

# Resolver problemas ambientais através do diálogo



## O Projecto

Trinta representantes de 17 Estados membros do IMPEL (Network da União Europeia para a Implementação e Reforço da Lei Ambiental) participaram no projecto »Resolução informal de conflitos ambientais através do diálogo de vizinhança«. Tiveram lugar duas conferências, em Novembro de 2004 e Maio/Junho de 2005, em Hanover, Alemanha.



*Dando as boas vindas ao vizinhos para participar numa reunião de diálogo e visita às instalações da Honeywell Speciality Chemicals Seeze GmbH.*

O projecto centrou-se em locais onde existiam queixas da vizinhança e onde se recorreu ao processo de diálogo como instrumento voluntário para tentar a resolução dos conflitos.

As queixas de vizinhos e os conflitos ocorrem frequentemente na proximidade de instalações industriais, estações de tratamento de resíduos e pedreiras, porque as suas emissões e os perigos implícitos acarretam riscos para a saúde. Os locais acima mencionados, quando construídos em zonas habitadas, ou que ficaram rodeados de zonas residenciais, são especialmente afectados. Os conflitos centram-se em preocupações relacionadas com odores, barulho, poluição do ar, acidentes, funcionamento deficiente ou novas condições e procedimentos relativamente a licenças.

Os participantes no projecto



*Vizinhos de Volkswagen Nutzfahrzeuge visitam as novas instalações da linha de pintura por spray, após haver acompanhado o seu projecto*

discutiram vários estudos de caso e trocaram as suas experiências na utilização dos diversos tipos de diálogos. As discussões cobriram áreas de aplicação, condições essenciais da sua estrutura, melhores procedimentos, vantagens, riscos, limitações e envolvimento das autoridades. Os parágrafos que se seguem sintetizam os aspectos mais importantes e recomendações para implementar com sucesso o uso de processos de diálogo.

## Introdução

Senhoras e Senhores,



É com prazer que vos apresento as recomendações do projecto de diálogo de vizinhança do IMPEL. Este projecto, intitulado »Resolução informal de conflitos ambientais através do diálogo de vizinhança«, envolveu participantes de 17 países Europeus. Possibilitou a troca de experiências em matéria de diálogos entre os diversos Estados membros.

O projecto foi liderado e coordenado pelo Departamento de Trabalho e Inspecção Ambiental de Hanover (*Staatliches Gewerbeaufsichtamt*) devido à nossa experiência na utilização do diálogo na resolução de conflitos, a nível do Estado Federal da Baixa Saxónia, na Alemanha. Desde os meados dos anos noventa que temos vindo a utilizar processos de diálogo aberto em benefício de todas as partes envolvidas em questões ambientais. Diálogo significa que os conflitos de natureza ambiental podem ser resolvidos de modo construtivo, ou até evitados, logo de início. Permite que os interesses de todas as partes sejam expressos e considerados antes do momento de tomar decisões e planear futuros investimentos. Permite igualmente maior compreensão dos requisitos legais. O diálogo cria o benefício da cooperação entre os participantes, permitindo alcançar soluções razoáveis, que por sua vez poderão levar a melhorias ambientais para além daquelas que são exigidas por lei. Por outro lado, reduz a sobrecarga das autoridades reguladoras, ao reduzir o número de queixas e procedimentos legais contra as suas decisões.

O projecto favoreceu o nosso trabalho e compreensão, ao permitir a discussão e avaliação de estudos de caso dos 17 Estados membros. Mostrou-nos que todos enfrentamos os mesmos desafios. O desafio de apresentar os requerimentos da legislação ambiental, mas promover, paralelamente, boas relações com os negócios que regulamentamos e as vizinhanças que os mesmos podem lesar.

Para atingir estes objectivos, os diferentes países usaram o diálogo de formas variadas. O projecto concluiu, unanimemente, que merece a pena ponderar a forma de nos tornarmos mais eficientes e extensivos no uso de processos de diálogo.

O relatório do projecto e o seu sítio da Web [www.gewerbeaufsicht.niedersachsen.de](http://www.gewerbeaufsicht.niedersachsen.de) (Projecto IMPEL) fornecem mais detalhes sobre porque funcionam os diálogos e podem ajudar-nos a atingir a implementação e o reforço da legislação ambiental.

Gostaria de agradecer a todos os participantes neste projecto, e desejar a todos quantos se interessem pelo diálogo uma leitura aliciante e futuros sucessos na utilização do diálogo como forma de evitar conflitos de natureza ambiental.

**Hans-Heinrich Sander**  
Ministro do Ambiente  
da Baixa Saxónia

## Os principais resultados

A legislação define o método de trabalho, mas abre também possibilidades para prudência e diálogo. Antes de se dar início a um processo de diálogo devem avaliar-se as possibilidades e os riscos (ver secções 5 e 6).

Os diálogos promovem a resolução de conflitos entre as companhias e seus vizinhos. Provaram resolver de forma mais eficaz e eficiente certos conflitos de vizinhança, que o método tradicional de reforço dos regulamentos. Fornecem às autoridades medidas sistemáticas e estruturadas para a gestão da comunicação e a resolução de conflitos entre vizinhos e companhias.

## 1. Como podem os diálogos resolver conflitos

Os diálogos podem, através de esforços voluntários e comunicação, melhorar a performance ambiental, reduzir os transtornos e os impactos para a saúde para níveis aceitáveis pela vizinhança.

Os diálogos possibilitam a comunicação directa entre as partes envolvidas num conflito. Técnicas de facilitação e mediação prestam apoio às partes, por forma a trabalharem em conjunto, a concordar nos factos e a compreender as complexas questões do conflito. Os parceiros de diálogo aprendem a aceitar os pontos de vista e restrições dos outros participantes e a tomar responsabilidade por lidar com os conflitos e resolvê-los. A longo prazo, os diálogos encorajam o entendimento, promovem a confiança e contribuem para resolver até os conflitos mais complexos.

Os diálogos apoiam o acesso adicional à informação e a participação do público em questões ambientais..

*A convenção de Aarhus foi adoptada na 4ª Conferência UNECE em 1998 em Aarhus, Dinamarca, e foi posta em marcha a 30 de Outubro de 2001. No decorrer de 2005 será ratificada pelos 35 Estados membros.*

## 2. Qual o tipo de diálogo mais adequado?

Existem vários tipos de processos de diálogo. Podem diferir quanto ao iniciador (ex.: companhia, autoridade, tribunais), ao facilitador (representante do iniciador ou independente), ao método, ou quanto aos seus objectivos. O alvo pode ir desde a troca e recolha de

Os diálogos não podem substituir as habituais tarefas e responsabilidades das autoridades de inspecção, mas podem complementá-las. A necessidade de intervenção imediata (por exemplo, para evitar riscos significativos para a saúde e para o ambiente), ou a recusa de uma parte importante em participar ou erradamente usar o processo de diálogo (por exemplo, para ganhar tempo), exigirão medidas diferentes. É nestes casos que as autoridades deverão utilizar os seus métodos habituais para regulamentar os locais ou instalações (ex.: medidas de supervisão, limites legais ou medidas tradicionais).

Os diálogos podem criar situações que permitam a ambas as partes sair vencedoras, por exemplo, ao evitar a necessidade de recorrer a decisões judiciais quando a posição legal é ambígua.

informação, ao complementar da pesquisa pericial, discussão de futuros planos e opções alternativas, passando por obter a opinião da companhia relativamente às recomendações dos vizinhos, ou até a negociação de compromissos e mediação de soluções que sejam aceites por todas as partes.

»Diálogos« e »Mesas Redondas« (baseados na facilitação), »Mediação« ou »Mediação por consulta a peritos« caracterizam os diferentes métodos. A solução deverá estar de acordo com a especificidade de cada caso.

Soluções de diálogo de vizinhança ou mediação poderão ser instrumentos de prevenção úteis. Mesmo sendo o projecto centrado na resolução de conflitos, os participantes viram grande potencial na integração de processos de diálogo em instrumentos de informação, comunicação ou participação legalmente previstos, como por exemplo, acompanhamento dos procedimentos relativos a licenças.

## 3. Factores chave para o sucesso e melhores prática de diálogo

Antes de se dar início a um diálogo, o iniciador ou o facilitador deveria avaliar as condições prévias e factores chave para o sucesso. As condições prévias essenciais a um diálogo são:

- vontade de negociar maneiras de melhorar a qualidade ambiental
- vontade de cooperar e envolvimento por parte de todos os parceiros
- recursos pessoais e financeiros, por exemplo para facilitação, especialização



*Honeywell investiu numa cobertura para um desarenador da estação de tratamento de águas para reduzir a emissão de odores*

## Os diálogos e os seus resultados devem respeitar a lei

Os diálogos possibilitam o uso de prudência na tomada de decisões, relativamente à concordância em matéria de projectos de pesquisa, ou no desenvolvimento e implementação de novos critérios que permitam alcançar mais melhorias do que as permitidas por lei.

Em casos particulares e dependendo dos sistemas de regulamentação nacionais, os resultados de diálogos podem também ser integrados na licença ou fixados numa base voluntária por contratos privados ou público-privados, por forma a garantir o seu carácter de obrigação. Se todas as partes concordarem em assumir um compromisso, tal poderá reduzir o tempo, os custos e os riscos para todos.



*Uma vizinha com perguntas sobre o ambiente e os riscos de saúde.*

## Diálogos de vizinhança na Alemanha

O Departamento de Trabalho e Inspeção Ambiental em Hanover é responsável por diversos locais e instalações, acerca dos quais os vizinhos apresentaram queixas sobre diferentes transtornos ambientais. Os residentes usaram os seus direitos administrativos e judiciais para atingir os seus objectivos e processaram companhias e a autoridade da inspecção. Estes procedimentos formais não permitiam a abordagem de muitos aspectos dos conflitos e os interesses subjacentes não foram abordados. Os conflitos nunca chegaram a ser resolvidos e transformaram-se em histórias sem fim.

Em 1995 a companhia *Honeywell Specialty Chemicals Seelze* deu início ao primeiro diálogo de vizinhança na região. Presentemente a companhia convida os seus vizinhos a participarem três vezes por ano em discussões sobre ambiente e outras questões importantes. Um facilitador externo prepara e modera a discussão. Actualmente a companhia e os seus vizinhos resolvem a maioria das queixas directamente. Algumas são feitas em conjunto com investimentos de modernização, por exemplo, as medidas de redução de odores foram adoptadas voluntariamente. Não foi necessária a intervenção das autoridades. As queixas às autoridades foram reduzidas na sua quase totalidade. Hoje várias companhias na região de Hanover conseguiram instituir com sucesso diálogos de vizinhança e ao fazerem isto melhoraram a sua performance ambiental e as relações com a vizinhança.

## Facilitação de diálogo na Lixeira Trecatti, Reino Unido

A Agência Ambiental de Inglaterra e do País de Gales recebia centenas de queixas por dia sobre os odores produzidos por uma lixeira. Desde 1996 que se utilizava um sistema de controle tradicional, que consistia em supervisionar o local usando dados científicos e análise dos riscos, numa procura de assegurar que a lixeira funcionava do modo mais seguro e comunicando posteriormente esta informação aos residentes, através dos representantes da comunidade e em resposta a queixas. Este sistema nunca conseguiu resolver o problema dos odores, nem os conflitos. De Julho de 2002 a Novembro de 2003 um processo de diálogo envolveu cerca de 150 pessoas, divididas em seis encontros de grupo. Um grupo de trabalho de 13 pessoas, em representação de todos os interesses, desenvolveram, ao longo de 20 sessões, soluções para as várias questões. Os resultados foram: maior consciência dos factos e restrições; concordância da maioria e aceitação da lixeira; maior envolvimento da lixeira na monitorização da qualidade do ar, das correntes de água subterrâneas, moscas, impactos na saúde e queixas recebidas. Estes factos diminuíram o número de queixas e a necessidade de recurso a um Inquérito Público (revisão legal do processo). As relações e a comunicação melhoraram – foi criado um grupo de ligação à lixeira para prosseguir o diálogo, que se mantém até hoje.



O grupo de ligação da Lixeira Trecatti antes de uma visita local.

Os factores chave para o sucesso e as para melhores práticas são:

- Envolver e falar com todas as partes relevantes (operador, residentes, grupos de interesse local, políticos, polícia, bombeiros, inspecção e outras autoridades) para verificar e analisar os seus interesses, expectativas, vontade de cooperar e restrições.
- Avaliar este resultado e as opções comunicadas relativamente a actividades para examinação dos prazos esperados e expectativas realistas quanto aos resultados possíveis.
- Propor um formato de processo de diálogo que permita aos grupos trabalhar em conjunto nas questões dos conflitos. Verificar se haverá necessidade extra da intervenção de peritos. Desenvolver objectivos de diálogo

- Haver clareza e abertura quanto aos factos, incertezas, responsabilidades, restrições e alternativas.
- Haver transparência relativamente aos procedimentos e envolver o público e os meios de comunicação através de reuniões públicas e informação contínua.
- Encorajar e apoiar a concordância relativamente aos factos, aprendizagem comum e aceitar, sempre que apropriado, a responsabilidade pela resolução de conflitos.
- Promover a facilitação ou mediação de conflitos complexos ou questões muito contenciosas através de uma terceira pessoa.
- Certificar que os resultados são implementados no respeito pela lei e assegurando ou melhorando a performance ambiental.

## 4. O papel da autoridades: iniciador, facilitador ou participante no diálogo

As autoridades de inspecção tomam geralmente a dianteira na iniciação dos diálogos entre os operadores e os cidadãos queixosos. Os representantes das autoridades de inspecção agem frequentemente como facilitadores para encorajar a comunicação directa, para mediar entre as companhias e os queixosos, para estabelecer

parcerias ou para agir como participantes num processo de diálogo. Em todos os casos as autoridades desempenham um importantes papel nos processos de diálogo. Contribuem para se alcançar uma alta qualidade nos diálogos e seu desfecho, por exemplo, ao avaliar as perspectivas dos peritos, prestando informação de carácter legal a todas as partes e assegurando que os requisitos legais e de saúde públicas são atingidos.

Por vezes a autoridade por ser interpretada como tendo os seus interesses próprios no resultado do processo de diálogo. É nesses casos que um facilitador externo ou mediador pode assegurar que o diálogo se processa de forma ordenada evitando assim conflitos entre os papéis desempenhados pelas partes envolvidas.

Diálogos bem sucedidos reduzem os custos, incluindo o tempo dispendido pelo pessoal e a reputação das autoridades ao lidar com as queixas e debitar o seu trabalho. Por exemplo, a experiência provou que as queixas diminuirão significativamente. Como tal as autoridades têm todo o interesse em iniciar abordagens de diálogo.

## Mediação em Drogtropslagen, Países Baixos

A Fiscalização Ambiental iniciou um diálogo com os cidadãos de Drogtropslagen para verificar e discutir os riscos para a saúde de uma companhia de alumínio. Foram envolvidos representantes dos cidadãos e um comité de peritos na



relacionadas investigação de solo

formulação da proposta de investigação. Não foram encontradas ligações significativas entre a ocorrência de cancro e as emissões da companhia. Todas as partes, incluindo os representantes dos cidadãos, aceitaram os resultados.

## 5. Vantagens dos diálogos

Os diálogos podem alcançar benefícios a nível da comunicação e do ambiente:

### Construindo relações e confiança através da partilha de informação e da comunicação

- Devido ao envolvimento e aceitação de todas as partes das soluções são mais robustas e sustentáveis.
- Os participantes obtêm acesso adicional à informação.
- As companhias tornam-se mais conscientes das preocupações da vizinhança.
- Os locais são melhor aceites pelos vizinhos.
- Promovem-se boas relações e o nível de confiança sobre entre as partes envolvidas num conflito.
- Todas as partes se tornam conscientes de, e lidam com as queixas e conflitos de forma aberta

### Melhorar a performance ambiental sem pressão judicial

- A performance ambiental pode aumentar; e.g. ligações com investimentos programados ou melhorias discricionárias adicionais são possíveis.
  - Results podem atingir mais do que o exigido pela lei.
  - Os diálogos apoiam perspectivas de desenvolvimento sustentável.
  - As melhorias podem basear-se em esforços voluntários.
  - As companhias usufruem de uma imagem positiva graças às melhorias voluntárias sem pressão judicial.
  - Todas as partes despendem menos tempo com queixas e evitam confrontos judiciais.
- As autorizações de procedimentos tornam-se mais eficientes para as companhias e as autoridades.

## 6. Avaliação de ambiguidades, riscos e limitações

Existem também riscos e limitações à implementação de processos de diálogo.

- Não existem garantias quanto à resolução do conflito.
- Não há garantia de que os custos dispendidos em tempo e dinheiro valham a pena, ex. poderão exceder os custos do método habitual de tratamento de queixas.
- O tempo de duração do processo de diálogo pode ser abusado por uma das partes, ex. um operador poderá atrasar os investimentos necessários em performance de tecnologia ambiental
- As partes podem recusar assumir responsabilidades pelos resultados.
- Num processo de diálogo os indivíduos poderão procurar acordos que lhes sejam pessoalmente vantajosos. Mesmo que legalmente aceitáveis tais acordos podem ter consequências sobre outras pessoas envolvidas no processo de diálogo ou a ele alheias, ou afectar a qualidade ambiental (por exemplo, transferência da poluição, desde as emissões até às águas residuais).

A análise do conflito avalia este tipo de riscos antes do início do diálogo. Em alguns casos o iniciador ou o facilitador

poderá introduzir regras ou elementos específicos no processo de diálogo, ou poderá não recomendar uma solução de diálogo para controlar as ambiguidades, os riscos e limitações. Se ocorrerem problemas durante o processo, o facilitador ou a autoridade poderão intervir numa tentativa de os superar. Se os problemas não puderem ser resolvidos, deverá então pôr-se termo ao processo de diálogo, sendo por sua vez postos em prática os processos reguladores tradicionais

## 7. Informação Adicional

Dois projectos nacionais (Reino Unido e Alemanha) publicaram conjuntos de orientações para a iniciação de diálogos. Em França há comissões de diálogo para locais ou instalações específicas legalmente apoiadas.

"Empresas e seus vizinhos: criar confiança para a resolução de conflitos. 12 passos para uma boa vizinhança" do Departamento de Inspeção do Trabalho e Ambiente, Hanover, Baixa Saxónia, Alemanha.

Download: [www.gewerbeaufsicht.niedersachsen.de](http://www.gewerbeaufsicht.niedersachsen.de) "Criar relações de confiança com as comunidades. Um colecção de ferramentas para funcionários "uma lista de seis etapas da Agência para o Ambiente de Inglaterra e País de Gales, Bristol, Reino Unido.

Endereço electrónico:

[ruth.rush@environment-agency.gov.uk](mailto:ruth.rush@environment-agency.gov.uk) O regulamento francês para os Comités Locais para a Informação abrange três áreas: sítios da Web de energia nuclear (CLI), sítios da Web de gestão de resíduos (CLIS) e sítios da Web de risco industriais (Seveso II) (CLIC).

Download do decreto CLIC »Informação e concertação do público: Os comités locais de informação e concertação CLIC«:

[www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=2396](http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=2396)



Uma reunião de diálogo de vizinhança na Honeywell Speciality Chemicals Seelze GmbH.

## Recomendações finais

Os participantes no projecto recomendaram que fosse prestado apoio à continuação da aplicação de processos de diálogo como instrumentos voluntários da implementação e reforço da legislação ambiental. Recomendam em particular:

- a utilização do diálogo como uma opção dentro dos procedimentos relativamente à apresentação de queixas.
- a utilização do diálogo antecedendo as licenças de procedimentos (por exemplo nas licenças do IPPC)
- o encorajamento às companhias no sentido de usarem o processo de diálogo com parte integrante do funcionamento das suas instalações.

## Participantes no projecto

Áustria: Barbara Pucker [barbara.pucker@ktn.gv.at](mailto:barbara.pucker@ktn.gv.at)

Bélgica: Dr. Sc. Robert Baert  
[robert.baert@lin.vlaanderen.be](mailto:robert.baert@lin.vlaanderen.be)

Bulgária: Mincho Minchev/Penka Nacheva  
[riosvzs@stz.bg](mailto:riosvzs@stz.bg)

Cyprus: Costas Hadjipanayiotou  
[chadjipanayiotou@environment.moa.gov.cy](mailto:chadjipanayiotou@environment.moa.gov.cy)

República Chaca: Eva Roleckova [roleckova@cizp.cz](mailto:roleckova@cizp.cz)

Dinamarca: Lene Thystrup [lethkn@tf.kbhamt.dk](mailto:lethkn@tf.kbhamt.dk)

França: Christian Ron  
[christian.ron@industrie.gouv.fr](mailto:christian.ron@industrie.gouv.fr)

Alemanha: Dr. Franz Graßmann  
[franz.graszmann@afi-wdf.brandenburg.de](mailto:franz.graszmann@afi-wdf.brandenburg.de),  
Gisela Holzgraefe  
[gisela.holzgraefe@stua-iz.landsh.de](mailto:gisela.holzgraefe@stua-iz.landsh.de),

Nadja Salzborn [nadja.salzborn@uba.de](mailto:nadja.salzborn@uba.de),  
Kristina Rabe [kristina.rabe@bmu.bund.de](mailto:kristina.rabe@bmu.bund.de),

Dr. Christof Sangenstedt  
[christof.sangenstedt@bmu.bund.de](mailto:christof.sangenstedt@bmu.bund.de),

Axel Strohbusch  
[axel.strohbusch@senstadt.verwalt-berlin.de](mailto:axel.strohbusch@senstadt.verwalt-berlin.de),

Helga Stulgies  
[helga.stulgies@stua-kr.nrw.de](mailto:helga.stulgies@stua-kr.nrw.de),

Rolf Schmidt  
[rolf.schmidt@mu.niedersachsen.de](mailto:rolf.schmidt@mu.niedersachsen.de),

Dr. Matthias Weigand  
[matthias.weigand@stmugv.bayern.de](mailto:matthias.weigand@stmugv.bayern.de)

Irlanda: Brendan Wall [b.wall@epa.ie](mailto:b.wall@epa.ie)

Italy: Dr. Giulio Sesana/Dr. Annarosa Scarpelli  
[g.sesana@arpalombardia.it](mailto:g.sesana@arpalombardia.it),

[ar.scarpelli@arp.toscana.it](mailto:ar.scarpelli@arp.toscana.it)

Países Baixos: Gerda de Vries  
[gerda.devries@minvrom.nl](mailto:gerda.devries@minvrom.nl)

Polónia: Agnieszka Tarach,  
[a.tarach@gios.gov.pl](mailto:a.tarach@gios.gov.pl)

Portugal: Isabel Maria Pinto Santana  
[isantana@ig-amb.pt](mailto:isantana@ig-amb.pt)

Eslováquia: Dr. Anna-Barbora Stykova  
[stykova@sizp.sk](mailto:stykova@sizp.sk) (only 2004)

Espanha: Maria de Los Angeles (Chiqui)  
Barreche-

[guren/Jesus Angel Ocio, chiqui.barrecheguren@gmail.com, jan-ocio@ej-gv.es](mailto:guren/Jesus Angel Ocio, chiqui.barrecheguren@gmail.com, jan-ocio@ej-gv.es)

Suécia: Hans Zetterling  
[hans.zetterling@n.lst.se](mailto:hans.zetterling@n.lst.se)

Reino Unido: Ruth Rush  
[ruth.rush@environment-agency.gov.uk](mailto:ruth.rush@environment-agency.gov.uk)

## Equipa do Projecto e Editor:

Bernhard Klockow/Renée Bergmann/Lars Bobzien/

Andreas Aplowski,  
a/c Department of Labour

and Environmental Inspection of Lower Saxony

(Staatliches Gewerbeaufsichtsamt), Am Listholze 74,

30177 Hannover, Alemanha

[www.gewerbeaufsicht.niedersachsen.de](http://www.gewerbeaufsicht.niedersachsen.de)

email: [lars.bobzien@gaa-h.niedersachsen.de](mailto:lars.bobzien@gaa-h.niedersachsen.de)

## Consultores do Projecto:

Maren Schüpphaus/Ruth Hammerbacher, hammerbacher, Osnabrück, Germany, [ms@hammerbacher.de](mailto:ms@hammerbacher.de)

## Facilitador:

Sabine Chmielewski, Honeywell Specialty Chemicals Seelze GmbH, Alemanha

## Produção:

Maren Schüpphaus (cordenador)/Ruth Rush e participantes no projecto

## Fotos:

Environment Agency of England and Wales hammerbacher  
Honeywell Specialty Chemicals Seelze GmbH  
VROM Inspectie Noord  
Volkswagen Nutzfahrzeuge

## Configuração:

Helga Kuhn, Zentrum für Umweltkommunikation der Deutschen Bundesstiftung Umwelt