

Conflitos e arenas decisórias de megaprojetos de infraestrutura: uma discussão do Porto de São Sebastião – São Paulo/Brasil

Recebido: 07.01.18
Aprovado: 01.11.18

Marcela da Silveira Feital*
Eduardo Sonnewend Brondízio**
& Lúcia da Costa Ferreira***

*Marcela da Silveira Feital tem bacharelado e licenciatura em ciências sociais, mestrado e doutorado em sociologia, todos pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, São Paulo, Brasil.
Orcid: 0000-0002-2768-4911.
<mafeital@hotmail.com>.

** Eduardo Sonnewend Brondízio é professor doutor do Departamento de Antropologia do Anthropological Center of Training na Indiana University – Bloomington, United States of America.
Orcid: 0000-0001-9376-8366.
<ebrondiz@indiana.edu>.

*** Lúcia da Costa Ferreira é professora doutora do Programa Ambiente e Sociedade do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professora

Resumo: A aprovação de megaprojetos envolve arenas de negociação/decisão em diversos níveis, com atores diversos em termos de interesses e recursos sociais. Essa pesquisa analisou a arena decisória referente à expansão do Porto de São Sebastião (SP) – porto inserido em área ambientalmente peculiar, com relevância histórica, econômica e estratégica para o desenvolvimento regional/nacional. Assim, foram analisadas as implicações de uma tendência de burocratização da arena ambiental para os conflitos associados a megaprojetos. Para isso, foram adaptadas teorias sobre racionalização, conflitos e arena social. Os dados empíricos incluíram materiais de audiências públicas, mídia e relatórios técnicos, entrevistas com atores-chave. O trabalho discutiu as implicações das interações no âmbito de cada nível no planejamento e no processo de licenciamento ambiental no Brasil, demonstrando que os atores com interesses divergentes adotaram estratégias de ação diferentes para influenciar as decisões. Além disso, elementos organizacionais do processo decisório contribuíram para um diálogo desigual, menos aberto e transparente.

Palavras-chave: Conflitos sociais. Arena decisória. Burocracia. Megaempreendimentos. Licenciamento ambiental.

Conflicts and decision-making arenas of infrastructure megaprojects: a discussion about the Port of São Sebastião – São Paulo/Brazil

Abstract: Megaproject approval involves negotiation/decision arenas at different levels, with diverse actors in terms of interests and social resources. This research analyzed the decision-making arena related to the expansion of the Port of São Sebastião (SP) – port, located in an environmentally peculiar area, with historical, economic and strategic relevance for regional/national development. Thus, the implications of a tendency of bureaucratization of the environmental arena to the conflicts associated to megaprojects were analyzed. For this, theories on rationalization, conflicts and social arena were adapted. Data included materials from public hearings, media and technical reports, interviews with key actors. The paper discussed the implications of the interactions within each level in the planning and the environmental licensing process in Brazil, demonstrating that the actors with divergent interests adopted different strategies of action

colaboradora do Departamento de Sociologia da Unicamp, Campinas, São Paulo, Brasil. Orcid: 0000-0001-9276-6369. <luciacf@unicamp.br>.

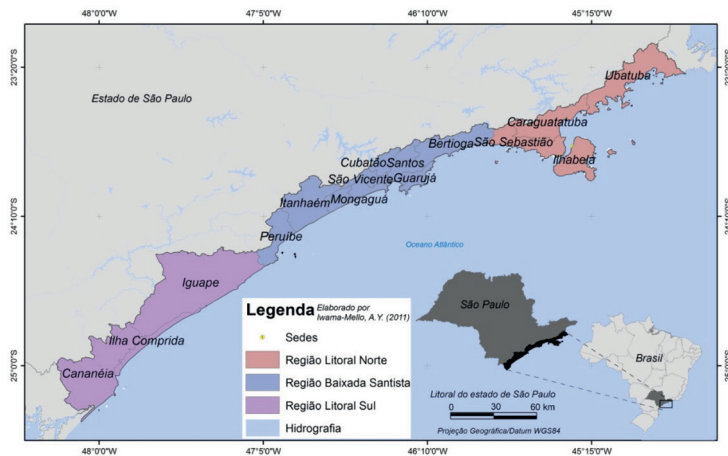
to influence the decisions. In addition, organizational elements of the decision-making process have contributed to an unequal, less open and transparent dialogue.

Keywords: Social conflicts. Decision-making arena. Bureaucracy. Environmental impact assessments. Infrastructure megaprojects.

Introdução

A aprovação de megaprojetos de infraestrutura envolve arenas de negociação e decisão em diferentes níveis. Desde a discussão de objetivos do empreendimento em longo prazo até o processo de elaboração de regras que definem seu alcance e escopo, o processo decisório reúne atores com diferentes objetivos, visões de mundo e recursos de poder para as negociações, além de lidar com várias dimensões dos impactos do empreendimento, como a econômica, a social, a política e a ambiental. O propósito deste artigo é analisar e refletir sobre a arena decisória em seus múltiplos níveis relacionados com o megaempreendimento que propõe a ampliação do Porto de São Sebastião (PSS), litoral norte paulista (região apresentada na Figura 1), e analisa as suas respectivas situações de ação, tais como licenciamento ambiental e audiências públicas. Este caso é bastante exemplar para compreender a questão sociológica – que é problematizada neste artigo – sobre a organização burocrática da arena ambiental e sua funcionalidade como arranjo institucional. O artigo aponta suas vantagens e desvantagens para os conflitos associados à viabilidade ambiental de grandes projetos, atentando-se aos mecanismos de participação pública dentro deste contexto.

FIGURA 1
LITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO



fonte: Elaborado por Mello (2011) apud Ferreira *et alii* (2012).

A questão é se a organização burocrática da arena decisória sobre questões ambientais é capaz de produzir mecanismos institucionais que facilitem a tomada de decisão sobre as problemáticas de riscos e os impactos do empreendimento. Ou seja, se a organização burocrática de arenas ambientais gera arranjos institucionais funcionais, que facilitariam as tomadas de decisões, tais como espaços participativos, por exemplo; ou se os mecanismos criados por esta organização são disfuncionais, implicando um processo carregado de efeitos colaterais de uma burocracia que enrijece os processos decisórios com excesso de formalismo, resistência a mudanças, superconformidade.

De modo mais específico, pergunta-se sobre os recursos sociais mobilizados pelos atores nessa arena, e quais atores foram capazes de ampliar sua capacidade de influência nos resultados do processo decisório, dando maior foco ao uso do conhecimento científico como possível recurso mobilizado. Assim, a questão específica desta pesquisa é sobre o uso que diferentes atores fizeram – ou não – do conhecimento científico nesse processo e se – e como – isso contribuiu para a dinamização ou para o engessamento das negociações. Questiona-se se a arena ambiental independeria, cada vez mais, da participação pública para a tomada de decisões, que seria feita na esfera do sistema burocrático¹ e jurídico, não sendo mais realizada nos espaços oficiais de negociação entre os múltiplos atores, mas entre atores específicos e a portas fechadas.

Para explorar essas questões foi realizado um estudo de caso em profundidade, o que exigiu um aporte teórico-metodológico específico com adaptações e conjunções de diferentes perspectivas. Assim, para dar conta da complexidade da realidade analisada, foram necessárias tanto a combinação das teorias sociológicas de conflito (Simmel, 1983; Weber, 1999; Ferreira, 2004; 2012; Ferreira *et alii*, 2007), e racionalização (Weber, 1999), como também a hibridização de diferentes abordagens sobre a teoria de arena, feitas por Ferreira (2012) a partir de Ostrom (1990; 2005), Renn (1992) e Hannigan (1995). Foi essencial a combinação de ferramentas metodológicas, utilizando uma adaptação do IAD *framework* (Ostrom, 2005) e da teoria de mobilização de recursos (Renn, 1992) para a organização dos dados empíricos coletados por meio de análise situacional e observação participante de audiências públicas e eventos como *workshops* realizados com os atores envolvidos nas problemáticas ambientais da região; de entrevistas semiestruturadas com atores-chave para o licenciamento ambiental em questão²; da análise documental dos estudos e relatórios de impactos ambientais e matérias de jornais locais e nacionais.

Esse arcabouço analítico permitiu o entendimento da organização a partir de seus elementos constituintes:

1. Essas questões foram definidas a partir da inserção da pesquisa (finalizada oficialmente em abril de 2014) no projeto temático financiado pela Fundação de Amparo à pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) – *Urban growth, vulnerability and adaptation: social and ecological dimensions of climate change on the coast of São Paulo (Research project – Fapesp Program on Global Climate Change process 2008/58159-7)*, coordenado por Lúcia da Costa Ferreira.

2. Entrevistas realizadas entre os meses de janeiro e dezembro de 2013 nas cidades de São Sebastião, Ilhabela, Campinas e Brasília, com atores sociais-chave ou representantes de instituições importantes para a pesquisa, como pescadores, turismólogos, moradores locais, funcionários do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), da Companhia de Docas de São Sebastião, das secretarias locais de Meio Ambiente e de Cultura e Turismo, assim como membros de ONGs ambientalistas.

- i.* da arena decisória e a identificação de uma rede de situações de ação (nacional/regional/local);
- ii.* das relações entre esses níveis;
- iii.* de seus componentes-chave;
- iv.* dos recursos mobilizados e das estratégias de ação adotadas por cada grupo de atores;
- v.* dos *outcomes* potenciais; e, por fim,
- vi.* da elaboração de questionamentos sobre o processo participativo.

Deste modo, o artigo divide-se em quatro partes: uma breve apresentação do caso empírico; o aporte teórico-metodológico adotado para dar conta dos objetivos e das questões propostas; a análise dos dados empíricos à luz deste aporte; e as principais considerações e contribuições da pesquisa, além de algumas provocações sobre os mecanismos de participação pública analisados.

O caso empírico

A escolha do estudo de caso se fundamentou na especificidade e importância histórica e estratégica que o litoral norte de São Paulo expressa no contexto ambiental e econômico não só regional, mas também nacional e internacional. Essa região resume alguns dos principais dilemas sociais e ambientais da sociedade brasileira contemporânea: combinar crescimento econômico e conservação ambiental. Além disso, essa é uma área com características peculiares, como:

- i.* rica biodiversidade, abrigando parte significativa dos últimos remanescentes da Mata Atlântica em diversas áreas de proteção;
- ii.* turismo sazonal;
- iii.* problemas de planejamento urbano, como moradias irregulares, saneamento básico, enchentes, dentre outros;
- iv.* megaprojetos relacionados à indústria petrolífera e a obras de infraestrutura; e
- v.* alta vulnerabilidade aos riscos e efeitos de mudanças climáticas globais, como a possibilidade de elevação do nível do mar.

A Figura 2 ilustra essas características regionais.

FIGURA 2
PARTICULARIDADES DO LITORAL NORTE DE SÃO PAULO



Fonte: (1) Parque Estadual da Serra do Mar (Sistema Ambiental Paulista); (2) Turistas na Praia de Juquehy (ACAJ); (3) Ocupações desordenadas em áreas irregulares e de risco (Federação Pró Costa Atlântica, 2011); (4) Tebar, PSS e Iabela (Portogente, 2009); (5) enchente de 2013 (Prefeitura de São Sebastião); (6) moradias irregulares no Bairro Olaria, centro de São Sebastião (Santos, 2010).

São Sebastião é uma cidade típica dessa região, com grande importância turística e industrial. Além do porto – considerado um dos principais polos de petróleo e outros produtos –, há a Transpetro e o Terminal Almirante Barroso (Tebar), ambas empresas da Petrobras. Esses empreendimentos são cercados por comunidades com o estatuto jurídico de tradicionais e por Unidades de Conservação, que fazem dessa região também uma área turística importante. Os setores industrial, turístico e de serviços têm gerado grandes expectativas, atraindo para a região um contingente populacional significativo em busca de novos empregos e melhores condições de vida. Desse modo, esse contexto é complexo e intensifica os conflitos sociais e as preocupações dos grupos locais com questões ambientais, sociais e econômicas.

Apresentação do processo de licenciamento ambiental do Porto de São Sebastião (PSS)

Inserida neste histórico, a expansão do PSS esteve, desde seu início, associada a outros projetos de infraestrutura e desenvolvimento no litoral norte de São Paulo inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal. Teixeira (2012) agrupou esses projetos em três complexos estruturais, de acordo com suas tipologias e investimentos, como mostrado na Tabela 1: complexo da Indústria de Petróleo e Gás (IPG), onde se encontra o Projeto Mexilhão de exploração na Bacia

de Santos e do Pré-Sal; Complexo Portuário de São Sebastião (PSS); e Complexo Rodoviário Nova Tamoios (RNT). Com isso é possível obter uma visão geral sobre o conjunto e a magnitude dos empreendimentos que estão sendo implantados ali e têm contribuído para acentuar a importância de São Sebastião como cidade portuária, pois passam a ver no PSS alternativa logística eficiente para o recebimento ou o escoamento de produtos dos empreendimentos que estão instalados no litoral norte paulista, e em toda a Região Sudeste, principalmente das Regiões Metropolitanas do Vale do Paraíba e de Campinas (CPEA, 2009 e 2011).

TABELA 1
VALORES DE INVESTIMENTO ESTIMADO PARA AS OBRAS DE INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DOS PRINCIPAIS MEGAPROJETOS DA REGIÃO (EM R\$ MILHÕES)

Complexos	Projetos	Investimento previsto
IPG	TLD deTupi (concluído)	768
	Piloto de Produção Tupi	9.500
	Piloto de Produção Guará	6.400
	Projetos integrados do Pré-Sal (Bacia de Santos)	114.700
	Modernização do Tebar	600
	Produção e Escoamento Campo Mexilhão	4.600
PSS	Ampliação do Porto de São Sebastião	2.500
RNT	Complexo Rodoviário Nova Tamoios	4.500
Total		143.568

Fonte: Teixeira (2012), a partir de relatórios do PAC, Plansal, Transpetro, Eia-Rima (apud Cepea 2009, 2011).

Assim, a discussão sobre o PSS começou em 2009 com o primeiro processo de licenciamento exigido pelo órgão licenciador – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Neste ano, foram empreendidos os primeiros estudos e relatórios de impactos ambientais (EIA-Rima) realizados pela empresa Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais (Cpea), contratada, por sua vez, pelo empreendedor Companhia de Docas de São Sebastião. Como parte essencial do licenciamento, deu-se o agendamento das audiências públicas em São Sebastião e Ilhabela para 2010.

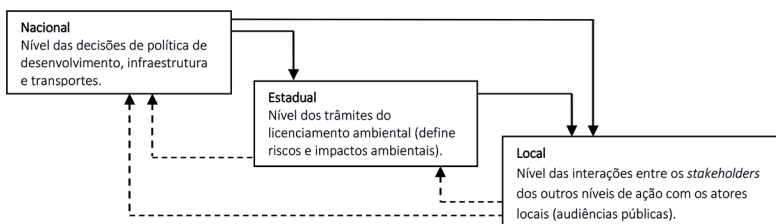
Para além dos possíveis impactos conjunturais dos empreendimentos a serem executados no litoral norte paulista – como, por exemplo, potencialidade em aumento populacional, urbanização não planejada, dentre outros –, o primeiro modelo proposto de ampliação do porto visava o aterramento do Mangue do Araçá e a estocagem dos produtos em contêineres. Isso gerou intensa mobilização dos atores locais devido à importância ambiental do mangue para a preservação da biodiversidade da região, assim como em razão da interferência dos contêineres na paisagem, principalmente dos bairros centrais dos municípios. Com isso, após mobilização civil pública em Ilhabela e São Sebastião, com o incentivo de ONGs ambientalistas

– como o Instituto Ilhabela Sustentável – e de alguns órgãos públicos locais – como a Secretaria de Meio Ambiente e a Secretaria de Turismo e Cultura de São Sebastião, em conjunto com o Ministério Público –, o licenciamento e as audiências foram suspensos pelo Ibama a partir de um pedido junto ao Ministério do Meio Ambiente e do Departamento de Transportes. O Ibama exigiu do empreendedor novos estudos de impactos e alternativas que assegurassem a viabilidade ambiental do projeto. Esses estudos foram reapresentados em 2011, quando se reiniciou o processo de licenciamento, com a proposta de ampliação sobre pilotis, evitando o aterramento do mangue, mas gerando significativos impactos ambientais (falta de incidência da luz solar, por exemplo), ainda contestados pelos atores locais, como pescadores, ambientalistas, empresários do setor de turismo, autoridades locais, dentre outros.

O processo de licenciamento ambiental³ permitiu examinar diferentes níveis de interação entre atores de contextos nacionais, estaduais e locais. Para entender as dinâmicas locais e explorar os objetivos da pesquisa, é importante entender o contexto mais amplo em que esta situação de ação se insere e os desdobramentos que dela transcorrem. Como mostra de modo geral a Figura 3, são três as situações de ação que compõem a arena decisória do PSS. A primeira teve um papel mais contextual para as análises e foi denominada de Nacional, pois foi neste nível em que ocorreram as negociações sobre política e economia nacionais de desenvolvimento, infraestrutura e transportes, influenciando diretamente a existência e a organização das duas situações de ação decorrentes. No nível Estadual ocorreram as negociações sobre os limites, os riscos, os impactos e as mitigações no licenciamento ambiental do empreendimento, cujos resultados contribuem para estruturar a situação de ação Local. É nesse último nível onde aconteceram as interações entre os atores locais com interesses no processo decisório, como os pescadores, os ambientalistas, os empresários turísticos, os portuários e os demais *stakeholders* da Companhia Docas de São Sebastião, da consultoria ambiental (Cpea), do Ibama, de instituições

3. Oficialmente, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental autoriza, por meio de dados e debates técnico-científicos, a instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou que possam causar degradação ambiental (Ministério do Meio Ambiente, acessado em 29 Out. 2013). Sendo assim, a principal função do licenciamento como mecanismo de gestão ambiental são as discussões sobre os aspectos técnicos de empreendimentos potencialmente degradadores.

FIGURA 3
OS DIFERENTES NÍVEIS DE SITUAÇÃO DE AÇÃO QUE COMPÕEM
A ARENA DECISÓRIA SOBRE A AMPLIAÇÃO DO PORTO DE SÃO SEBASTIÃO



Fonte: Feital (2014).

governamentais. Justamente por ser quando, mais claramente, ocorrem interações de atores em múltiplos níveis de negociação, essas duas últimas situações de ação foram o foco do estudo.

Pôde-se perceber que há uma relação de influência bastante clara quando se vai do nível mais abrangente e geral para o mais específico e local (ilustrada pelas setas contínuas); no entanto, as influências e relações de *feedback* entre esses níveis de ação (linhas tracejadas) foram mais bem identificadas depois da análise dos dados a partir do IAD *framework*. Assim, completou-se um ciclo que, apesar de ter esse sentido de retroalimentação, não quer dizer que seja algo linear e sem vicissitudes.

A partir dessas constatações, esse empreendimento foi escolhido como objeto de análise por trazer novas e velhas questões sociais e ambientais importantes para os atores envolvidos, principalmente por estar inserido em um contexto ambiental e economicamente peculiar. Foi a partir deste contexto que os conflitos sociais e a arena decisória em seus diferentes níveis puderam ser analisados em seus elementos essenciais, mostrando a funcionalidade de sua organização e de seus mecanismos de participação pública.

Aporte teórico-metodológico

Conceito sociológico de conflito

Os conflitos relacionados às questões de riscos e de impactos ambientais estão cada vez mais presentes na sociedade contemporânea, não podendo ser ignorados. São sobre esses conflitos que os processos de licenciamento ambiental têm que lidar, principalmente nas audiências públicas. Os conflitos emergentes do processo decisório do PSS estão inseridos em um contexto de múltiplos atores em ação, com interesses e visões de mundo divergentes – atores favoráveis e contrários ao empreendimento. Estes são conflitos sociais que se evidenciaram a partir de um cenário mais amplo da preocupação desses atores com os riscos e impactos sociais e ambientais da expansão urbana recente na região. Para entender as dinâmicas sociais que se estabeleceram frente ao processo decisório sobre o porto, tornou-se essencial trabalhar teoricamente com o conceito de conflito.

Este quadro teórico traz da tradição marxista a ideia de que os conflitos estão inscritos na sociedade, promovendo as transformações necessárias e podendo ser considerados como uma de suas características fundamentais e formadoras – já que a trama social pode ser tecida pelas relações que se desenvolvem a partir dos conflitos⁴. Mas, assim como o faz Ferreira (2012), esta abordagem tenta fugir de um

4. Da mesma forma como o universo precisa de forças de atração e repulsão, a sociedade, para alcançar uma determinada configuração, precisa de quantidades proporcionais de harmonia e desarmonia, de associação e competição, de tendências favoráveis e desfavoráveis (Simmel, 1983 apud Ferreira, 2005).

possível conforto intelectual de reduzir todo conflito a conflitos de classes, definidos pela propriedade ou não dos meios de produção.

Essa abordagem teórica também se afasta do pensamento funcionalista clássico, no qual os conflitos são vistos como disfunções dos sistemas sociais regulares, ou como efeitos patológicos que ameaçam o equilíbrio social. Para teóricos como Durkheim (1995), são necessários mecanismos de resolução/neutralização dos conflitos a fim de eliminá-los em prol da coesão social. Vayrynen (1991, apud Ferreira, 2005) denomina essa estratégia de ação *conflict resolution*, como a possibilidade de mostrar possíveis vantagens, como destacou Ferreira (2012): a contribuição para uma perspectiva democrática (soluções são mais processuais e não coercitivas), e uma possível abertura ao diálogo a partir da identificação de necessidades comuns. Porém, essa abordagem, embora relevante, não considera o potencial transformador do conflito como elemento de sociabilidade – ou seja, um fenômeno que se concretiza em uma das mais vívidas interações possíveis entre indivíduos sociais (Simmel, 1983).

Deste modo, a abordagem teórica adotada neste trabalho empresta do funcionalismo moderno (Weber, 1999; Simmel, 1983) a ideia de que os conflitos têm aspectos positivos, principalmente aqueles relacionados

- i. ao fortalecimento da integração dos grupos sociais envolvidos na situação de conflito;
- ii. à oportunidade de desenvolver objetivos e maneiras de conquistá-los com a aceitação de todos; e
- iii. à fomentação de possíveis mudanças sociais.

Portanto, para esta perspectiva teórica, o conflito é um elemento de sociabilidade (Simmel, 1983).

Assim, o conflito não tem um caráter puramente destrutivo, mas também associativo e de reconhecimento:

- i. associativo, pois com o aparecimento de algum fenômeno social (como a instalação de um empreendimento industrial em área ambientalmente peculiar), as clivagens sociais se tornam visíveis e os conflitos são ressignificados, formando uma dinâmica social diferente perante tal fenômeno, estimulando os indivíduos a se posicionarem, a repensarem e a buscarem alianças, a se oporem àqueles com interesses divergentes e a adotarem estratégias de ação; e

ii. por outro lado, o próprio confronto é um ato de reconhecimento de alteridades, pois estabelece um patamar de interações e negociações em que os atores sociais divergentes se encontram em um mesmo plano situacional.

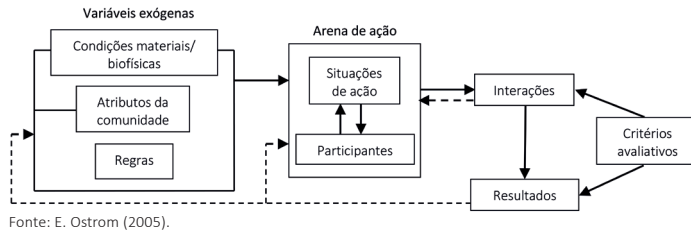
Desse modo, em oposição à indiferença, o conflito é algo positivo por levar em consideração a existência do outro. Esta tendência teórica se vincula mais fortemente à estratégia de ação *conflict transformation* (Vayrynen, 1991 apud Ferreira, 2005): com uma visão dinâmica e de longo prazo do conflito, esta abordagem compreende que estes são potenciais produtores de mudança social, pois geram a necessidade de criar relações e de desenvolver o diálogo e a cooperação entre atores desiguais.

Arena

A ideia de virtudes do conflito aproxima-se das noções de arena de Ostrom (1990), Renn (1992) e Hannigan (1995), e da abordagem híbrida que Ferreira (2012) e Ferreira et alii (2007) propõem, principalmente no que se refere à constituição de um espaço social (não necessariamente geográfico), no qual os atores sociais envolvidos na disputa têm espaços semelhantes em um mesmo plano situacional. De acordo com esta perspectiva, os múltiplos atores sociais com interesses e interpretações divergentes adotam diferentes estratégias de ação e mobilizam recursos sociais não só para influenciar os resultados dos conflitos e do processo decisório, mas também para se preparar para as negociações, tornando o processo decisório justo e satisfatório para todos os lados, e transformando a realidade a partir da situação de tensão social. Para analisar esses cenários e esses modos de ação, a combinação das perspectivas sobre arena foi bastante adequada, pois fornece um melhor entendimento dos fatores estruturais que organizam as interações entre grupos sociais e influenciam os resultados dos conflitos sociais sobre problemáticas ambientais.

Essa abordagem híbrida apodera-se da ideia de arena de Ostrom (1990), que pode ser definida como situações nas quais um determinado tipo de ação coletiva ocorre, e cujos resultados nem sempre podem ser antecipados, sendo, na maioria das vezes, circunstanciais (Ferreira, 2012). Para entender este conceito, são importantes a noção de *hólon* e de análise institucional (IAD *framework*). Segundo a autora, explicações de um dilema contemporâneo ocorrem em múltiplos níveis e em diferentes escalas temporais e espaciais, por isso a ideia de *hólon* é importante. Para Ostrom (2005), a arena é composta por dois *hólons*: os atores e as situações de ação (Figura 4), que, por sua vez, podem ser decompostos em novos elementos, dependendo da

FIGURA 4
UM *FRAMEWORK* PARA ANÁLISE INSTITUCIONAL



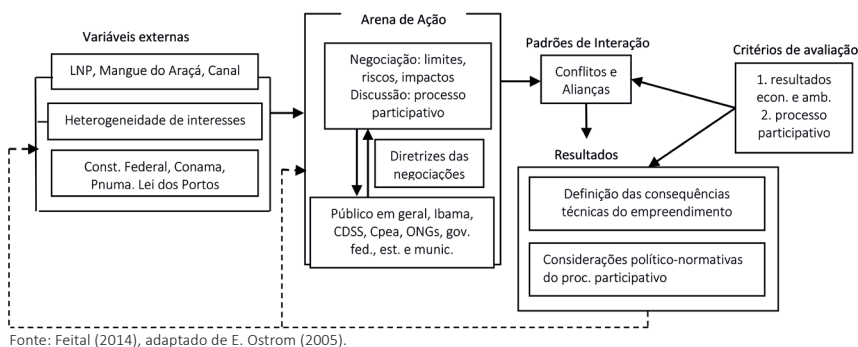
análise. Atores e situação de ação interagem à medida que são afetados por variáveis exógenas e produzem resultados que, por sua vez, afetam novamente a arena. As variáveis exógenas podem ser: condições materiais e biofísicas, características da comunidade e regras que definem o que é requerido, proibido e/ou permitido em relação à atividade humana na região estudada⁵.

Em adaptação, a Figura 5 foi elaborada para mostrar a arena de ação estudada, cujos atores participantes afetados pelas variáveis exógenas interagem numa situação de ação para a negociação dos limites, riscos e impactos socioambientais do PSS, a fim de produzir resultados condizentes com seus diferentes interesses. O padrão de interação destes atores mais interessante para os objetivos desta pesquisa são os conflitos e as alianças que se tornaram visíveis durante o processo decisório, devido à heterogeneidade de interesses e visões de mundo dos atores.

Para essa abordagem, situação de ação é a unidade focal de análise. No caso do processo decisório do PSS foram identificadas três situações de ação que compõem essa arena, como foi mostrado na Figura 3, as situações de ação nacional, estadual

5. Ostrom e colaboradores iniciaram seus trabalhos com esse sistema analítico para observarem sociedades em escalas menores. O grupo de estudos em que esta pesquisa se insere, coordenado pela prof.^a Lucia da C. Ferreira, vem avançando na discussão teórica e adaptando tais quadros explicativos para casos de escalas mais amplas.

FIGURA 5
ADAPTAÇÃO DO *FRAMEWORK* PARA ANÁLISE DA ARENA DECISÓRIA DO PSS



e local – cujos principais pontos de negociação e embate foram os aspectos técnicos mais diretamente relacionados com o empreendimento (riscos, limites, impactos), e aspectos sobre o processo participativo. Cada situação de ação é um *hólon*, que pode ser decomposto em novas situações de ação e em seus elementos essenciais, assim como também fazem parte de um sistema maior.

De acordo com Ruiz-Ballesteros e Brondízio (2013), situações de ação são o contexto de interação, negociação e criatividade composta de uma rede de relações recursivas e múltiplas e que apresentam sete componentes fundamentais, dos quais foi feita uma adaptação para analisar o processo decisório sobre a ampliação do PSS:

- i.* recursos comuns envolvidos na atividade do PSS;
- ii.* atores participantes das situações de ação coletiva;
- iii.* visões de mundo que os atores empregam para conduzir suas ações;
- iv.* formas e contextos de ação (oficial/não oficial);
- v.* ferramentas de governança (regulações, planos de gerenciamento, regulamentos, mecanismos de avaliação);
- vi.* elaboração de regras pretendidas⁶; e
- vii.* resultados esperados.

6. Torna-se importante analisar as regras elaboradas/negociadas em cada nível de situação de ação, pois elas ajudam a definir os resultados do mesmo nível de ação, assim como também podem ajudar a configurar as situações de ação subsequentes. Para as categorias de regras, ver: Ostrom (2011) e McGinnis (2011). Para uma análise densa destes componentes no caso do PSS, ver: Feital (2014).

Com essa ferramenta de análise, portanto, foi possível identificar e organizar os componentes essenciais das situações de ação que formam a arena decisória sobre a ampliação do porto, de modo a entender quem foram os participantes do processo, quais foram os instrumentos disponíveis para mobilização e influência na tomada de decisão, quais foram as posições e as responsabilidades que cada um exerceu, e quais os resultados esperados por estes atores. Como mapas geográficos que podem detalhar as ruas de um bairro ou as cidades e os estados de um país, o IAD é um mapa conceitual desenvolvido para decompor e analisar uma dada situação decisória, funcionando como ferramenta que auxilia na identificação dos níveis e componentes a serem explorados e aprofundados para atender aos objetivos da pesquisa (Ostrom, 2005; McGinnis, 2011). Este é um dos pontos fortes do IAD *framework*: sua flexibilidade e possibilidade de adaptação. Ao mesmo tempo em que é um modelo aberto à introdução de elementos não contemplados pelo modelo inicial, o IAD também não exige uma adequação dos dados empíricos, muitas vezes forçada, a todos os seus elementos. Isso permite aos pesquisadores representarem o sistema em seus multiníveis de complexidade, sem perder a riqueza de cada caso.

À luz deste mapa conceitual, foi possível observar o processo decisório sobre a ampliação do PSS como grande arena que dispõe de vários palcos (situações de ação) entrelaçados e que atuam em diferentes níveis. O foco desta pesquisa foi o licenciamento ambiental, considerado uma situação de ação importante nessa grande arena, pois foi durante este processo que se deram as decisões técnicas mais diretamente relacionadas aos atores que se consideram imediatamente afetados pelo empreendimento. E é ainda dentro deste palco em que acontecem as audiências públicas, os procedimentos obrigatórios em qualquer licenciamento ambiental, e que se configuram como um dos únicos momentos em que os diferentes atores locais têm a oportunidade de participar do processo decisório, manifestando seus interesses e suas dúvidas antes da tomada de decisão⁷.

Os elementos essenciais de uma arena também foram destacados por Renn (1992) e Hannigan (1995) de modo a complementar as possíveis lacunas da linha teórica de Ostrom. As duas principais lacunas identificadas foram:

- i.* sobre as variáveis de poder entre diferentes atores na arena – dimensão menos visível na abordagem de Ostrom, segundo Ferreira (2005), DeCaro (2011); e
- ii.* sobre os recursos sociais mobilizados pelos atores para influenciar as decisões.

As assimetrias de poder começam a ficar mais evidentes com a teoria de Renn (1992) sobre a mobilização de recursos sociais para aumentar a influência de um ator na tomada de decisão e as análises desenvolvidas por Hannigan (1995) sobre os elementos estruturais de processos decisórios que reforçam essas assimetrias.

Para Renn (1992) e Hannigan (1995), arena social é uma metáfora para descrever o local simbólico, onde os atores direcionam suas reivindicações para os tomadores de decisão por meio da mobilização suficiente de recursos sociais, na expectativa de influenciar o processo decisório. De acordo com a teoria de mobilização de recursos de Renn, cada um dos atores e grupos sociais presentes em uma arena tenta maximizar a sua capacidade de influenciar o resultado de decisão coletiva por meio da mobilização de recursos sociais, que podem ser: dinheiro, poder, influência social, valor-compromisso e evidências técnico-científicas⁸.

O foco de análise desta pesquisa foi, principalmente a mobilização do recurso social e dos discursos da evidência técnico-científica, pois, de acordo com as análises de processos decisórios sobre riscos ambientais de Hannigan (1995), é com isso que os atores conferem legitimidade aos discursos. Isso porque o uso dos discursos técni-

7. Vale lembrar que as audiências são uma das situações de ação que compõem essa arena decisória (Figura 3), a arena não se reduz a esse palco.

8. Para maiores detalhes sobre esses recursos sociais de mobilização, ver Renn (1992), Di Giulio (2012), Feital (2014).

co-científicos é uma ferramenta de convencimento poderosa por conferir aparente confiabilidade aos argumentos que a utilizam. No entanto, como destacado por Ferreira (2005), é necessário ressaltar que esses recursos sociais não são igualmente distribuídos entre os atores, evidenciando as relações de assimetrias de poder entre eles, e instaurando outros conflitos para além daqueles referentes às definições técnicas dos riscos e impactos ambientais (que são o escopo do licenciamento e das audiências), mas mais diretamente relacionados ao processo decisório em si e seus mecanismos de participação pública.

Ao encontro com o trabalho de Andrea Zhouri e colaboradores (2005), em que fazem uma sociologia do licenciamento ambiental atenta às assimetrias desse instrumento de avaliação, o presente estudo permitiu compreender como uma diferença de poder teve a capacidade de influenciar a atuação dos grupos sociais na arena ou em uma de suas situações de ação. Para isso, Hannigan destacou outros elementos estruturais do processo decisório de arenas ambientais que também contribuem para um diálogo menos aberto e transparente entre os atores. Esses elementos presentes em palcos como as audiências públicas são reveladores dessa diferença de poder e de um distanciamento físico e psicológico entre aqueles que detêm o conhecimento “oficial” como recurso social de influência e aqueles que são considerados “leigos”⁹. Tais elementos foram identificados, ao longo da pesquisa, como:

1. *Elementos organizacionais*: privilégio (em quantidade de tempo, por exemplo) à fala dos “apresentadores” em detrimento das falas do público em geral. Os apresentadores são funcionários do Ibama, do PSS e da consultoria ambiental. Começam as apresentações com a leitura do regulamento por parte do Ibama, as exposições oficiais da consultoria ambiental e representantes do porto, para então partir para as respostas e os protocolo de dúvidas do público em geral).
2. *Disposição física*: mesa composta por atores selecionados (autoridades e *experts*), que falam em microfones, em cima de um palco defronte ao público em geral.
3. *Elementos linguísticos de distanciamento*: uso de termos técnicos para transmitir informações do empreendimento e de expressões autoritárias para a manutenção da ordem desejada por parte dos atores no palco.
4. *Documentos e relatórios escritos*: geralmente longos, com excesso de termos não didáticos. Além disso, os modelos de apresentação adotados pelos representantes oficiais e *experts* tendem a ser abstratos e impessoais, criando a impressão de neutralidade profissional.

9. Definição usada por Renn (1992) e Di Giulio (2012).

De acordo com o autor, tudo isso permite que cientistas, técnicos, peritos e oficiais do governo direcionem a discussão, estabeleçam a agenda sobre risco e desencorajem a participação pública, pois as audiências são organizadas para evitar a argumentação “leiga” e reforçar as instituições de poder (Hannigan, 1995). Para Zhou e colaboradores (2005), os problemas político-estruturais do licenciamento ambiental revelam não apenas as assimetrias existentes entre os distintos atores e segmentos sociais, mas que se trata, sobretudo, de um processo estrutural perverso. Ou seja, para esses autores, as decisões deliberativas são centralizadas e controladas por um pequeno grupo de agentes do campo ambiental. Assim, segundo Hannigan (1995), esses elementos organizacionais do processo decisório sobre riscos e impactos de uma atividade ou empreendimento reforçam certas assimetrias e também dificultam um diálogo mais amplo e transparente entre os peritos e leigos – entre os pesquisadores do risco e o público diretamente afetado. O que, por sua vez, pode burocraticamente favorecer a manutenção da organização do processo em seu *status quo*, sem apresentar uma abertura para possíveis transformações que pudessem melhorar a tomada de decisões e a qualidade da participação pública.

Burocracia

Desse modo, fez-se necessário trabalhar com o conceito de burocracia para dar conta da questão central da pesquisa sobre a funcionalidade da organização burocrática da arena decisória do PSS na tomada de decisões sobre os riscos e os impactos do empreendimento na qualidade de vida e ambiental no município. As principais questões foram: a organização dessa arena facilita a tomada de decisão, tornando-a mais eficaz, ou estaria transpondo o limite de sua funcionalidade, enrijecendo os processos decisórios sobre questões ambientais? E o uso do discurso científico nesse processo, é algo que dinamiza ou engessa as negociações?

Weber foi referência, principalmente com sua teoria mais ampla sobre o processo de racionalização. Para Weber (1999), burocracia é, em grande medida, uma criação do mundo ocidental moderno, um modo de organização racional capaz de fazer as melhores adequações de meios para se alcançar determinados fins da maneira mais eficiente possível. Apesar de a burocracia ser vista como algo negativo, Weber mostrou o seu lado positivo na medida em que é a representação do mais alto grau de racionalidade. O autor evidencia a superioridade técnica da burocracia em relação a outras formas de organização e dominação – como a tradicional e a carismática – principalmente na capacidade eficiente de resolver problemas, eliminando privilégios e fricções entre diferentes atores sociais.

As principais dimensões de uma organização racionalizada/burocratizada são categorizadas por Ritzer (2006): eficiência, calculabilidade, previsibilidade e controle das ações e interações a fim de se alcançar um resultado padrão de modo eficaz. Se todas essas dimensões contribuírem para um andamento funcional da organização burocratizada, esta consegue resolver os seus problemas de modo eficiente tanto para o gerador do problema como para os afetados por ele. Assim, atinge seu caráter potencializador, pois traz diversas vantagens, a exemplo da agilidade e rapidez no processo, da univocidade de interpretações, da previsibilidade do funcionamento e dos resultados, da diminuição de fruição e atrito entre indivíduos, do tratamento igual (nivelado e sem privilégios) para todos, da confiabilidade. Assim, pode-se pensar que torna eficiente a tomada de decisão sobre os riscos e impactos do projeto a ser instalado e/ou ampliado.

No entanto, a teoria weberiana percebe que quando as atividades “meio” são mais importantes do que as atividades “fins”, o sistema se perverte e precisa ser reestruturado, senão ele se torna disfuncional, surgindo os efeitos perversos da burocratização. Segundo Ritzer (2006), estes efeitos podem ser:

- i.* aumento da papelada e de processos;
- ii.* diminuição da agilidade e da eficiência nas decisões (o que é problemático nas questões ambientais, que exigem urgência);
- iii.* dificuldade em lidar com casos novos e/ou especiais;
- iv.* desumanização das relações sociais e nivelamento dos indivíduos, dos casos e das relações sociais – como se todos fossem iguais, não a partir da ideia de democracia, mas sobre o desinteresse acerca das diferenças e pluralidade sociais;
- v.* exibição de sinais de autoridade pelos funcionários do sistema burocratizado (os que detêm o conhecimento sobre os trâmites organizacionais);
- vi.* dificuldade e conflitos com clientes/solicitantes; e
- vii.* aumento das incertezas sobre a organização e suas funções.

Ao mostrar essas aparentes irracionalidades, a organização burocrática começa a apresentar sinais de recrudescimento do processo decisório – ou o que Weber (1999) chamava de “jaula de ferro”.

Com isso, são discutidas as vantagens e as desvantagens de uma organização burocrática, vista como uma faca de dois gumes: por um lado, potencializadora, pois a

organização burocratizada consegue resolver os seus problemas de modo eficiente; por outro, limitadora, quando alimenta irracionalidades que acarretam um andamento disfuncional e não eficiente da organização (quando os meios/processos se tornam mais importantes que o resultado).

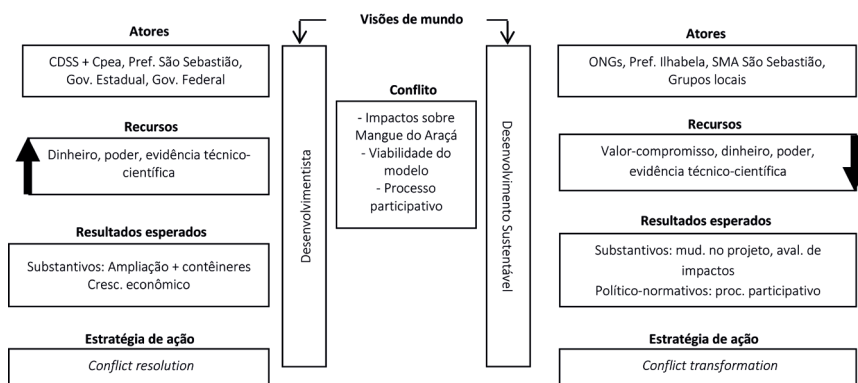
Isso leva os atores dessa organização a questionarem: até que ponto são válidas as vantagens desse tipo de organização? Até que ponto a despersonalização e o nivelamento/supressão das desigualdades é eficiente em contextos como a arena ambiental, que lida com casos peculiares relacionados à proteção de biodiversidade, a definição de níveis aceitáveis de riscos e impactos ambientais para determinado público afetado, e que talvez seriam mais bem compreendidos se tais peculiaridades fossem levadas em consideração nos processos de licenciamento? E ainda, à luz da perspectiva teórica de conflitos sociais aqui adotada, pode-se perguntar até que ponto um processo que pretende eliminar fricções e relações conflituosas e a preservação de um ambiente estável e seguro contribui para melhor lidar com situações de conflitos? Seria, então, o engessamento do processo de mudança social?

Entrelaçando teoria e empiria

A partir da proposta de ampliação do porto, os atores envolvidos (locais, estaduais e nacionais) foram impulsionados a se posicionarem em relação ao empreendimento, a adotarem estratégias de ação e a estabelecerem alianças e oposições para defenderem seus interesses. A principal relação de oposição identificada na arena a partir dos dados coletados foi entre a Companhia de Docas de São Sebastião, a consultoria ambiental e as instituições governamentais *versus* as ONGs ambientalistas e a Secretaria de Meio Ambiente de São Sebastião, que tinham posições e interesses divergentes sobre o modelo do porto proposto, os impactos gerados pelo empreendimento e o processo participativo. O público geral local – moradores, empresários do setor turístico, pescadores, trabalhadores portuários, dentre outros – tiveram suas posições fragmentadas, mas se aliaram, principalmente, com os atores ambientalistas. A Figura 6 mostra alguns dos componentes fundamentais encontrados a partir da análise teórico-metodológica realizada anteriormente.

Os atores foram agrupados de acordo com as visões de mundo que compartilham e que entram em conflito com as demais. O primeiro grupo, denominado “desenvolvimentista”, priorizava o crescimento econômico regional e nacional, nem sempre valorizando a dimensão social, ambiental e até econômica das demandas de alguns setores e grupos localmente afetados pelo empreendimento. Já o grupo com visão denominada “desenvolvimento sustentável”, valorizava o esforço de equalizar as três dimensões – econômica, social e ambiental – na avaliação e implantação do

FIGURA 6
PANORAMA DO PROCESSO DECISÓRIO DO PSS



Fonte: Elaboração e denominação da autora.

projeto para alcançar um empreendimento com impactos e benefícios mais ajustados à realidade turística local. Sendo assim, este é um palco em que diferentes atores com objetivos e visões de mundo distintos interagiram entre si, munidos de diferentes recursos de poder e negociação, que são distribuídos desigualmente, cada um visando a um resultado condizente com seus interesses, mas todos com a intenção de maximizar sua influência na elaboração das regras que definiriam os resultados do empreendimento.

Estes dois grupos mobilizaram diferentes recursos para ampliar sua capacidade de influência no processo decisório, mobilizando cada qual o conhecimento científico, mas de modo diferente: o primeiro grupo fundamentando seus argumentos para evitar fricções e tensões com os atores locais; o segundo utilizando o conhecimento científico para dinamizar as discussões e procurar alternativas mais viáveis. Além disso, os dados demonstraram, tal como Ferreira (2005), a assimetria do acesso a esses recursos, principalmente a partir das entrevistas com os atores-chave (realizadas até julho de 2013) e a análise dos vídeos das audiências públicas.

Os dados também corroboraram a argumentação da teoria de mobilização de recursos da abordagem processualista de Renn (1992) e Hannigan (1995), mostrando que os grupos de atores combinaram mais de um recurso para buscar seus objetivos e para ampliar sua influência no processo de tomada de decisão, apesar de não terem a mesma capacidade de mobilização. Os recursos de dinheiro, poder e evidência técnico-científica estavam mais concentrados nas mãos do empreendedor, da empresa de consultoria ambiental e das instituições governamentais. Já os atores e as autoridades das instituições governamentais locais (Secretarias de Cultura

e Turismo, e de Meio Ambiente) mobilizaram bastante do valor-compromisso e da legitimidade de suas expectativas para a valorização da região, mas sem deixar de trazer dados técnico-científicos contestatórios e complementares às avaliações ambientais, a fim de legitimar suas posições.

As expectativas quanto ao empreendimento

Vale lembrar que, oficialmente, a função do licenciamento ambiental e das audiências públicas em consequência está contida no esclarecimento de aspectos técnicos do empreendimento, como os estudos e as avaliações de impactos e riscos ambientais e sociais e suas possíveis mitigações. No entanto, as expectativas dos atores não se limitaram a isso. Então, analiticamente, os resultados esperados pelos atores foram divididos em

i. substantivos e

ii. político-normativos.

As Tabelas 2 e 3 sintetizam esses resultados. Os pontos substantivos agrupam aqueles temas mais imediata e diretamente relacionados com o empreendimento, concentrando o que está no escopo do licenciamento e da audiência pública. Já os pontos político-normativos se referem àquelas questões mais indiretas, de longo prazo e processuais: questões que seriam identificadas (e confirmadas) depois de algum tempo de operação do porto ampliado, tais como a interferência na qualidade de vida e o modelo de desenvolvimento socioeconômico escolhido para essa região.

No âmbito dessas questões, também são levantadas discussões mais político-ideológicas e culturais sobre o desenho e a organização do processo decisório, quando são questionados a credibilidade dos estudos de impactos ambientais, os papéis atribuídos aos tomadores de decisão e a eficiência da audiência como mecanismo de participação pública.

Para o primeiro grupo de atores, denominado anteriormente como “desenvolvimentista”, os principais resultados esperados eram basicamente substantivos, almejando o crescimento econômico a partir da ampliação do porto no modelo proposto nos relatórios de viabilidade ambiental (contêineres e pilotis), buscando constantemente restringir as discussões a esses pontos de discussão, a fim de dar prosseguimento ao processo decisório com menos tensões e mais agilidade.

Já o segundo grupo, identificado anteriormente como adeptos do “desenvolvimento sustentável”, levantou os dois pontos:

TABELA 2
PONTOS SUBSTANTIVOS NEGOCIADOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PSS

Pontos substantivos			
Pontos negociados	Questionamentos/ Discursos	Atores e posições sobre o empreendimento	
Medidas mitigatórias	Compensações oferecidas pelo empreendedor	ONGs, Turismo, Público geral, Sema SS	Contestação
	Discurso técnico-científico	CDSS	Favorável
Modelo do Porto	Diretrizes, dimensões e logística do projeto	ONGs, Turismo, Público geral, Sema SS	Contestação
	Discurso técnico-científico	Portuários, CDSS	Favorável
Vocação econômica	Influência econômica nas atividades turísticas e portuárias	ONGs, Turismo, Público geral	Contestação
	Discurso econômico	Portuários	Favorável
Oportunidade de empregos	Atração/contratação de mão de obra	Turismo	Contestação
	Discursos técnico-científico e econômico	Público geral	Divergência
		Portuários, CDSS	Favorável

Fonte: Feital (2014).

TABELA 3
PONTOS POLÍTICO-NORMATIVOS NEGOCIADOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PSS

Pontos político-normativos			
Pontos negociados	Questionamentos/ Discursos	Atores e posições sobre o empreendimento	
Qualidade de vida	Influências na qualidade de vida da região	ONGs, Turismo, Púb. geral	Contestação
	Discursos técnico-científico e político-normativo		
Modelo de desenvolvimento	Modelo econômico no contexto do porto ampliado	Púb. geral, ONGs, Sema SS	Contestação
	Discurso econômico e político-normativos	CDSS	Favorável
Credibilidade dos EIA	Legitimidade e confiança nos estudos	ONGs, Público geral, Turismo, Sema SS	Contestação
	Discurso político-normativo e técnico-científico		
Papel do Ibama	Credibilidade das decisões	ONGs, Público geral, Turismo, Sema SS	Contestação
	Discurso político-normativo		
Organização da audiência pública	Influência da logística da audiência pública na participação	ONGs, Público geral	Contestação
	Discurso político-normativo e burocrático		

Fonte: Feital (2014).

i. os mais diretamente relacionados ao empreendimento, propondo alternativas ao modelo de ampliação, às medidas mitigadoras e às definições dos impactos negativos do projeto; mas

- ii. também aspectos que se referiam ao processo participativo e à insatisfação com sua organização, principalmente das audiências públicas.

Foi constatado um forte descontentamento dos atores deste segundo grupo em relação a este procedimento formal e obrigatório do licenciamento ambiental. As audiências foram consideradas por esse conjunto de atores como instrumentos meramente formais para que o empreendedor conseguisse cumprir todas as etapas necessárias no processo de licenciamento. De acordo com Ascerald e Leroy (2011), os métodos convencionais de avaliação de impacto das atividades produtivas e projetos de desenvolvimento, como os licenciamentos ambientais de megaempreendimentos, têm sido fortemente criticados por produzirem, com frequência, uma separação indevida entre os processos biofísicos, técnicos e substantivos, de uma parte, e a diversidade de implicações que os mesmos têm quando referenciados aos modos de uso e significação próprios aos distintos grupos sociais que compartilham o território, de outra. Essa separação ficou bastante clara neste estudo, e as próximas seções mostram como cada grupo de atores enfrentou essa conjuntura como parte de sua estratégia de ação para influenciar a arena decisória.

Das estratégias de ação

Para negociar esses resultados, os grupos de atores adotaram diferentes estratégias de ação visando ampliar sua capacidade de influência nas decisões do processo. Como já mencionado, a primeira ideia de ampliação se viabilizava pelo aterramento do Mangue do Araçá, que gerou intensa mobilização de atores locais devido à importância ambiental do mangue. Como estratégia de ação, ao tentar defender seus interesses como empreendedora e também dos governos estaduais e federais, a Companhia de Docas de São Sebastião – junto à consultoria ambiental – procurou atender a alguns dos questionamentos levantados sobre a primeira versão do projeto, elaborando novo estudo e novo relatório sobre os impactos ambientais com novos conhecimentos técnico-científicos, sem consulta pública, mudando a estrutura do porto com a incorporação dos pilotis.

No entanto, os ambientalistas, as secretarias de Meio Ambiente e parte dos moradores locais não se contentaram, argumentando que, comprovada cientificamente, a ausência de incidência solar também prejudicaria esse ecossistema. Desse modo, os membros das ONGs ambientalistas da região viram a renovação do projeto de ampliação do porto como uma estratégia do empreendedor para transmitir uma ideia de atendimento das demandas sociais na constituição do projeto, mas que, fundamentalmente, não fazia diferença no que se referia às reivindicações.

Essa estratégia de ação do empreendedor de refazer os estudos e os relatórios ambientais sem consulta pública indicou que as principais estratégias desse ator estavam mais vinculadas à tendência de *conflict resolution*. Isso porque, pelo que foi levantado tanto na entrevista com o funcionário da Companhia de Docas de São Sebastião, bem como com outros atores (todas realizadas em abril de 2013), o empreendedor procurou alcançar a resolução dos conflitos de um modo mais rápido, por meio de mobilização de mais evidências técnico-científicas, a fim de manter a ordem social e dar um melhor seguimento às suas atividades. Isso demonstrou que, para esse grupo, o conflito é um problema a ser resolvido (neutralizado) por meio de soluções minimamente aceitáveis por todas as partes. Ferreira (2012) destaca que, apesar de possíveis vantagens dessa estratégia, essa abordagem não considera o potencial transformador do conflito.

Já a principal estratégia de ação adotada pelas ONGs ambientalistas – aqui ilustradas pelo Instituto Ilhabela Sustentável – foram ações de educação cidadã, que buscavam ampliar sua credibilidade frente aos grupos sociais dos municípios de Ilhabela e São Sebastião e transformar as audiências públicas em um efetivo espaço de debate e de discussão. Estas ações visavam ao “empoderamento”¹⁰ da sociedade para melhor lidar com as questões e os problemas dos municípios, capacitando-a a entender seus direitos e deveres, assim como a colaborar com o poder público, trazendo conhecimentos alternativos e contestatórios para as negociações nas audiências e visando à melhor atuação da sociedade nessas situações de ação.

Esta pode ser considerada uma estratégia de ação que está em maior consonância com a corrente *conflict transformation*. Não visa somente à resolução dos conflitos para retornar a um *status quo* da sociedade, mas busca a criação de condições para o desenvolvimento de relações cooperativas, diálogo e mudanças. Como Ferreira (2005, 2012) externou, lidar com o conflito implica procurar formas de fortalecimento social e político dos grupos com menos recursos sociais para influenciar o processo decisório, como forma de começar o processo de transformação.

Também é interessante pensar nos conflitos como um processo de aprendizado, assim como caracterizado pela funcionária do Ibama, em entrevista concedida a autora em julho de 2013. Segundo a funcionária, todos os atores saem diferentes de um processo decisório iminentemente conflituoso: a “população menos favorecida” nesses licenciamentos aprende a organizar-se e a participar; e o órgão licenciador aprende, com os processos anteriores, as melhores estratégias que suprem lacunas antigas.

10. Expressão utilizada pelo entrevistado, diretor do Instituto Ilhabela Sustentável, em entrevista concedida à autora em abril de 2013.

Do desentendimento de funções e expectativas

A análise dos dados coletados mostrou o desentendimento entre os atores sobre a função do licenciamento ambiental e, conseqüentemente, quanto às expectativas em relação a esse instrumento de gestão e às audiências públicas. Enquanto o grupo “desenvolvimentista” focava os esforços despendidos nas decisões sobre os elementos técnicos do empreendimento e conseguia influenciar as decisões do processo, outros atores tinham como foco também questões político-normativas que não podiam ser atendidas por esse instrumento de gestão. Isso acabou gerando frustração, que refletiu na interação, na troca de experiências e nos diálogos, desestimulando parte dos presentes nas audiências públicas e desacreditando a tomada de decisão para esses atores “não ouvidos”. De acordo com DeCaro (2011), essa troca é essencial, pois, além de ampliar o sentido democrático-participativo do processo, por mais que os resultados não estejam em concordância total com os interesses de um grupo, a efetividade e o reconhecimento da importância de sua participação já faz esse grupo considerar as decisões do processo mais justas e satisfatórias.

Para o primeiro grupo, o papel supostamente apolítico do licenciamento e das audiências era bastante claro, focando seus esforços nas discussões dos elementos técnicos do empreendimento, para alcançar os resultados que mais favoreciam os seus interesses. Já os atores locais, convencidos por uma falsa aparência da função desses instrumentos, geraram expectativas frustradas, principalmente aquelas demandas sobre o processo político-participativo, que não são negociadas antes da tomada de decisão, pois fogem da função técnica do licenciamento. Esse desentendimento de funções e expectativas aconteceu porque, apesar de o escopo das audiências públicas ser outro, ainda havia uma crença disseminada entre os grupos locais de que a audiência também seria uma arena de fato em que se poderia decidir sobre toda e qualquer demanda e reivindicação política ali relacionada. No entanto, a pesquisa demonstrou que a audiência pública é um dos diferentes palcos/situações de ação dessa arena. A decisão e parte significativa das negociações não se encontram neste palco e nas mãos dos atores ali presentes. Na prática, o que se verifica é que tal procedimento perde o caráter de espaço para debates, passando a configurar-se tão somente como modo de cumprimento das normas legais (Zhour, Laschefski & Paiva, 2005).

Portanto, foi possível constatar – a partir das análises dos dados com o IAD *Framework* e à luz do aporte teórico mencionado – que essa falta de congruência, aliada aos elementos de organização do processo, às diferenças de estratégias e visões sobre o conflito acabou gerando frustração para boa parte dos atores locais. Essa frustração é refletida na interação e nos diálogos, desestimulando parte dos presentes

nas audiências públicas e desacreditando a tomada de decisão para esses atores, levando frequentemente à polarização e promovendo o que pode ser chamado de “conversa de surdo”: um processo em que os indivíduos e atores sociais entram sem saber com clareza a função do processo, seus direitos e suas responsabilidades. Essa característica tende a aumentar o sentimento de incerteza, a falta de confiança dos atores entre eles mesmos e para com o processo e suas decisões. Essa circunstância faz com que muitos atores considerem a audiência pública um mecanismo fraco de participação. E sobre os seus efeitos, Dagnino (2000) aponta a armadilha que um discurso democrático vazio de reflexão crítica representa para a consolidação da democracia no país, chamando a atenção para as ações que se restringem ao cumprimento dos procedimentos formais, sem, contudo, representarem de fato uma prática democrática e participativa.

Outras considerações

Foram identificados elementos que contribuem para a disfuncionalidade da organização burocrática do processo decisório, ao inibirem a troca de experiências e o diálogo aberto/transparente entre os atores, além de supervalorizarem o processo em detrimento de um resultado satisfatório e justo para todos. São eles:

- i.* o acesso desigual aos recursos sociais mobilizados para influenciar as decisões;
- ii.* as relações de poder que isso gera;
- iii.* a organização física do processo participativo;
- iv.* a diferença nas estratégias de ação adotadas pelos grupos de atores; e, por fim,
- v.* o descompasso sobre as expectativas e funções do licenciamento e da audiência pública.

Assim, esta pesquisa mostra que o licenciamento ambiental da ampliação do PSS está organizado de modo burocrático, com o objetivo de chegar a soluções mais eficientes e justas sobre os conflitos referentes aos riscos e aos impactos ambientais do empreendimento. Este é um arranjo institucional funcional, pois ainda permite que os conflitos exerçam seu potencial gerador de mudanças, como quando os estudos de impacto ambiental foram refeitos a partir de demandas da sociedade civil e do órgão licenciador. Assim como também pode ser visto como um elemento de sociabilidade, principalmente porque sem a existência das propostas de megaempreendimentos e sem seus processos decisórios, os atores sociais não

interagiriam nem se mobilizariam para reivindicar e propor sugestões e alternativas. Porém, as audiências públicas, como um dos principais palcos desta arena, estão apresentando evidências de sua disfuncionalidade, abrigando quase todas as desvantagens citadas, alimentando um descontentamento dos atores em relação a esse instrumento participativo e, conseqüentemente, uma falta de confiança nas decisões tomadas.

Quanto à função da ciência dentro de um arranjo institucional racionalizado funcional, ela pode aparecer como recurso mobilizado pelos atores de modo a dinamizar as negociações, a legitimar posições, a atrair a confiabilidade dos demais atores em uma determinada posição e a estimular o aprendizado a partir da interação social com os demais atores (o que foi chamado pelo diretor do Instituto Ilhabela Sustentável de estratégias de “empoderamento” da sociedade), além de poder ser um elemento integrativo dentro dos conflitos, capaz de estimular a participação de uma maior quantidade de atores interessados, valorizando o diálogo com as outras formas do conhecimento, sem superdimensionar apenas o conhecimento técnico-especialista de algumas áreas do saber. E desse modo, os conhecimentos científicos estariam até garantindo a possibilidade de transformações sociais, pois não eliminam a dimensão essencial do conflito e da arena de poderem ser geradores de mudanças e sociabilidade.

No entanto, no cenário analisado das audiências públicas, a ciência foi mobilizada a fim de valorizar um tipo de conhecimento técnico e uma interação baseada no déficit de conhecimento¹¹. Desse modo, foi possível concluir que a ciência não contribuiu sempre para a dinamização das discussões, dos debates, da negociação sobre as decisões a serem tomadas, frequentemente estrangulando a dimensão essencial do conflito e da arena de poderem ser geradores de mudanças sociais. À luz disso, a audiência pública foi considerada o palco da arena com representação burocrática do sistema de relações sociais, ora com atores e estratégias voltadas para a dinamização dessas relações, ora com atores e estratégias buscando a manutenção da ordem social e a eliminação de conflitos.

*Provocações:
as audiências públicas como mecanismo de participação*

Abre-se, então, espaço para os questionamentos sobre a audiência pública como instrumento de participação e sobre a funcionalidade da organização da arena decisória como um todo. Os dados mostraram que a audiência pública pode ser avaliada quanto à oportunidade de participação dos atores locais nas decisões, assim como quanto aos seus efeitos no processo decisório geral. E que essas duas dimensões de

11. O modelo estabelece que apenas o conhecimento dos cientistas/peritos abastece, unilateralmente, os outros grupos sociais (Di Giulio, 2012), não havendo um diálogo de mão dupla; além de alimentar a ideia de que o aumento de conhecimento exclusivamente resolve os problemas.

avaliação nem sempre coincidiram, podendo ser até contraditórias. Ou seja, a audiência pública pode ser um instrumento político frágil e meramente formal, devido a suas deficiências organizacionais. Contudo, como mecanismo oficial de participação dos atores locais na arena decisória, ela ainda tem poder de influência no processo, como, por exemplo, influências nas definições de medidas compensatórias e mitigatórias. No entanto, todas as outras questões ali levantadas que não se limitaram a esses aspectos técnicos não puderam ser consideradas na decisão. Os dados também demonstraram que os grupos locais participantes sentem a necessidade de uma arena de fato onde todas as demandas (substantivas e político-normativas) pudessem ser negociadas a partir da integração e diálogo de diferentes formas de conhecimento e onde a tomada de decisão efetivamente acontecesse entre atores de todos os níveis.

A estes resultados sempre foi questionado: seria o caso de criar novos espaços democráticos nesses processos decisórios, espaços que envolvam a participação pública mais efetiva de atores locais diretamente afetados pelos impactos de grandes empreendimentos?

Apesar de concordar em grande parte com a discussão de Ascerald e Leroy, para esta pesquisa, não são necessários mais palcos democráticos nas arenas decisórias sobre a viabilidade de grandes empreendimentos, como esses autores sugerem, propondo um novo instrumento de avaliação, complementar aos EIA/Rima – a Avaliação de Equidade Ambiental (AEA), como instrumento de modernização e democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento. Aqui, defendemos que é necessária uma melhoria na qualidade da participação nos palcos já existentes. Importa quebrar algumas estruturas de organização desses palcos, como as audiências, tornando-as mais atrativas para todos os participantes, sem perder suas funções de discussões e apresentações dos aspectos técnicos do projeto determinado. O que cabe aos encarregados da organização destes espaços seria questionar se seria o caso de mudar e/ou ampliar a função das audiências públicas, incorporando à negociação os pontos político-normativos que constantemente são apresentados pelos atores locais.

Referências

ASCERALD, H.; LEROY, J. (Orgs.). *Relatório síntese: projeto de avaliação de equidade ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impactos de projetos de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, julho de 2011. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2011/07/Relatório+-+S%C3%ADntese+-+Projeto+Avaliacao+Equidade+Ambiental+final.final_.pdf>. Acessado em: 20 Maio 2019.

BENDIX, Reinhard. *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília: Editora da UnB, 1986.

CONSULTORIA, PLANEJAMENTO E ESTUDOS AMBIENTAIS (CPEA). *Plano de integrado porto cidade. Relatório de impacto ambiental*. São Paulo: Cpea, 2011.

———. *Plano de integrado porto cidade. Relatório de impacto ambiental*. São Paulo: Cpea, 2009.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

DECARO, D. A. Considering a broader view of power, participation, and social justice in the Ostrom institutional analysis framework. *Grassroots Economic Organizing (GEO) Newsletter*, v 2, n. 9, 2011. Disponível em: <<http://geo.coop/node/651>>. Acessado em: 2 Out. 2013.

DI GIULIO, G. M. *Risco, ambiente e saúde: um debate sobre comunicação e governança do risco em áreas contaminadas*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2012.

DURKHEIM, É. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 1995 [1893].

FAUSTINO, R. Prefeitura de São Sebastião. Foto de Ricardo Faustino: Enchente no bairro Cambury em São Sebastião. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2013/03/chuva-deixa-mais-de-300-desalojados-em-sao-sebastiao-no-litoral-norte.html>>. Acessado em: 12 Maio 2014.

FEDERAÇÃO PRÓ COSTA ATLÂNTICA. *Pela manutenção da qualidade de vida: por uma cidade ambientalmente sustentável e socialmente justa*. São Sebastião: Federação Pró Costa Atlântica, 2011 [material disponibilizado por Allan Yu Mello, pesquisador do projeto temático ao qual esta pesquisa está vinculada].

FEITAL, M. *Conflitos e arenas decisórias de grandes projetos de infraestrutura: uma discussão do Porto de São Sebastião – São Paulo – Brasil*. Campinas (SP): [s.n.], 2014.

FERREIRA, L. *A equação dinâmica entre conflitos sociais, recursos naturais e desastres ambientais: o estado da arte e uma proposta teórica*. VI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (Anppas). Belém (PA), 18 a 21 de setembro de 2012.

———. *Conflitos sociais e o uso de recursos naturais: breves comentários sobre modelos teóricos e linhas de pesquisa*. *Política e Sociedade*, n. 7, 2005.

———. *Dimensões humanas da biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil*. *Ambiente e Sociedade*, v. 7, n. 1, Jan./Jun. 2004.

FERREIRA, Lúcia. (coord.); JOLY, C.; FERREIRA, Leila; CARMO, R. *Urban growth, vulnerability and adaptation: social and ecological dimensions of climate change on the coast of São Paulo*. Research Project – Fapesp Program on Global Climate Change. Process 2008/58159-7. Jul de 2011 a Ago de 2012.

FERREIRA, L. *et alii*. Encontro das águas: dinâmicas sociais e biodiversidade na Amazônia Brasileira. *Teoria & Pesquisa – Revista de Ciências Sociais*, v. 16, n. 1, Jan./Jun. 2007.

FUNTOWICZ, S.; RAVETZ, J. Managing the uncertainties of statistical information. In: BROWN, J. (Org.). *Environmental threats: perception, analysis and management*, p. 95-117. London: Belhaven Press, 1989.

HANNIGAN, J. A. *Environmental sociology: a social constructionist perspective*. London; New York: Routledge, 1995.

MCGINNIS, M. D. An introduction to IAD and the language of the Ostrom Workshop: a simple guide to a complex framework. *The Policy Studies Journal*, v. 39, n. 1, 2011.

OSTROM, E. Background on the institutional analysis and development framework. *The Policy Studies Journal*, v. 39, v. 1, 2011.

———. *Understanding institutional diversity*. Princeton (NJ): Princeton University Press. 2005.

———. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge (MA): Cambridge University Press. 1990.

PORTOGENTE. *Camada pré-sal mudará rotina do Porto de São Sebastião*. 2009. Disponível em: <<http://portogente.com.br/noticias/portos-do-brasil/sao-sebastiao/camada-pre-sal-mudara-rotina-do-porto-de-sao-sebastiao-77527>>. Acessado em: 12 Maio 2014.

RENN, O. The social arena concept of risk debates. In: KRIMSKY, S.; GOLDING, D. (Eds.). *Social theories of risk*, p. 170-197. Westport (CT): Praeger, 1992.

RITZER, G. *La Macdonaldización de la sociedad*. Madrid: Editorial Popular, 2006.

RUIZ-BALLESTEROS, E.; BRONDIZIO, E. Building negotiated agreement: the emergence of community-based tourism in Floreana (Galápagos Islands). *Human Organization*, v. 72, n. 4, 2013.

SANTOS, F. *Populações em situação de risco ambiental em São Sebastião, litoral norte de São Paulo*. Campinas (SP): [s. n.], 2011.

SIMMEL, G. *Conflict*. New York: The Free Press, 1983.

SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. Sobre o Parque Serra do Mar Núcleo São Sebastião. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/parque-serra-do-mar-nucleo-sao-sebastiao/sobre-o-parque/>> – Acessado em: 08 Maio 2014.

TEIXEIRA, L. Megaprojetos no litoral norte paulista: o papel dos grandes empreendimentos de infraestrutura na transformação regional. In: FERREIRA, Lúcia. (coord.); JOLY, C.; FERREIRA, Leila; CARMO, R. *Urban growth, vulnerability and adaptation: social and ecological dimensions of climate change on the coast of São Paulo*. Research Project – Fapesp Program on Global Climate Change. Process 2008/58159-7. Jul de 2011 a Ago de 2012.

VAYRYNEN, R. (Ed.). *New directions in conflict theory: conflict resolution and conflict transformation*. London: Newbury Park Sage, 1991.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, v. 1, cap. 3. e v. 2, cap. 9. Brasília: Editora da UnB, 1999.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PAIVA, A. M. T. Uma Sociologia do licenciamento ambiental. O caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice. (Orgs.). *A insustentável leveza da política ambiental. Desenvolvimento e conflitos socioambientais*, v. 1, p. 89-116. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.



