



Ciência & Saúde Coletiva

ISSN: 1413-8123

cecilia@claves.fiocruz.br

Associação Brasileira de Pós-Graduação em
Saúde Coletiva
Brasil

Almeida Silva, Ana Licks; Paes Machado, Eduardo; Siqueira, Carlos Eduardo
Melhor isso do que nada! Participação e responsabilização na gestão dos riscos do Pólo Petroquímico
de Camaçari (BA)

Ciência & Saúde Coletiva, vol. 14, núm. 6, diciembre, 2009, pp. 2153-2162

Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63012431020>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

***Melhor isso do que nada!* Participação e responsabilização na gestão dos riscos do Pólo Petroquímico de Camaçari (BA)**

***Better this than nothing!* Participation and accountability on risk management of Camaçari Petrochemical Complex, in Bahia State**

Ana Licks Almeida Silva¹
Eduardo Paes Machado¹
Carlos Eduardo Siqueira²

Abstract *This research intends to analyze the model adopted in the construction of community advisory committees. The empirical object is the Community Advisory Committee of Camaçari Complex (BA), the first one to be set up in the country and that has been used as a reference for the implementation of others. Participant observation and seventeen interviews were the main sources of data. The advisory committee constitutes itself in a sophisticated mechanism of docilization and responsabilization for the spread of an organizational hegemonic ideology and neoliberal modes of governance.*

Key words *Risk, Participation, Responsabilization, Power, Community Advisory Committee*

Resumo *O objetivo da pesquisa foi analisar o modelo adotado na construção dos conselhos comunitários consultivos. O recorte empírico trata do Conselho Comunitário de Camaçari (BA), primeiro no país e referência para a implantação de outros. Observação participante e dezessete entrevistas foram as principais fontes de dados. O conselho se constitui num sofisticado mecanismo de docilização e responsabilização pela disseminação de uma ideologia organizacional hegemônica e de modos de governança neoliberais. Palavras-chave Risco, Participação, Responsabilização, Poder, Conselhos consultivo*

¹Instituto de Saúde Coletiva, UFBa. Rua Basílio da Gama s/n, Campus Universitário Canela. 40110-040 Salvador BA.aalmeida.ssa@gmail.com

²School of Health & Environment, University of Massachusetts – Lowell.

Introdução

Esse artigo discorre sobre um modelo de participação comunitária, os conselhos consultivos, um dos componentes do Programa Atuação Responsável adotado pela Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM) e suas consorciadas em todo o Brasil, como estratégia de controle dos riscos químicos.

O objeto de pesquisa foi o Conselho Consultivo de Camaçari, primeiro a ser implantado (1994) e que tem sido modelo para outros conselhos estabelecidos posteriormente em diferentes regiões do país.

Com o propósito de verificar a eficácia e validade desse instrumento, apreender suas práticas e avaliar do nível e condições de participação, utilizamos como indicadores a distribuição de poder, autonomia e mobilidade dos sujeitos¹, além de outros critérios, como acesso a informação, confiança entre participantes, relações interpessoais e com o tecido social, legitimidade dos pontos de vista e interesses na construção do consenso, principal via pela qual opera este tipo de mecanismo².

A análise fundamenta-se na revisão das produções teóricas mais importantes sobre o risco e formas de participação, bem como na concepção de governamentalidade.

O conceito de risco assumiu um papel central e ampliado na literatura do final de século passado, mediante a possibilidade de esgotamento dos recursos naturais e sua irreversibilidade. Novas abordagens surgiram, centradas, principalmente, na identificação e compreensão de fatores que explicassem o fenômeno da disseminação e construção social dos riscos.

Caracterizado pelas incertezas associadas ao desenvolvimento tecnológico e industrial, esses debates se enraizam no projeto de modernização social, cujos benefícios conduziam um conjunto de mudanças radicais e inesperadas, denominada “modernidade reflexiva”³⁻⁶, que questiona as bases da primeira modernidade, modificando sua estrutura, afetando idéias essenciais de controle, segurança e certeza.

Para Beck⁵, a ampliação do risco decorre deste panorama de incertezas. Primeiramente, o risco associava-se a cálculos probabilísticos e decisões econômicas e se referia a um mundo onde a maioria das coisas - natureza e modos de vida determinados e coordenados pela tradição - estava preordenada.

A subversão dessa ordem sustentada por valores iluministas deu lugar a um mundo de

incertezas e insegurança. O risco passa a ser entendido em função dessa nova disposição; o Estado do bem-estar social é substituído por um estado desobrigado de certas responsabilidades que são repassadas ao indivíduo, privatizando os riscos e potencializando a liberdade individual, pilar central do projeto neoliberal⁷.

Tentativas de entendimento dessa pós-modernidade “centrada” no risco renderam muitos frutos. Na perspectiva positivista, o risco é tomado como um efeito colateral do capitalismo industrial, que agrega atributos de previsibilidade, cálculo e controle, através do tecnicismo e cientificismo; o risco seria, portanto, histórico, dado e independente da nossa existência, ainda que se manifeste como ameaça social. As abordagens de cunho construtivista inserem a dimensão simbólica do discurso e da percepção social do risco, abrindo espaço para sua compreensão como fruto do entendimento de diferentes grupos sociais, imerso num caldo cultural composto por valores, crenças, padrões e normas sociais.

A superação destes modelos aponta para uma noção mais complexa do risco. Às perspectivas positivistas e construtivistas são acrescentadas implicações sociopolíticas que convertem o risco numa força capaz de promover mobilização política, demandar abertura e transparência dos processos decisórios tanto do Estado quanto das corporações privadas e até mesmo da própria ciência, como produtora de conhecimento. A literatura mais recente apresenta um debate que envolve a aproximação dos riscos globais ou grandes riscos, aos riscos da vida cotidiana, influenciada pela teoria foucaultiana da governamentalidade⁸⁻⁹.

No cotidiano, os riscos, embora coletivos, são associados à capacidade de escolha individual e enfrentados de maneira solitária por indivíduos ou por grupos de moradores das localidades prevalentes: ameaças de alagamentos ou desabamentos, constantes nas áreas de encostas; riscos de assaltos e roubos, rotineiros em áreas urbanas mais vulneráveis.

Lidar com estes riscos possibilita ao(s) sujeito(s) duas estratégias distintas e complementares: uma diz respeito ao processo de vitimização e decorrente culpabilização do governo. A outra se associa a comportamentos e ações que facultem ao indivíduo sensação de controle e domínio sobre sua vida e a possibilidade de resolver ou minimizar as chances de ser atingido por um revés. Esse governo de si próprio coloca no próprio sujeito a responsabilidade para com as escolhas em sua vida, retirando ou reduzindo

a incumbência do Estado de proteção aos seus cidadãos.

O contexto neoliberal reproduz este estratagemma ao promover a autonomia do sujeito e incentivar a individualização da vida como aprimoramento do controle sobre os indivíduos, que em última instância se autoregulam. O avanço tecnológico, aliado às práticas sociais contemporâneas, produz um “panoptismo virtual”, um sujeito cujo *alter ego* é ele mesmo: dominado e dominador de si mesmo, disputa o poder em intermináveis batalhas íntimas entre seus ímpetus individuais e pessoais e o autocontrole forjado e disciplinado sob a tutela da governamentalidade¹⁰. É o processo de responsabilização, que exige o engajamento do indivíduo num empreendimento ético-moral próprio, permeia a esfera privada da vida e envolve as relações afetivas e sociais, imprimindo-lhes novo significado. Os riscos do tabagismo ou sexo inseguro, por exemplo, geraram um processo de moralização, que pressiona os indivíduos a adotarem certas atitudes sob pena de serem alvos de críticas, constrangimentos, repressão e mesmo de exclusão e discriminação social⁹.

Em oposição à disseminação do risco e crescente pressão da responsabilização, surge a desresponsabilização, quando os indivíduos atribuem culpa e responsabilidade a terceiros. Consiste em transferir a responsabilidade do comportamento de risco para aqueles que fornecem os meios de promover a atividade, a exemplo do empregado que reclama compensações por ter sofrido um acidente de carro após ter ingerido bebida alcoólica em uma festa na sua empresa⁹. O risco serve, portanto, como discurso legitimador para normatizar comportamentos e harmonizar-se com projetos de regulação moral.

A força deste conceito consiste em permitir entender o neoliberalismo como um projeto político, cuja racionalidade se expressa pela intervenção direta - empoderamento e aparato especializado do Estado - e pelo desenvolvimento de técnicas indiretas que conduzem e controlam os indivíduos, sem tornar-se responsável por eles.

A responsabilização, normatização do comportamento individual e moralização do risco na vida cotidiana são alguns dos fatores que influenciam e contribuem para a propagação das estratégias de controle social envolvendo grupos de interesse da sociedade civil organizada. Em última instância, estes mecanismos de controle social influenciam as formas de participação cidadã democrática.

A participação cidadã ou comunitária não é um fenômeno novo. Sua singularidade traduz-

se nas características que adquiriu ao se desenvolver em torno de um novo paradigma, o ambiental. Diferente dos clássicos movimentos sociais, estruturados a partir de um apelo coletivo e da identidade de grupo ou classe, a participação direta parece surgir de um chamamento à consciência individual, embora possa representar os interesses de uma coletividade¹¹.

Os movimentos sociais são entendidos como importantes catalisadores de profundas mudanças sócio-históricas, responsáveis por transformações estruturais dentro das sociedades. A participação, por outro lado, não reivindica necessariamente transformações tão ambiciosas, mas se constrói sobre o direito democrático de participar, inquestionável nas democracias ocidentais. O que está em jogo são as formas de participação e sua eficácia.

Na moderna concepção da relação sociedade-estado, um conjunto de novos atores sociais passa a usar o controle social como instrumento para o exercício da vigilância sobre o Estado. A utilização deste mecanismo tem se estendido a outros setores sociais, tais como a iniciativa privada, em função da globalização da economia e do impacto do desenvolvimento tecnológico sobre os recursos naturais¹².

O que vale questionar é até onde a participação e suas variadas formas não foram ou são resignificadas no contexto neoliberal, transformando, senão todos, pelo menos alguns dos modelos de participação em estratégias de antecipação, que permitem o controle e a manutenção do poder entre as elites. Este questionamento nasce de outra indagação, que é saber se a participação cidadã é um veículo de mudanças e que tipo de mudanças propõe realizar.

Estando a participação vinculada ao controle social e marcada na sociedade contemporânea pelo consenso, cabe atentar para categorias como o poder, cujo exercício tem se efetivado pela persuasão, através da manipulação da informação e dirigido por interesses. São estas conexões, manifestações e imbricações que pretendemos desvendar ao longo deste trabalho.

Trabalho de campo

O trabalho de campo, realizado entre dezembro de 2001 a outubro de 2002, consistiu de observação participante nas reuniões bimestrais do conselho e da entrevista aplicada a dezesseis conselheiros e ex-conselheiros, que incluiu aspectos concernentes ao histórico de constituição do conse-

lho consultivo, sua estrutura e dinâmica de funcionamento; agenda de discussão do conselho de forma a identificar seu grau de complexidade e o grau de compreensão dos conselheiros em relação aos assuntos levantados, bem como verificar o grau de influência das sugestões e propostas do conselho na realização ou introdução de mudanças nas ações de caráter ambiental por parte do empresariado ou do governo. Somam-se a essas fontes outros documentos tais como o protocolo de intenções, documento que regulamenta as atividades do conselho, deveres e direitos dos conselheiros; panfletos, folders e relatórios.

O Conselho Consultivo de Camaçari - primeiro implantado no país pelo Comitê de Fomento Industrial (COFIC), associação privada que agrega 49 empresas do Pólo Petroquímico de Camaçari (BA), articulando e coordenando ações de natureza coletiva¹³ - tem seus princípios de instalação e funcionamento dispostos em um documento informal, protocolo de intenções, que define objetivos, atividades e postura dos conselheiros; composição do conselho; período de atuação e renovação dos membros.

O conselho reúne representantes do município no qual está implantado o complexo industrial - Camaçari - e do município de Dias D'Ávila, vizinho ao pólo, além de membros do COFIC, representando as empresas.

Respalado pelos princípios diretivos do Programa Atuação Responsável (PAR), o protocolo de intenções, tem como principal objetivo criar [...] ***interação entre a percepção representativa das comunidades de Camaçari e Dias D'Ávila e as ações das indústrias químicas e petroquímicas instaladas no Pólo [...], buscando melhorias crescentes nas condições de segurança, saúde e meio ambiente associadas às referidas indústrias***

Enquanto o PAR afirma pautar-se em princípios éticos que primam pela transparência, o conselho é concebido mais como instrumento voltado às necessidades das indústrias que um mecanismo que vise atender a comunidade. Sua dependência em relação ao COFIC é reconhecida pelos conselheiros. ***O COFIC é o apoio logístico oficial, porque é quem mobiliza e tem mais facilidade de lidar com as empresas para nos receber. Nós só vamos ter valor, enquanto estivermos com o COFIC. No dia que o Conselho separar do COFIC, [...] vai morrer*** (Entrevistada L, 48 anos).

O COFIC se constitui como a identidade empresarial que contrasta com a representação da comunidade, cujo grupo, fragmentado, carece de identidade coletiva que impulse suas ações. Não há ***esprit de corps***, isto é, sentimento

de identificação com o outro e consigo próprio, criando a idéia de coletivo¹¹.

Os problemas ambientais, de segurança ou saúde ocupacional não foram suficientes para agregar líderes comunitários, criar laços ou impulsionar a construção de uma identidade coletiva capaz de contrapor-se à identidade empresarial da indústria local.

A construção dessa identidade, envolvendo comunidade local e trabalhadores, depende de fatores tais como bases ideológicas comuns que se revelam na forma de laços culturais. Desde sua implantação e início das operações do Complexo Petroquímico, em 1978, se consolidou uma segregação socioespacial que trouxe importantes consequências¹⁴.

Enquanto os trabalhadores qualificados do pólo formavam uma elite operária¹⁵ residente em Salvador e não possuía nenhuma identificação coletiva ou individual com o local, a população de Dias d'Ávila e principalmente Camaçari, que cresceu subitamente durante a década de oitenta por conta de intenso fluxo migratório, não possuía raízes locais e era composta basicamente por analfabetos ou semianalfabetos sem qualificação profissional que ocupavam posições de trabalho menos nobres.

As diferenças culturais e socioeconômicas existentes entre essa elite operária e a população local foram cruciais para determinar as formas de articulação estabelecidas entre a comunidade e o local de trabalho, entre o tecido urbano residencial e a zona industrial.

A identificação e consolidação de uma base comum à comunidade e sindicato, que unificasse suas lutas específicas ao longo dos anos e permitisse a construção de uma identidade, foi continuamente afetada pela dissociação entre o ambiente político urbano e o ambiente político sindical¹⁴.

Dessa forma, essa idéia de comunidade, que pressupõe unidade e identidade, decorre da intenção de evocar como comunidade as empresas do pólo somadas às cidades vizinhas, projetando uma imagem amálgama, bem como a sensação de segurança e proteção, pois os perigos advindos do pólo seriam controlados pelas empresas, parte integrante desta comunidade, entendida e desejada como um "lugar cálido, [...] confortável e aconchegante"¹⁶.

Torna-se compreensível porque o sindicato não possui assento no conselho. Além das estratégias de enfrentamento, consideradas pouco afeitas ao diálogo civilizado, coalizões entre trabalhadores e população favoreceriam a criação e fortalecimento de uma identidade coletiva pró-

pria, contraposta à identidade empresarial, simbolizada na figura do COFIC.

Essa suspeita é reiterada nos requisitos para composição do conselho, que deve envolver distintos segmentos sociais – de lideranças comunitárias a representações religiosas, passando por ONGs e ministério público – mas que se furta a nomear a representação sindical ou dos trabalhadores, sujeitos diretamente envolvidos e interessados nas questões ambientais, de saúde e segurança que compõem a agenda do conselho. Outro requisito é o equilíbrio numérico entre representantes dos dois municípios, isto é, dez representantes do município de Camaçari e dez de Dias D'Ávila, além de um secretário e um facilitador para coordenar as reuniões.

Embora fosse previsto pelo protocolo a substituição de 30% dos conselheiros a cada dois anos, dos vinte conselheiros, dez faziam parte do conselho desde sua constituição e, desses, oito eram representantes de Dias d'Ávila que ocupavam cargos de confiança no governo municipal ou eram militantes, sendo que um deles integrava a oposição. Os laços, constituídos pela fidelidade política partidária, regulavam a participação de modo discreto, mas significativo. *Recebi um telefonema do prefeito dizendo que deveria participar do conselho e eu não sabia do que se tratava, não tinha conhecimento nenhum, e aí eu fui lançada, voando!* (Entrevistada Q, 49 anos). A posição de liderança política de um dos integrantes, involuntariamente, constrangia e controlava o discurso e a participação dos outros. *Ele controla esse grupo. Só não controla a mim e a C, mas os outros conselheiros são controlados por ele* (Entrevistado K, 27 anos). *Eles têm um medo terrível do que for levado ali, ser levado ao prefeito* (Entrevistado C, 52 anos).

O grupo de Camaçari era mais heterogêneo politicamente, embora suas histórias de vida apresentassem como paralelo a militância.

O COFIC considera estratégico que as reuniões, bimestrais, se realizem nas unidades fabris do pólo; é [...] *fundamental fazer dentro do pólo, porque é uma forma para que o conselho seja visto pelas empresas* (Entrevistado A, 44 anos).

Esses eventos primorosamente organizados são precedidos por um farto lanche e finalizados com um almoço nas dependências da fábrica que sedia o encontro. A prática e disciplina aí embutidas se repetiam com tal precisão que ao observador menos atento escapariam detalhes da dinâmica por trás dessas ações.

A pauta é previamente determinada e encaminhada aos participantes. Assuntos importantes como saúde ocupacional, monitoramento da

poluição hídrica e atmosférica ou acidentes ocupacionais estavam presentes em quase 80% das atas, embora não concomitantemente.

Alguns problemas parecem crônicos e são discutidos com frequência desde a inauguração do conselho: contaminação de recursos hídricos importantes e do aquífero de São Sebastião, maior reserva subterrânea do Estado da Bahia, sobre a qual está assentado o pólo; degradação do anel florestal – vegetação circundante, cuja função atualmente seria conter o avanço da ocupação irregular na área de entorno do complexo; recuperação da infraestrutura viária e saúde ocupacional são temas recorrentes nas reuniões, que mereceram inclusive reuniões extraordinárias e a formação de grupos de trabalhos específicos.

Problemas como a recuperação do anel florestal e infraestrutura de acesso ao pólo destacam-se por ilustrarem a prática das relações entre os diferentes níveis de poder público – municipal, estadual e federal – a iniciativa privada e a sociedade civil. A intersetorialidade resultante da conjunção e interseção dessas esferas de poder e que é pensada a partir da transversalidade característica dos problemas sociais contemporâneos exige a superação da fragmentação política, além de interação e cooperação entre os diversos setores. Deve ser entendida pelo seu caráter sinérgico e da articulação de diferentes níveis de poder, como de diversas áreas de conhecimento ou especialidades capazes de tratar os problemas na sua complexidade¹⁷.

Ocorre que os interesses políticos se sobrepõem aos apelos sociais. Aos entraves da máquina administrativa, somam-se as discrepâncias surgidas no processo de democratização, em que especialistas e técnicos assumem um papel político importante em relação aos processos decisórios das políticas públicas¹⁸.

Os problemas de caráter intersetorial, enfrentados pelo conselho, continuam sendo ignorados em sua multidimensionalidade, frente a um sistema político obsoleto, corrupto e clientelista que favorece as elites em detrimento da coletividade.

Na reunião de outubro de 2000, representantes do COFIC relataram as sucessivas investidas feitas junto à Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial (SUDIC), Prefeitura de Camaçari e Governo do Estado – com o apoio da Federação das Indústrias e Comércio do Estado da Bahia, na busca de uma solução definitiva para os problemas de infraestrutura, especialmente a conservação das vias de acesso ao complexo industrial.

A precariedade do sistema viário contribuiu para ocorrência dos acidentes ambientais envol-

viendo veículos com cargas químicas. A iluminação deficiente, vegetação invadindo as pistas e dificultando a visão foram determinantes no aumento dos assaltos e da violência.

O fato de a intersetorialidade ser permeável à participação cidadã e se constituir como um dos elementos da democracia participativa alavancou o estabelecimento de conselhos comunitários ou conselhos gestores, novas estruturas inseridas na esfera pública e compostas por representantes do poder público e da sociedade civil organizada¹⁹.

O conselho comunitário ora analisado possui particularidades distintas daqueles denominados conselhos gestores e comumente nomeados conselhos comunitários. O uso indiscriminado do termo, fora do âmbito das ciências sociais, confunde as diferentes categorias. Os conselhos gestores, legitimados por força de lei, são deliberativos e são assegurados pela Constituição de 1988²⁰.

Conselhos comunitários são todos aqueles que envolvem uma forma ou outra de representação comunitária; já os conselhos comunitários consultivos são informais e não têm poder de decisão, todavia possam funcionar como elemento de pressão e controle social.

A literatura brasileira pouco registra acerca dos conselhos comunitários consultivos, embora haja uma produção significativa sobre conselhos populares da década de oitenta, que colocavam em cena a participação popular num país até então sob o domínio de um regime ditatorial. Após esse período, surgem os conselhos gestores interinstitucionais, com participação da sociedade civil, representativos e deliberativos, como parte do processo de gestão descentralizada e participativa²⁰.

Os *citizen advisory committees* ou conselhos consultivos são restritivos. Cidadãos interessados em participar devem comparecer às reuniões, mas não participam na estruturação da agenda, que é geralmente produzida pela instituição ou organização responsável²⁰.

Por sua vez, a construção do consenso depende da metodologia adotada para resolução do conflito. Embora a estrutura dos conselhos consultivos promova e incentive o consenso e as discussões aconteçam *tête-à-tête* é permanente o risco de sua falseabilidade, principalmente se os participantes se sentem pressionados a concordar já que não há um compromisso explícito sobre a autonomia dos membros²⁰. Não é possível afirmar a existência de um nível de acordo entre membros do grupo quando não há igualdade de posi-

ções, distribuição equitativa de poder, autonomia e independência dos membros. Qualquer consenso obtido nestas circunstâncias é no mínimo duvidoso. A construção do consenso requer a existência de consensos anteriores, isto é, requer uma sociedade fortalecida por laços de solidariedade, cooperação e consciência política²¹.

Diferentes formas de participação podem ser agrupadas a partir de suas características e semelhanças e situadas dentro de uma escala de valores, baseada na distribuição ou aquisição de poder. Tendo como referência o poder de influência do cidadão na determinação do produto final, Arsntein¹ apresenta uma tipologia composta por uma série de estágios, cada um deles apresentando diferentes níveis de participação. Aparentemente simplista e homogêneo, os matizes gerados pelas interseções de níveis e estágios, são inúmeros (Figura 1).

O primeiro estágio, a não-participação (*nonparticipation*), tem como real objetivo permitir aos detentores do poder educar, tutelar (*manipulation*) ou terapiar (*therapy*) os participantes e não capacitar pessoas a participarem. Os grupos localizados nestes níveis não têm função legítima nem poder, servindo para corroborar o envolvimento da comunidade.

O estágio seguinte, participação simbólica (*degrees of tokenism*), compreende os níveis informativo (*informing*), consultivo (*consultation*) e conciliador (*placation*) e permite aos grupos de-

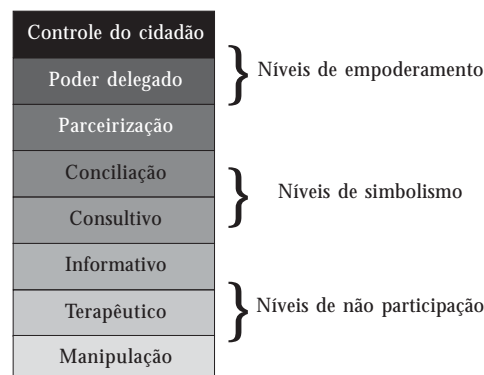


Figura 1. Níveis de participação quanto à distribuição de poder.

Fonte: Arsntein¹.

sempoderados ouvir e ter voz, mas não há garantias que seus pontos de vista serão considerados. A ênfase são as informações de mão única através de ferramentas de comunicação como as mídias, panfletos, pôsteres e respostas a inquéritos.

O nível consultivo ou participação simbólica cria oportunidades para que os cidadãos, através de suas representações, exponham suas opiniões, mas não há garantias de que suas preocupações e idéias serão consideradas¹. No nível da conciliação, os grupos começam a ter certa influência que depende de dois fatores: a qualidade de organização da comunidade e da consultoria técnica de que dispõem.

A parceria (*partnership*) capacita os cidadãos a negociarem e engajarem-se, mas o poder delegado (*delegated power*) e o controle cidadão (*citizen control*) são os estágios nos quais os grupos passam a tomar decisões. É neste patamar que o poder tem distribuição mais equânime. Há concordância em partilhar responsabilidades dos planejamentos e decisões, já que não estão mais submetidos a uma troca unilateral.

A parceria funciona bem quando há uma base de poder organizada na comunidade com a qual os líderes podem contar; é importante dispor de recursos financeiros para pagar seus próprios técnicos, advogados e consultores comunitários. Geralmente, o poder distribuído de maneira mais equânime é adquirido pelos cidadãos e não dado por quem detém o poder inicialmente.

Conhecimento e poder

Um dos dilemas enfrentados pelas representações populares diz respeito ao nível e tipo de conhecimento que deveriam dominar, para, no mínimo, igualar certas condições presentes no debate de programas e políticas governamentais ou nos programas e políticas adotadas pela iniciativa privada, caso da indústria química.

A efetividade da participação popular atravessa o domínio do saber técnico-científico, alicerce para a construção da autonomia e empoderamento das suas bases, alcançado por mecanismos de acesso ao conhecimento, os mais diversos: consultorias independentes; palestras, cursos ou acesso a formas materiais que esclareçam a população de maneira geral, desde que não seja oriundo apenas das partes interessadas.

Na sociedade contemporânea, o conhecimento e/ou a informação estão associados ao poder, compartilhado nos âmbitos institucional, econômico e social. Quando essa informação diz res-

peito ao conhecimento científico, acrescenta-se sua legitimação como verdade, por conta de sua construção com base nas ciências matemáticas, levando a cabo o projeto positivista. Em suma, o conhecimento técnico-científico, que respalda as mais importantes decisões e ações políticas para o controle e mitigação dos riscos, está associado à idéia de verdade incontestada e factual.

Até o século XVIII, a verdade era ancorada pela virtude. Os *gentlemen* insistiam sobre a veracidade de suas relações como marca de sua condição e honra²². Na modernidade, a verdade está associada à confiança pela adoção de mecanismos racionais de verificação dos fatos, base de sua construção. Aparentemente, perde seu caráter metafísico, sagrado e teleológico.

Partindo do pressuposto – a verdade como construção sócio-histórica – podemos afirmar que o conhecimento técnico-científico atualmente dominante se constitui como “um ponto arquimédico em torno do qual se articulam as redes dos saberes e das práticas. É deste modo que ele se torna o eixo do poder”²³.

Assim são tratados os acidentes relatados no conselho. Um exame minucioso salienta que os procedimentos de rotina foram realizados e, quando isto não ocorre, a variável humana, via de regra, é subliminarmente apontada como responsável pelo fracasso do processo.

Embora lide com a incerteza, o campo da análise de riscos é marcado pela objetividade, racionalidade e matematicidade do saber; a estatística aponta os cenários de prováveis acidentes, transformando o impreciso em preciso, aprisionando o incerto e duvidoso nas teias da possibilidade, contanto que a confiança não seja abalada. Caso contrário, o setor químico e petroquímico estaria fadado ao fracasso, não sendo possível operar sob nenhuma circunstância.

Entretanto, o problema ultrapassa os limites da objetividade científica para adentrar o insondável do comportamento humano, que não se submete ou se dociliza tão facilmente. Na mais pura tradição taylorista, procedimentos, mecanismos, disciplinas e rotinas são desenvolvidas para o estabelecimento da ordem e controle sobre as ações humanas. A insensatez se apresenta quando, ao implementar essas rotinas, se ignora a complexidade do caráter humano, buscando moldá-lo e limitá-lo a padrões que carecem de representatividade e simbolismo para estes indivíduos. O operário é oprimido por um sistema que busca controlá-lo e domesticá-lo.

No âmbito do conselho consultivo, o relato de acidentes obedece a um modelo de comunica-

ção de risco entendida como “[...] um plano executado por um corpo regulador, dirigido a uma audiência leiga particular que incorpora resultados objetivos específicos de mudanças de comportamento ou de atitude”²⁴.

Para Heath e Nathan²⁵, a comunicação de risco é política. O modelo tradicional confunde aceitação com entendimento; para o público, receber informações claras e confiáveis é sinônimo de aceitação do risco. Entre as regras, destaca-se o uso de linguagem simples, não técnica, enriquecida com sentimentos e suficientemente motivadora.

Este padrão de comunicação, reproduzido nas reuniões do conselho, reduz a comunicação de risco ao relato dos acidentes, feito pelo corpo técnico da empresa em questão, representado por médicos, engenheiros, técnicos de segurança ou executivos, dependendo da gravidade da situação. Informar o conselho visa, portanto, ratificar para a comunidade em geral a confiabilidade do setor industrial químico e petroquímico.

O modelo discursivo envolve um preâmbulo que ressalta as atividades do conselho e sua importância para aproximação entre indústrias e comunidades. No segundo momento, destacam-se os esforços financeiro, tecnológico e administrativo da(s) empresa(s) em atender aos mais altos padrões ambientais, ocupacionais e de segurança no trabalho, bem como as normas de segurança e treinamento. Por último, relata-se o acidente, maximizando-se os aspectos técnicos, procedimentos adotados e por fim o comportamento individual, geralmente inexplicável, do trabalhador.

Alguns dos métodos de análise de acidentes devem ser entendidos no contexto da política de segurança no trabalho adotada pelas empresas. Os sistemas de prevenção priorizam a informação através de manuais, cartazes e uso de equipamentos de proteção individual, enfatizando a responsabilidade individual do operário; destacam o indivíduo, separando-o do seu ambiente de trabalho e tendem a ver o ato inseguro de forma isolada, sem contextualizá-lo num âmbito de maior complexidade²⁶.

Outro aspecto importante em relação aos acidentes é a unilateralidade das informações. Os conselheiros têm nas empresas sua principal fonte de informação, não dispondo de fontes independentes. Embora muitos casos ganhem dimensão pública e os membros do conselho colham informações através de suas redes e/ou pela mídia, é preciso lembrar que estas informações, por mais confiáveis, não se legitimam quando contrapostas ao saber técnico-científico que assume o caráter de verdade genuína. A exposição do

acidente e das informações “traduzidas” em linguagem inteligível são tomadas por alguns conselheiros, como sinal de confiabilidade e credibilidade das empresas.

Conclusão

O modelo adotado pelo PAR para operacionalizar a participação das comunidades vizinhas é parte de um programa globalizado, criado pelo setor químico industrial, cujo objetivo seria desenvolver maior controle do processo produtivo, mas que permitisse também recuperar a imagem e confiabilidade da indústria química, seriamente abalada.

Esse instrumento, por suas limitações, tem sido severamente criticado pela literatura mundial e por instituições como a *Internacional Federation of Chemical Energy, Mine and General Workers' Unions* (ICEM), que insiste em classificar o programa e seus componentes como uma grande “jogada de marketing”.

O conselho comunitário é um mecanismo que camufla a não-participação com uma idéia de participação voluntária, organizada e eficaz. O Conselho de Camaçari tem sua autonomia comprometida pelo patrocínio do COFIC, que é também, junto com as empresas, a principal fonte de informação sobre sistemas de emergência, segurança dos processos e saúde ambiental, embora teoricamente os membros tenham liberdade de consultar outras fontes, nem sempre acessíveis.

Há restrições de acesso à informação, evidenciadas na comunicação de risco que sofre censura prévia, baseada na premissa de que a linguagem técnico-científica deve ser facilitada aos leigos e na avaliação de que os conteúdos altamente especializados não interessam ao público. A pauta, embora construída com a anuência dos membros do conselho, versa basicamente sobre questões previamente determinadas no protocolo de intenções.

São significativos os problemas de saúde ocupacional e segurança no trabalho, principalmente em função do contexto gerado pelas mudanças nas relações de produção e processos de terceirização. Ainda assim, não há representação sindical, sob a alegação de que as estratégias dos grupos sindicais destoam daquelas impressas ao conselho. O sindicato tem lançado mão do enfrentamento (conflito), enquanto o conselho prima pela construção do consenso, segundo opinião expressa por seus membros.

O consenso surge com propriedades catalisadora, transformadora e aglutinadora, atesta-

das pelos conselheiros e fruto da capacidade de negociação ali desenvolvida. Pode influenciar e modificar a conduta dos membros e ser tomado como paradigma na construção de um entendimento supostamente superior com capacidade de agregar, diluir ou transformar opiniões diferenciadas.

O consenso guarda o sentido da isenção e da participação que supõem interação e esforço de aproximação, alcançados quando os interesses pessoais ou de grupos são superados em função de um interesse maior do conjunto da sociedade²¹. Esse consenso, apontado como um grande sinal de avanço, camufla um processo cooptativo, quando não há garantias de autonomia, acesso à informação ou uma identidade coletiva que garanta a legitimidade dos pontos de vista e interesses comuns.

Não há garantias de que as informações veiculadas no conselho cheguem até a comunidade ou que os pontos de vista e interesses sejam representativos dessas comunidades, que apresentam um baixo nível de organização e mobilização. A ausência de um canal de comunicação formal entre o conselho e as comunidades de Camaçari e Dias d'Ávila, aliada à falta de uma identidade de grupo e de comunidade, dificulta o processo de participação.

Esse mecanismo tem sido usado pela indústria como um instrumento “educativo” e de responsabilização⁹, induzindo a população a absorver as atividades industriais como seguras e confiáveis. Numa estratégia de antecipação, as indústrias buscam se inteirar acerca da percepção da população e desenvolvem respostas que provoquem mudanças positivas nesta percepção, fazendo a população voltar-se para os projetos sociais, programas ambientais e prêmios de incentivos patrocinados pelas empresas e, conse-

quentemente, associando a imagem do setor a causas sociais, ao tempo que a dissocia do seu poder poluidor.

Essa estratégia reproduz o processo de governamentalidade instalado socialmente e que articula as práticas de governar outros com as práticas de governar a si próprio¹⁰. A indústria como instituição usa da desresponsabilização, transferindo para terceiros a responsabilidade dos riscos envolvidos nos processos produtivos, individualizada na figura do trabalhador e seu comportamento. A moralização decorrente deste processo produz padrões comportamentais, traduzidos nos sistemas de treinamento e uso de equipamentos de proteção. A não-observância destes padrões recai na esfera do privado, sendo de responsabilidade do indivíduo.

Digerido pelo contexto neoliberal, o fenômeno da mobilização social e seu empoderamento reinventou antigos modelos de dominação, lhes acrescentado sofisticação e sutileza necessárias à nova “governança liberal em nome do risco”⁹.

Torna-se necessário enfatizar certos aspectos inclusos nos princípios filosóficos e éticos do PAR, que demonstram como alguns sistemas ideológicos, nesta era globalizante, são reproduzidos com tamanha sofisticação e poder de neutralização que se torna quase impossível distinguir entre o apelo cooptativo e o verdadeiro consenso ou como afirmam membros do Conselho - *melhor isso do que nada*. Essa afirmação esconde um sentimento de conformidade e impotência que desacredita ações caracterizadas pelo conflito, entendido como um aspecto negativo e retrógrado no mundo das negociações. A verdadeira participação cidadã exige, portanto, o empoderamento dos segmentos populares, de forma que adquiram autonomia suficiente para participar das decisões que afetam direta ou indiretamente suas vidas.

Colaboradores

EP Machado e CE Siqueira participaram como orientador e co-orientador, respectivamente, da tese de doutorado do qual resulta este artigo.

Agradecimentos

Agradecimentos à CAPES pela concessão de bolsa de estágio doutoral na Universidade de Massachussets.

Referências

1. Arnstein SR. A Ladder of Citizen Participation. *JAIP* 1969; 35(4):216-224.
2. Ashford NA, Rest KM. *Public Participation in Contaminated Communities*. Cambridge: Center of Technology, Policy and Industrial Development/Massachusetts Institute of Technology; 1999.
3. Giddens A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp; 1991.
4. Giddens A, Beck U, Lash S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp; 1997.
5. Beck, U. World Risk Society. USA: Polity Press, 2000.
6. Beck U. *Risk Society*. London: Sage Publications; 2002.
7. Bauman Z. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; 1999.
8. Garland D. The rise of risk. In: Ericson R, Doyle A, editors. *Risk and Morality*. Toronto: University of Toronto Press Incorporated; 2003. p. 48-85.
9. Hunt A. Risk and moralization in everyday life. In: Ericson R, Doyle A, editors. *Risk and Morality*. Toronto: University of Toronto Press Incorporated; 2003. p. 165-192.
10. Foucault M. Governamentalidade. In: Foucault M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal Editora; 1993. p. 277-293.
11. Gohn MG. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola; 1997.
12. Carvalho AI. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM; 1995.
13. COFIC. Conselho Comunitário Consultivo. [acessado 2002 jan 08]. Disponível em: <http://www.coficpolo.com.br/conselho.htm>
14. Estabrook T, Siqueira CE, Machado EP. Labor-Community Alliances in Petrochemical regions in the United States and Brazil: What Does it take to win? *Capitalism Nature Socialism* 2000; 11(3):113-145.
15. Agier M. Espaço urbano, família e status social: o novo operariado nos seus bairros. *Cadernos do C.R.H* 1982; 13:39-62.
16. Bauman Z. *Comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; 2003.
17. Ckagnazaroff IB, Mota NR. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. *Economia e Gestão* 2003; 3(6):23-41.
18. Fischer F. *Citizens, experts and the environment: the politics of local knowledge*. London: Duke University Press; 2000.
19. Gohn MGM. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana In: Ribeiro ACT, editora. *Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO; 2000. p: 175-201.
20. Renn O, Webler T, Wiedemann P. *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Boston: Kluwer Academic Press; 1995.
21. Bobbio N, Matteucci N, Pasquino G. *Dicionário de política*. Vol. I e II. São Paulo: Editora UNB; 2004.
22. Shapin S. *A social history of truth: civility and science in seventeenth-century England*. Chicago: The University of Chicago Press; 1995.
23. Ruiz C. *Os labirintos do poder: o poder (do) simbólico e os modos de objetivação*. Porto Alegre: Escritas Editora; 2004.
24. Krinsky S, Plough A. *Communicating Risks as a Social Process*. Dover: Auburn House Publishing Company; 1998.
25. Heath RL, Nathan K. Public relations' role in risk communication: information, rhetoric and power. *Public Relations Quarterly* 1990; 35(4):15-22.
26. Machado JMH, Porto MFS, Freitas CM. Perspectivas para uma Análise Interdisciplinar Participativa de Acidentes (AIPA) no contexto da indústria de processo. In: Freitas CM, Porto MFS, Machado JMH, organizadores. *Acidentes industriais ampliados: desafios e perspectivas para a prevenção e o controle*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2000. p. 49-81.