



12° CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL

Pavilhão de Exposições

Balneário Camboriú - Santa Catarina - 20 a 25 Nov 1983

5 - Estudo Metodológico para uma Participação da Comunidade em Assuntos de Controle de Poluição Localizada



CETESB

TECNICO

04
227e
12270



00700



012270

CL-SS	0304
A	D 227 e
NUMBO	12270 ex 1



CETESB

Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental

DIRETORIA

Werner Eugênio Zulauf
Diretor-Presidente

Antônio Alves de Almeida
Diretor Administrativo

Nelson Mansour Nabhan
Diretor de Engenharia

Nelson Vieira de Vasconcelos
Diretor de Controle

Nivaldo José Chiossi
Diretor de Planejamento Ambiental

Paulo Bezerril Júnior
Diretor Financeiro

Samuel Murgel Branco
Diretor de Pesquisa

ESTUDO METODOLÓGICO PARA UMA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM ASSUNTOS DE CONTROLE DE POLUIÇÃO LOCALIZADA

Educador em Saúde Pública José Antonio Daniello
Socióloga Ilka Yukie Rodrigues
Socióloga Maria de Lourdes Pinheiro Simões
Divisão de Atendimento à População

INTRODUÇÃO

No Estado de São Paulo, principalmente, na região metropolitana, graças à ocupação desordenada do solo e falta de uma consciência de preservação do ambiente, originaram-se aglomerados onde estão assentados, indistintamente, indústrias, residências e comércio. Em consequência, os casos de poluição ambiental localizados foram recrudescendo e a insatisfação dos moradores começou a ser canalizada aos responsáveis pelo seu controle, primeiramente, à Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das águas e do ar - CICPAA, posteriormente, à extinta Superintendência de Saneamento Ambiental - SUSAM e, no momento, com mais intensidade à Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB, a qual sub-rogou os direitos e obrigações dessas entidades.

Para atender os reclamos dessa população, a CETESB age preventiva e corretivamente junto às fontes potenciais de poluição do ar através do Decreto 8468, de 08/09/76, que aprova o Regulamento da Lei nº 997.

De um modo geral, as atividades preventivas e corretivas envolvem trabalhos relacionados com a aprovação ou não de licenças de instalação e funcionamento para novas indústrias ou empreendimentos assentados após a vigoração do citado decreto, como também, concentram esforços no sentido de exigir das principais fontes de poluição do ar da região, uma redução das emissões de poluentes para obter uma melhor qualidade do ar e afim de reduzir os inconvenientes ao bem estar das populações circunvizinhas às fontes localizadas.

O equacionamento e a solução desses problemas são extremamente complexos e repletos de desafios e, quase nada pode ser feito, para resolvê-los a curto prazo.

O estabelecimento de prioridades aparece então, como maneira mais viável para atingir os propósitos de melhoria da qualidade do ar, porém, nem sempre essas prioridades atendem os anseios e expectativas prementes da comunidade, o que vale dizer, que a população deve participar de uma forma mais atuante na resolução desses problemas.

Vem-se observando, porém, que a falta de conhecimento, ou o conhecimento deturpado, a experiência limitada de determinadas pessoas da comunidade, incapazes de apresentarem um juízo racional sobre o assunto, levam-na a pensar ilógica e impulsivamente e agir de forma emocional e instintiva sobre as decisões que o grupo deve tomar (1). Esse estado de ânimo, muitas vezes, pode ser justificado tendo em vista o alijamento da comunidade no processo. Como coloca Harold Lasswell: " o status de nossa personalidade como um todo está condicio-

nado por um fluxo de deferência verbal emanado do meio que nos cerca. Se pertencemos ao grupo desafortunado, embora numeroso das pessoas algo inseguras de si próprias, temos a tendência de exagerar grandemente os detalhes da fala cotidiana. Somos hipersensíveis em relação ao desdém, imaginário ou real" (2).

Todos, indistintamente, técnicos, industriais e moradores, devem, portanto, passar por um processo de aprendizagem de participação, para que esta seja consciente e, dentro da lógica dos fatos, visando o bem estar da comunidade.

METODOLOGIA DE PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE DE FONTES LOCALIZADAS

A Divisão de Atendimento à População, existente na Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB, vem, desde 1975, desenvolvendo e utilizando alguns métodos que procuram dar condições para que os envolvidos nas questões afetas ao ambiente, participem na solução de problemas de poluição, gerados por uma fonte localizada.

Como se desenvolve dentro de um organismo de Estado, e, sujeita, portanto, a determinadas especificidades, o grau de participação da comunidade tem-se modificado, segundo a movimentação da sociedade. Evolve-se, gradualmente, para a forma democrática, com a ampliação dos setores em que se pode influir.

Esta Companhia, por optar introduzir nas suas ações, o trabalho com a comunidade, tem utilizado, de forma mais progressiva, ou menos, o seguinte método de trabalho:

- Levantamento Comunitário
- Reunião Comunitária
- Trabalho conjunto
- Organização da Comunidade
- Instrumentalização dos participantes - comunicação - reflexão sobre a realidade.

O Levantamento Comunitário, uma técnica utilizada no atendimento às reclamações da população, funciona, primordialmente, como instrumento de conhecimento e avaliação das ações empreendidas na área.

A coletânea de informações, e, ainda, a análise das reações da comunidade, têm, no entanto, praticidade unilateral, subsidiando somente os setores da engenharia na tomada de decisão. A comunidade fica sem conhecer o diagnóstico global e não influe diretamente na escolha da estratégia de atendimento do caso.

Feita a crítica, não se pode deixar de reconhecer que, mesmo sendo uma forma de participação com grau muito reduzido, não deixou de ser um canal importante para se fazer conhecer a opinião dos atingidos, dentro dos sistemas rigorosamente tecnocratas e autoritários que predominaram em anos recentes.

As Reuniões Comunitárias, aparecem em determinado momento, quando o setor corretivo da CETESB, propõe a realização de reuniões com parcelas da população que, em diversas oportunidades, já haviam se mobilizado em função de uma fonte poluidora.

Aliada a outros fatores políticos, bem como, à gradual compreensão, por parcelas de funcionários, de que um órgão estatal deve atender às necessidades e prioridades dos cidadãos e não de um governo e, em função da ainda incipiente, embora crescente, organização e pres-

são da população, em decorrência da demora em se obter a solução dos problemas ambientais, instituíram-se as Reuniões Comunitárias.

Esta forma de participação, reconhece-se, tem ainda limites bastante restritivos. Representa, entretanto, um avanço, na medida em que exige, mesmo nas suas formas primeiras, o trabalho de organização da comunidade e a instrumentalização desta. Procura-se com este novo recurso, criar um canal bilateral de comunicação social, onde prevalece a filosofia de se trabalhar com a comunidade e não, para a comunidade.

METODOLOGIA DAS REUNIÕES COMUNITÁRIAS

Estas reuniões são encontros entre a indústria e a população, promovidos, geralmente, pela CETESB, e em qualquer destes locais, e aonde acontecem acordos e tomam-se decisões de consenso.

Precedem as Reuniões Comunitárias propriamente ditas, e as permeiam, encontros separados entre a Companhia e a população, entre a Companhia e a indústria, procurando-se coordenar, trocar informações e educar (provocando mudanças de atitude, de comportamento e aquisição de conhecimentos), com o fim de interagir as partes, equipadas, no processo de busca de solução para os problemas ambientais.

O arcabouço abaixo traçado, tem sido o referencial utilizado no processo de atendimento do caso de poluição. Deve-se lembrar, no entanto, que ele pode variar segundo os grupos participantes. Tem acontecido, de já na primeira Reunião Comunitária, acontecerem as soluções. Por outro lado, temos vivenciado situações que exigem inúmeros encontros e alterações na estratégia sugerida.

1a. Fase Preparatória

CETESB: - Realização de Levantamento Comunitário para conhecer os moradores interessados.

CETESB E MORADORES: - Reunião com o grupo de moradores interessados, para discussão do problema e diagnóstico.

CETESB E INDÚSTRIA: - Reunião com o industrial para discussão do problema e diagnóstico.

CETESB: - Reuniões educativas e de informação com moradores e industrial, isoladamente.

Obs.: Deve-se enfatizar nessas reuniões educativas e informativas a importância do grupo e que ele deve levar aos outros moradores os assuntos em discussão, como também, a necessidade de se buscar outras opiniões.

2a. Fase de Interação

CETESB, MORADORES, INDUSTRIAL, E OUTRAS ENTIDADES ENVOLVIDAS: - Reunião para apresentação dos diagnósticos (moradores e industrial); discussão conjunta a respeito do problema e apresentação de soluções pelas partes envolvidas no processo.

CETESB E MORADORES: - Reuniões com o grupo para esclarecimentos.

CETESB, MORADORES E INDUSTRIAL: - Reunião para discussão sobre as soluções apresentadas e procura-se chegar a uma proposta conjunta.

3a. Fase de Acompanhamento da Proposta

CETESB, MORADORES E INDUSTRIAL:- Reunião para apresentação do cronograma de solução do caso.

CETESB, MORADORES E INDUSTRIAL:- Reuniões para acompanhamento das fases do cronograma e ou tras eventualidades, em que for preciso o parecer dos moradores.

CETESB:- Reuniões de esclarecimentos aos moradores e industriais.

Estudo de Caso

A inclusão de um caso concreto, pretende ilustrar o que já foi até aqui exposto.

Procurar-se-á, também, através de frases grifadas no texto, tecer comentários e recomendações. Além destes, com os subsídios adquiridos no atendimento de diversas comunidades, mostrar o produto deste método de atendimento a população.

a) Apresentação do Caso

No ano de 1960, em bairro onde se misturam residências e indústrias, instalou-se esta firma de recauchutagem de pneus e de preparação de mantas de borracha (camelbach).

A partir de 1972, a população vizinha começa a dirigir-se ao Governo do Estado de São Paulo, reclamando de inconvenientes diuturnos, como a existência de fumaça preta, fuligem, poeiras, gases (odor), ruído e vibração.

A ação da CETESB exerceu-se a partir de 1975. Neste órgão estão registradas 45 (quarenta e cinco) queixas, que incluem citações de danos à saúde, à vegetação e à propriedade. Foram efetuados 7 (sete) levantamentos comunitários e, através destes, conhecia-se, segundo a percepção dos moradores, a situação do bairro.

Além da CETESB, recorreram alguns elementos da comunidade, a outros organismos estaduais e municipais, bem como, à justiça comum.

Embora tais reclamações tenham gerado a elaboração de abaixo-assinados e se concretizado nas ações acima descritas, os prejuízos gerados pela contaminação do ar, durante anos, não foram discutidos de forma objetiva e determinada.

Esta situação que seria a ideal, somente teve início quando um clube de bocha da comunidade, que funcionava em terreno alugado, perdeu o seu direito de uso.

A indústria em análise, porque teria adquirido a propriedade sem que aos inquilinos fosse também oferecida a opção de compra, foi colocada na berlinda. Assim, a mobilização coletiva, que em fins de 1980, era considerada de difícil articulação, deu-se rapidamente. Sócios do Clube e donas de casa, consultaram advogados e um vereador.

Desses encontros surgiram diretrizes que traduziram-se em 2 (duas) passeatas e na formação de comissões reivindicatórias.

A partir destes acontecimentos, iniciam-se as reuniões comunitárias em que comparecem à CETESB, os proprietários da indústria e seus advogados, bem como, representantes das mo

radoras.

b) Reunião Comunitária

As reuniões feitas até o final de 1982, e início de 1983, perfazem um total de 6 (seis), e foram intercaladas por inúmeros encontros menores, entre moradores e a CETESB, sendo que nestes, dialogava-se a dinâmica das reuniões que iriam acontecer, fazia-se a avaliação destas, discutia-se o teor das reivindicações, a sistemática de atuação da CETESB, as atuações e exigências feitas pelo corpo de engenheiros da Companhia, sobre a legislação disponível e suas limitações e, acontecia também, um intercâmbio de informações sobre aspectos educativos relacionados com meio - ambiente.

Nas reuniões comunitárias propriamente ditas, realizadas em 13/08/81, 10/09/81, 01/10/81, 03/02/82, 16/06/82 e 20/04/83, participaram os moradores diretamente atingidos e o corpo técnico da CETESB. Em apenas duas, houve participação dos industriais. Sempre que isto aconteceu, o confronto foi direto, traduzindo forte tensão; semelhante à que já era vivenciada nas relações cotidianas locais.

Os veículos de comunicação não participaram dos encontros, mas foram notificados com frequência, fazendo publicar em jornais, os atos da comunidade. Do mesmo recurso, utilizou-se o industrial, para anunciar as melhorias realizadas na empresa.

A mediação feita pela CETESB, entre os argumentos exclusivamente técnicos e os argumentos de interesses sociais, resultaram na exigência de várias medidas de controle sendo que uma, mais definitiva, obrigava à eliminação de um dos setores industriais da firma.

A empresa, cujo mercado tem-se expandido, está oferecendo resistência à idéia de mudança, advogando que as medidas já adotadas são suficientes à boa convivência. Utiliza-se dos préstimos de uma assessoria que entre os moradores faz política de boa vizinhança e tem fundamentado ações que estão sendo movidas na justiça, contra a CETESB.

Entretanto, se por um lado, tem conseguido entrar o cumprimento da lei, na sua exigência mais drástica, esta assessoria, têm feito ver ao industrial, a necessidade da transformação. A partir deste trabalho, da pressão popular e das exigências da CETESB no sentido de fazer cumprir a legislação, medidas de controle de poluição do ar e de ruído foram adotadas em pouco tempo, fazendo com que a melhoria ambiental já se fizesse sentir na região.

Mesmo com a qualidade do ar melhorando, a comunidade encontra-se ainda mobilizada. Aguarda pois o vencimento dos prazos das soluções definitivas e vê, na vigilância constante, uma forma de assegurar a manutenção das conquistas feitas (3).

Críticas

Frases Escolhidas no Texto

a) A População Vizinha Começa a Dirigir-se ao Governo do Estado, Reclamando de Inconvenientes:

Considerando as inúmeras reclamações ouvidas durante o Levantamento Comunitário e

as Reuniões Comunitárias, e cuja solução seria de competência de outros organismos, recomenda-se a criação, nos locais de direito, de um departamento que atenda, dialogue e que, mais ainda, trabalhe com a população.

- b) Foram Efetuados 7 (sete) Levantamentos Comunitários e, Através Destes, Conhecia-se, Segundo a Percepção dos Moradores, a Situação do Bairro:

Deve-se conhecer, através de pesquisa ou entrevistas, a comunidade onde se vai atuar.

Além de ter esta função de descobrimento, a pesquisa na comunidade deve permear o processo de atendimento do caso, mesmo quando existem as Reuniões Comunitárias. Os motivos são vários: como é mais produtivo trabalhar com um extrato da população porque, por experiência, observa-se que muitas pessoas tumultuam a reunião, pode-se avaliar, com a consulta ampla do bairro, se as decisões tomadas representam, de fato, o consenso da comunidade, bem como, se há troca de informações entre eles.

Um parêntese pode ser aberto neste ponto, para ressaltar que apesar dos motivos expostos, no que se refere à operacionalização das reuniões, a vizinhança considera importante a presença de vários elementos nas citadas reuniões. O maior número de moradores funciona como apoio e, também, não se corre o risco de deixar de fora da comissão, as pessoas a quem a indústria gera problemas particularizados.

Quando tal querer prevalece, recomenda-se que as pessoas que não fazem parte das lideranças, compareçam aos encontros, conhecendo as decisões e o clima das reuniões anteriores, a fim de evitar o constante retorno às etapas vencidas.

- c) Além da CETESB, Recorreram Alguns Elementos da Comunidade, a Outros Organismos Estaduais e Municipais:

Algumas vezes os anseios da comunidade extrapolam as competências da CETESB; deve-se então explicar que há normas quanto a quem cabe resolver a questão, e que se deve recorrer, também, aos outros organismos.

Tal atitude, no entanto, não obstaculiza a troca de informações e a colaboração entre os órgãos. Sempre que possível, facilitar a presença de um funcionário da Prefeitura, Secretaria de Higiene do Trabalho, ou outros, procurando, em conjunto, resolver a questão no que ela tem de amplo.

- d) Os Prejuízos Pela Contaminação do Ar, Durante Anos, Não Foram Discutidos de Forma Objetiva e Determinada:

Neste momento, deve-se fazer a análise de todos os que estão diretamente envolvidos no processo.

Os organismos estatais, sempre que possível, devem evitar o paternalismo e o assistencialismo, bem como, a manipulação das pessoas da comunidade.

Da população, por outro lado, deve-se evitar as atitudes espontaneístas, levando-a a reconhecer a necessidade de uma certa organização, a nível da sociedade e, até, ao nível burocrático (registro dos encontros em atas ou relatórios, emissão de boletins e outros).

Quanto à indústria, iniciar o processo de educação, mostrando que o progresso e o desenvolvimento podem ser compatíveis com a preservação da natureza.

- e) Entremendo as Reuniões Comunitárias Aconteceram Inúmeros Encontros Menores, Entre Moradores e a CETESB.

A maior parte das pessoas que é vizinha a uma fábrica, e mesmo, alguns industriais, não têm condições de acompanhar a discussão do problema, por falta de informações preliminares e por desconhecerem dados técnicos. Assim, os envolvidos na questão devem equipar-se, procurando em seu meio, ou em outros, engenheiros, advogados, etc., que lhes forneçam subsídios.

A capacitação deve se dar em todos os níveis, seja dentro da CETESB, (interação entre engenheiros, sociólogos e comunicólogos), na indústria (os empregados devem estar cientes da problemática e no que depender deles, haver colaboração) e na comunidade.

Para tanto, quando necessário, os técnicos da CETESB, devem estar incluídos em um programa de instrução e de acompanhamento de uma população específica.

- f) Houve Participação dos Industriais e Sempre que Isto Aconteceu, o Confronto foi Direto, Traduzindo Forte Tensão; Semelhante à que já era Vivenciada nas Relações Cotidianas Locais:

Deve-se ter consciência de que, o tempo todo, trabalha-se com interesses contrários. A finalidade primeira do industrial, o lucro, conflita-se com o interesse da vizinhança, que pede a solução do caso a curto prazo.

No decorrer de várias Reuniões Comunitárias, são eliminadas as agressões primárias, originadas durante o convívio com a firma (em decorrência do descrédito da palavra do industrial devido a promessas já feitas e não cumpridas; medidas paliativas tomadas por este e, inúmeras outras) e, também, amainam-se as desconfianças, quando se faz conquistas concretas, como por exemplo, o cumprimento da primeira etapa de um cronograma de melhorias.

Relate-se neste tópico que a eliminação do incômodo, não tem sido posto pela grande maioria da população, como fator condicionante à retirada da indústria do local.

Outros Comentários

A partir do momento que se inicia o processo de participação, mesmo acontecendo dentro dos limites do órgão estatal, não se pode prever, exatamente, o seu andamento e desdobramento, porque são fatores sociais que estão envolvidos.

Acontece ainda, que o modo de encaminhar as ações, está intimamente ligado ao grau de consciência daqueles com quem se trabalha. Neste sentido, a intenção do presente estudo, que não é o de analisar mais profundamente as questões expostas, e sim, praticamente, a de descrevê-las, permite apresentar mais alguns fatos com os quais se têm que lidar quando acontecem as Reuniões Comunitárias.

Uma, refere-se ao aspecto da equiparação dos envolvidos e outra, ao grande esforço exigido

quando se quer incluir moradores na busca de soluções.

Quanto ao primeiro item, é comum verificar a procura dos meios de comunicação, principalmente imprensa escrita, como fator de apoio às ações desenvolvidas. Algumas comunidades os usam sistematicamente e outras, não deixam transpirar a problemática, argumentando que tal atitude depreciaria os imóveis da área.

No caso das indústrias, há grupos econômicos que a ela recorrem e existem os que a evitam a qualquer custo. Nesta última forma, encontram-se aquelas que têm a preocupação em apresentar uma boa imagem ao público consumidor.

Todo o tempo que dura o atendimento do caso, podem surgir, procurando interferir no processo e, geralmente, a pedido de moradores, os políticos institucionais. Alguns, variando o grau de consciência da comunidade, podem ser descaracterizados e banidos; outros, podem ser descaracterizados e utilizados e outros, têm manobrado a população, sem que esta percebe, gerando dividendos políticos para si e seu partido.

Quanto ao item que se refere às dificuldades relativas a organização da comunidade, observamos que a concepção de poder e de correlação de forças, que os indivíduos apresentam, ainda hoje, e na classe com que mais se trabalhou, têm funcionado como fator inibidor da formação de grupos.

O descrédito da comunidade com que inúmeras vezes se defronta a proposta de organização da comunidade, está ligado à percepção da sua desigualdade de força. Temos observado que quando há, por exemplo, uma fábrica de peças para equipamento bélico, a população vizinha à fonte, justifica a desmobilização, argumentando que teria que se embater com o Exército e não, com o empresário. O mesmo se repete quando a indústria pertence a uma multinacional. De mesma desconfiança, gozam as ações empreendidas pelo organismo estatal. Pelo menos no princípio, a resistência é grande, na medida em que a CETESB é identificada como Estado. Estado este, que, conforme exposto por muitos, não tem se associado a população e representado o interesse da maioria.

Por causa disto, o trabalho se torna mais árduo, quando se precisa valorizar cada progresso da comunidade no sentido da melhoria da qualidade de vida objetiva do caso e mais, quando se pretende iniciar uma reflexão sobre o conhecimento do espaço em que se vive.

A despeito dos fatores apresentados e com os quais se tem que lidar, a realização do trabalho conjunto, já tem produzido resultados concretos e mais rápidos do que quando realizado sem a participação das pessoas a quem a questão afeta.

As Reuniões Comunitárias têm se constituído numa oportunidade valiosa para que a comunidade conheça e discuta os fatores envolvidos no caso, e para que avalie e participe da estratégia de atendimento.

O envolvimento da comunidade, acredita-se, está trazendo resultados positivos a todos os interessados na luta pela preservação e melhoria do meio ambiente.

Tem se pretendido com a metodologia de participação adotada, tirar a população do estágio de expectadores bem informados dos atos da administração, levando-a, também, a influir nas decisões tomadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. DANIELLO, J. A.; POLUIÇÃO DO AR E INFORMAÇÃO. Um estudo de caso. São Bernardo do Campo IMS, 1983.
 2. LASSWELL, H.; A LINGUAGEM DA POLÍTICA. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1979.
 3. RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA Divisão de Atendimento à População. CETESB, 1982.
-



CETESB

Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
Av. Prof. Frederico Hermann Jr., 345 - CEP 05459
PABX - 210-1100 - São Paulo - Brasil

ARQ