com.br/soslitoralnortesp.html>

Segundo essas lideranças às respostas aos questionamentos colocados não foram esclarecedores e nem racionais, pois evidenciava que a escolha por Caraguatatuba não tinha uma base científica que levasse em consideração em primeira ordem às especificidades ambientais da região. Essas lideranças tendem a entender o IBAMA como desprovido de autonomia política para contrariar outros interesses no âmbito do estado, porém não questionam a capacidade técnica e científica do mesmo. Para uma liderança ambientalista “o IBAMA era pressionado para aprovar, o mesmo que passou com as hidrelétricas de Belo Monte, do Rio Madeira, ou seja, tecnicamente não foram observadas às principais premissas científicas, o que houve foi um prevailecimento da política sobre a ciência em si”.

Em relação ao Ministério Público (MP), essas ONGs demonstram uma insatisfação com o fato do mesmo não ter o papel de avaliar e questionar técnica e cientificamente se a escolha por Caraguatatuba era de fato a mais racional não só do ponto de vista ambiental como econômico: “só o fato de ter o item alternativa locacional descrito no EIA-RIMA impede o MP de questionar, pois teoricamente o empreendedor esta cumprindo a lei” (LIDERANÇA AMBIENTALISTA). Quanto à *expertise* contratada pelo empreendedor a opinião desta liderança é de que de modo geral se tratam de “pessoas bem pagas para te contradizer, e afirmar que este é o melhor trajeto e a melhor área... a empresa de consultoria não foi contratada pela sua capacidade técnica e científica e sim por outros motivos”.

Desse modo, a posição destas lideranças ambientalistas, mobilizando uma *expertise* científica para justificar que Caraguatatuba não era a área mais adequada e sim o município de Cubatão pode ser compreendida no âmbito da literatura que trata da ação coletiva relacionada à instalação de plantas e infraestruturas industriais, como uma resposta ou estratégia “não em meu quintal” - *not in my backyard NIMB* (KRAFT & CLARY 1992) em que são observadas reações e oposições muitas vezes inflexíveis a uma obra ou atividade que os moradores acreditam que irá resultar em impactos adversos. Porém esse trabalho não sugere que essas preocupações possam ser entendidas como ingênuas, mal informadas ou parciais (HOWITT 2003).

Desse modo, uma parte das ONGs do Litoral Norte não se envolveram com a discussão de medidas mitigadoras e compensatórias do empreendimento, já que o objetivo principal era reunir evidências técnicas para pressionar o IBAMA para a não concessão da licença prévia a UTGCA. Para essas ONGs, discutir melhorias ambientais no empreendimento era muito pouco comparado àquilo que o empreendimento representava em termos de potencial de degradação ambiental e do estilo de vida da região. Como coloca uma liderança “*o Real Norte achou que nos só perderíamos com essa posição radical... queríamos ir até o supremo pra questionar esse projeto*”.

Por outro lado, a maioria das demais ONGs que atuaram no processo da UTGCA, principalmente aquelas inseridas no REAL NORTE entendiam que estava claro, desde que o empreendimento tornou-se público, que a negação da licença prévia era uma decisão que dificilmente aconteceria dado às condicionantes conjunturais e estruturais do empreendimento. Nesse grupo, parece haver uma opinião compartilhada de que uma melhor base técnica e científica sobre os potenciais danos ambientais e sociais do empreendimento para a região não seria suficiente ou determinante para a não aprovação do empreendimento pelo IBAMA.

Em função da experiência de participação em diferentes arenas, parece haver certa convicção por parte das lideranças dessas ONGs, de que a questão ambiental (mediada técnica, cientificamente ou de forma valorativa e simbólica) não é o elemento central nas decisões políticas e setoriais. Neste aspecto, há uma perspectiva de que às decisões sobre o local de instalação de uma atividade desse porte já havia sido tomada em outras instâncias governamentais que detêm certa hegemonia de poder e influência no aparato estatal.

Tais lideranças entendem que dificilmente a dimensão ambiental seria um elemento que alteraria esse quadro, a não ser que esta estivesse ancorada numa racionalidade técnica e científica (embasada por pesquisadores e instituições de renome) e ao mesmo tempo articulada e mobilizada pelas elites políticas e econômicas locais. Nesta configuração haveria segundo tais lideranças à possibilidade de alterar uma decisão já consolidada na esfera

governamental. Como não foi esse o contexto, para essas ONGs o objetivo do emprego de uma *expertise* científica no processo é, sobretudo, de aprimorar e questionar os riscos e os impactos ambientais e suas medidas mitigadoras e compensatórias. Desse modo, essas ONGs atribuíram mais sentido e eficácia no uso da *expertise* científica no processo de licenciamento ambiental da UTGCA, ao entendê-la como um mecanismo pragmático que possibilitasse o estabelecimento de medidas concretas de controle ambiental do empreendimento.

Mesmo se concentrando nas medidas mitigadoras e compensatórias dos riscos e dos impactos ambientais do empreendimento essas ONGs apontam grandes dificuldades de atuação nesse contexto. Apesar de possuírem um real e consolidado nível de articulação e de reunirem um grau de *expertise* científica considerável, segundo as lideranças ambientalistas entrevistadas, tal *expertise* ainda está muito aquém do necessário e daquela exigida no processo de negociação com os demais atores envolvidos seja o empreendedor ou o órgão licenciador.

Tais ONGs afirmam serem necessários em muitas ocasiões conhecimento muito específicos do qual não dispõem, ao mesmo que não possuem recursos suficientes para adquiri-los. Entendem que esse conhecimento só poderia ser fornecido por meio de uma *expertise* profissional contratada e remunerada. Apesar do Litoral Norte ser uma região onde é desenvolvida uma série de pesquisas de importantes universidades públicas brasileiras na área ambiental, tais ONGs atribuem muita dificuldade num diálogo e parceria com esses pesquisadores.

O elevado e diferenciado grau de *expertise* da Petrobrás, foi outro fator de dificuldade e limitação apontado pelas ONGs no processo de negociação de riscos e impactos ambientais. As mesmas sugerem que há um verdadeiro monopólio de *expertise* da empresa não apenas nos aspectos específicos de exploração, transporte e tratamento de gás e petróleo, como também na área de riscos e impactos ambientais, seja por meio de seus funcionários como também das universidades e consultorias contratadas pela empresa. A fala de

uma liderança ambientalista ilustra bem esse aspecto e demonstra a leitura institucional que as mesmas possuem do órgão licenciador:

“Se você vai lá, lê, folheia o EIA-RIMA e faz 90 questões como fizemos, eles vão responder 450 respostas para as suas 90 perguntas, 18 anexos, 200 estudos e você fica chupando o dedo e é exatamente assim que o IBAMA fica, por mais que eles tenham um setor específico para isso, não desmerecendo o IBAMA de forma alguma, mas não chega aos pés do corpo técnico da Petrobrás, e esse corpo técnico dá um banho nos caras. O que eu quero dizer que é quase inatingível para um órgão licenciador oferecer um comunique-se, grosso modo, um comunique-se para a Petrobrás, para se mudar o plano, por exemplo: muda a UTGCA daqui, põem ali! Por que você vai explorar esse gás até 2050? O órgão licenciador não tem essa capacidade, como a gente não tem e a comunidade tem menos ainda”.

3.4 Atuação da ONGs no Comitê de Diálogo para Sustentabilidade

O COMDIAL também se configura como um contexto interessante para avaliar o uso da *expertise* científica pelas ONGs no processo de debates e negociação das implicações ambientais da UTGCA¹². Inicialmente essa instância foi estabelecida como um espaço de interação entre o REAL NORTE e Petrobrás mediada pela Unisantos¹³. Esta instância foi criada seguindo um modelo parecido que havia sido implantando no município de Corumbá no Estado de Mato Grosso do Sul, envolvendo a Petrobrás de demais empresas que atuam naquela localidade¹⁴.

Após momentos de intenso enfrontamento e conflitos entre Petrobrás e ONGs ambientalistas durante as audiências públicas do Projeto Mexilhão, a Unisantos propôs uma plataforma de diálogo entre essas partes. Desse modo, os objetivos e as premissas que orientaram sua criação foi o de possibilitar um debate sobre os estudos de impacto ambiental da parte terrestre (UTGCA e do gasoduto Caraguatatuba- Taubaté) e marítima do Projeto Mexilhão¹⁵.

¹² As informações sobre o COMDIAL que subsidiou a análise foram adquiridas por meio de consulta aos registros de suas reuniões e por entrevistas com seus membros.

¹³ Atualmente, além desses atores também fazem parte um representante das unidades de conservação do litoral norte.

¹⁴ http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/pantanal/pantanal_news/?7140-

¹⁵ O acordo formalizado em julho de 2008, por meio de um convênio técnico-científico, selou o compromisso de promover debates e desenvolver o diálogo em torno de alguns temas centrais, entre eles 1- operações com petróleo e gás no litoral norte e seus programas de gestão ambiental; 2- a avaliação conjunta dos impactos ambientais dos grandes projetos em implantação ou planejados para os próximos anos para a região; 3- o acompanhamento das

Da parte das ONGs ambientalistas envolvidas havia uma perspectiva de que se configurasse com o COMDIAL um espaço de cooperação e contribuição nas propostas de ações de mitigação, recuperação e compensação nas questões socioambientais relacionadas ao Projeto Mexilhão. Ao mesmo tempo propunham um debate que articulasse todos esses impactos e medidas mitigadoras numa proposta de avaliação ambiental integrada, que possibilitasse uma visão de conjunto sobre todas as transformações que essas obras trariam para a região.

Já em relação à Petrobrás um dos interesses da empresa com a Plataforma de diálogo era o de consolidar um canal de comunicação direto com as ONGs ambientalistas do Litoral Norte e assim evitar os possíveis conflitos e resistências que vinham enfrentando no processo de licenciamento da UTGCA e do Projeto Mexilhão como um todo, como fica expresso na fala de um membro da Petrobrás *“o que nos preocupa não são os fatos, mas sim as especulações, por má informação, informação especulativa. Estamos investindo algo em torno de US\$18 bilhões, e esperamos informar corretamente a todos, com as informações já constantes do Eia-rama e nossas conversas pactuadas”*.

Na opinião de lideranças das ONGs participantes os objetivos iniciais do COMDIAL foram apenas parcialmente atingidos. Não ocorreram um número e um grau de discussão esperadas sobre as implicações ambientais do Projeto Mexilhão, incluindo a UTGCA. Ao mesmo tempo, essas mesmas ONGs atuaram muito esporadicamente e de forma pouco efetiva na cooperação e acompanhamento das medidas mitigadoras e de monitoramento ambiental desses empreendimentos.

Dentre os fatores, apontados pelas ONGs que explicam em parte a não concretização dos objetivos iniciais, principalmente no que se refere ao acompanhamento e intervenção nas medidas mitigadoras e compensatórias

ações gerais de gestão ambiental em escala regional, com destaque para a implantação e funcionamento das Unidades de Conservação (parques, estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e outras); 4- as prioridades de ação para encaminhar a região para um desenvolvimento sustentável do ponto de vista econômico, ecológico e social.

estão: envolvimento dos membros com outras demandas e projetos no âmbito do COMDIAL, dificuldade em dialogar com Petrobrás em função de sua *expertise* diferenciada, deficiência e lacunas na *expertise* técnica e científica por parte das ONGs em muitos aspectos, limitações no fluxo de informação entre Petrobras e ONGs ambientalistas, como sugere a fala de uma liderança ambientalista:

“Estamos muito à frente de informações em relação ao que a comunidade em geral recebe, porém sempre atrás dos processos decorrentes destes já implementados e suas ampliações e temos dificuldade também em difundir tais informações. Estamos buscando reparar isso, mas ainda não achamos 'a veia' para termos sucesso, ainda falta capilaridade na informação, também temos dificuldade em nos aprofundarmos nestes programas e projetos ambientais, pois a Petrobrás terceiriza todos estes programas e os atores que controlam não são necessariamente aqueles que estão dialogando conosco e trazer o empreendedor terceirizado para expor nós não conseguimos. O fato destes programas serem terceirizados dificulta trazer quem executa para a mesa e os 'timings' entre programas, reuniões, agendas e exigências do órgão licenciador existe um abismo e isto ainda não conseguimos equacionar apesar de discutirmos como fazer isto”.

Apesar desses problemas e limitações, as ONGs que participam do COMDIAL apontam aspectos positivos nesta plataforma de diálogo. Alguns compromissos e medidas ambientais relacionados à UTGCA e os outros componentes do Projeto Mexilhão que não constavam nas condicionantes da Licença Prévia foram implantadas e executadas pela Petrobras a partir de negociação no âmbito do COMDIAL¹⁶.

De fato, e para finalizar é possível afirmar que apesar das dificuldades e limitações no emprego da *expertise* científica no processo de definição de riscos e impactos ambientais, as ONGs ambientalistas do litoral norte tiveram um importante papel neste processo, pois, a partir do momento que essas passaram a participar do processo de licenciamento ambiental da UTGCA e empregar sua *expertise* técnica e científica as mesmas influenciaram o comportamento e ação dos demais atores sociais e institucionais envolvidos.

¹⁶ Medidas e programas não previstos na Licença Prévia, mas assumidos com o Real Norte: Monitoramento de gases, avaliação do metano no solo sob a UTGCA, Extensão do Shaft e embocaduras, monitoramento dos fenômenos sísmicos e escorregamentos de massa durante a execução do túnel e Shaft.

Ao mesmo tempo, muitos dos questionamentos e apontamentos dessas ONGs se converteram em medidas ambientais e condicionantes a serem cumpridas pelo empreendedor.

5.0 Agradecimentos

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo financiamento desta pesquisa e a Dra. Lúcia da Costa Ferreira do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da Unicamp NEPAM pela orientação.

6.0 Referências Bibliográficas

ALONSO, A. COSTA, V.M. Por uma Sociologia dos Conflitos Ambientais no Brasil. **Anais**. Encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento da Clacso – Rio de Janeiro, 22 e 23 de novembro de 2000

BARBOSA, S R C S e SEIXAS, S R C ; FORMAGIO, Cessimar de Campos ; BARBOSA, R V .(2010) Áreas Protegidas, Uso e Ocupação do Solo, Qualidade de Vida e Turismo no Litoral Norte Paulista: Algumas Reflexões sobre o Município de Ubatuba. Caderno Virtual de Turismo (UFRJ), v. 10, p. 121-137.

BECK, U. **Risk Society**. Towards a New Modernity. SAGE Publications, London. 1992.

BECK,U. Uma sociedade do Risco: entrevista com Ulrich Beck. IHU online. no. 181, 2006. Acesso online: <http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao181.pdf>. Acessado em maio de 2010.

COSTA, S. ALONSO, A. TOMIOKA, S. Negociando Riscos: expansão viária e conflitos ambientais no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.55, p. 157-175, nov. 1999.

FERREIRA, Leila da Costa. A questão Ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo. 1998. 160p.

FERREIRA, Lúcia da C. **Os fantasmas do Vale**: qualidade ambiental e cidadania. Campinas: Editora da Unicamp. 1993. 188p.

FERREIRA, Lúcia da Costa . Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro. *Ambiente e Sociedade*. Campinas, SP, v. 1, n. 5, p. 35-54, 2000.

FERREIRA, Lúcia da Costa . Os ambientalistas brasileiros, os direitos sociais e a natureza. **Temáticas** (UNICAMP) IFCH/UNICAMP- Campinas- SP, v. 4, n. 7, p. 31-68, 1996.

HANNIGAN, J. **Environmental Sociology** (2 ed.). London & New York: Routledge, 2006.

HOWITT, R. "Local and non-specialist participation in impact assessment", in Liu,C-Q, Z Zhoa, T Xiao and JGuha (eds.) *Strategic Management of Environmental and Socio-Economic Issues*, Guizhou Science and Technology Publishing House, Guiyang, China: 27-36 (2003).

IRWIN, A. **Sociology and Environment**. Polity Press. 2001.

KRAFT, M E, CLARY B. "Citizen Participation and the NIMBY Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal." *Western Political Quarterly* 44: 299-328.

LOVEBRAND, E. OBERG, G. 2005. Comment on "How science makes environmental controversies worse" by Daniel Sarewitz, *Environmental Science and Policy*, 7, 385–403 and "When Scientists politicize science: making sense of the controversy over The Skeptical Environmentalist" by Roger A. Pielke Jr., **Environmental Science and Policy**, 7, 405–417. In: *Environmental Science & Policy* 8 (2005) 199–200.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE DE SÃO PAULO. (2009) Litoral Norte: Metodologia para avaliação integrada de projetos. Relatório Final.

SIMÕES, E. FERREIRA, L.C. (2010) O Dilema de Populações Humanas em Parques: Gestão Integrada entre Técnicos e Residentes no Núcleo Picinguaba. In: *anais: V Encontro Nacional da Anppas*, Florianópolis.

VIGLIO, J. E. Usos sociais e Políticos da Ciência: *expertise* científica e definição de riscos e impactos ambientais. *Anais. XV Congresso Brasileiro de Sociologia* 26 a 29 de julho de 2011, Curitiba (PR).

VIOLA, E. LEIS, H. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-91: do bissetorialismo preservacionista ao multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D. J. e VIEIRA, P. F. (orgs.) **Dilemas do socioambientalismo e desenvolvimento sustentável**. Campinas. Ed Unicamp. 1995.

YEARLEY, S. Green Ambivalence about Science: Legal-Rational Authority and the Scientific Legitimation of a Social Movement. **The British Journal of Sociology**, Vol. 43, No. 4, Dec., 1992, p. 511-532.