

# A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO DE ÁREA CONTAMINADA: O CASO SHELL VILA CARIOCA

Flávia S. Marcatto [1]  
Carlos Celso do Amaral e Silva [2]  
Fabiola Zioni [3]

## INTRODUÇÃO

A questão ambiental vem ao longo dos anos, tornando-se um dos problemas mais expressivos da sociedade contemporânea. Diante disso, a gestão dos recursos ambientais não pode ser discutida somente dentro da esfera governamental.

Na Grécia antiga, conforme Aristóteles (384 a.C.-322 a.C, “(...) já havia o reconhecimento do direito de participar ativamente da vida da cidade, tomando decisões políticas, embora esse direito ficasse restrito a um número pequeno de pessoas.” (DALLARI, 1999)

Com relação à participação, alguns pressupostos são fundamentais para este trabalho. O primeiro é que é haja a interação entre o público e a autoridade pública num contexto democrático. A sustentabilidade ambiental somente poderá existir por meio do envolvimento de outros setores.

Outro pressuposto é o reconhecimento que o modelo existente da fiscalização das questões sócio ambientais no Estado de São Paulo não é eficiente, não garante a obediência legal, não propicia a gestão do meio ambiente. Não basta aumentar o número de técnicos nas agências ambientais. É necessário um novo olhar, uma nova forma de gerir. As informações ambientais fidedignas, oportunas e utilizáveis, devem ser disseminadas, auxiliando o processo de gestão ambiental.

Admite-se ainda, como pressuposto, uma crescente demanda pelo envolvimento dos diversos atores sociais no processo de tomada de decisão durante a análise de empreendimentos. Pode-se observar importante contribuição de atores sociais no processo de licenciamento ambiental e também na implantação de empresas.

Este trabalho avalia o processo de participação pública em um caso real, utilizando os preceitos da Convenção de Aarhus das Nações Unidas. Esta Convenção parte do princípio de que atualmente, a participação do público é um elemento fundamental da gestão de meio ambiente. Discute também o acesso à informação, a participação pública no processo decisório e o acesso à justiça na área ambiental. Estes três itens representam um acordo internacional que estabelece a importância e as condições para que a participação ocorra.

Adotou-se esta Convenção, pois ela se constitui em um conjunto consistente de conceitos e recomendações sobre o assunto. O fato de ter como signatários 39 países dá uma representatividade superior à análise de um conjunto similar de um único país.

A *Aarhus Convention* foi adotada na quarta conferência ministerial *Environmental for Europe*, na cidade de Aarhus, na Dinamarca, em 1998. Essa Convenção objetiva

[...] contribuir para a proteção do direito de qualquer pessoa das presentes e futuras gerações a viver num ambiente adequado para seu bem-estar, garantindo o seu direito de acesso à informação, à participação pública em processos decisórios e à justiça em matéria do meio ambiente. (UNITED NATIONS, 2000).

É uma nova forma de acordo ambiental, pois associa direitos ambientais com direitos humanos e estabelece que a sustentabilidade ambiental somente poderá existir por meio do envolvimento de todos os atores. Está focada na interação entre o público e a autoridade pública, em um contexto democrático e avançando, num novo processo para participação pública na negociação e implementação de acordos internacionais.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste trabalho, a participação pública em questões socioambientais foi avaliada por meio de estudo de caso. Segundo Laville e Dionne (1999) *apud* Marcatto (2006, p.82), o estudo de caso tem a vantagem de ser uma estratégia de pesquisa que possibilita o aprofundamento de determinadas questões, permitindo hipóteses.

A partir dessa proposta, realizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa. Minayo (2003) *apud* Marcatto (2006, p.82), salienta que a pesquisa qualitativa “*trabalha com o universo de significados, motivos, inspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis*”.

Para Minayo (2004) *apud* Marcatto (2006, p.82), todo objeto social é inatingível e dele temos um conhecimento aproximado proveniente de esquemas teóricos, projetando mais luz sobre determinados aspectos. Tudo é construído, inconcluso e superável, e a realidade é “*infinitamente mais rica, mais dinâmica e mais complexa do que qualquer discurso científico sobre ela*”.

Limoeiro Cardoso (1978) *apud* Marcatto (2006, p.82) ainda salienta que “[...] o conhecimento é uma construção que se faz a partir de outros conhecimentos [...]”. Utilizando a imagem do feixe de luz, coloca como um processo de tentativa:

O conhecimento se faz a custo de muitas tentativas e da incidência de muitos feixes de luz, multiplicando os pontos de vista diferentes. A incidência de um único feixe de luz não é suficiente para iluminar um objeto. O resultado dessa experiência só pode ser incompleto e imperfeito, dependendo da perspectiva em que a luz é irradiada e da sua intensidade. A incidência a partir de outros pontos de vista e de outras intensidades luminosas vai dando formas mais definidas ao objeto, vai construindo um objeto que lhe é próprio. A utilização de

outras fontes luminosas poderá formar um objeto inteiramente diverso, ou indicar dimensão inteiramente nova ao objeto.

Assim, baseada na utilização da incidência de muitos feixes de luz, a obtenção de dados no estudo de caso deu-se a partir de fontes diferenciadas, por meio de:

- pesquisa documental: processos da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB); atas de reuniões e audiências públicas;
- fontes secundárias: jornais e revistas;
- entrevista estruturada junto aos atores sociais envolvidos nos estudos de caso.

Para estruturar o desenvolvimento da pesquisa, foi escolhida a Convenção de Aarhus, de 1998, e, a partir da conceituação teórica de cada pilar (acesso à informação, participação no processo decisório e acesso à justiça), foi construído o roteiro de trabalho.

Foram 22 entrevistados: oito pessoas da população do entorno da empresa, sendo três lideranças; sete técnicos do sistema ambiental e da saúde (estadual e municipal); dois representantes do sistema jurídico (Ministério Público estadual e federal); um representante da empresa; um representante da mídia; um representante do sistema político municipal; um representante do terceiro setor; e um médico. Todos os atores participaram de alguma forma e em determinado momento do caso.

## **O CASO DA SHELL VILA CARIOCA**

[...] Eu tenho um lado muito afetivo pela Vila Carioca, foi aqui que meus pais tiveram o primeiro imóvel, foi aqui que eu vim com dois anos, eu lembro daqui com terra e a gente brincando na rua. [...]. (moradora do entorno da Shell Vila Carioca *apud* MARCATTO 2005, p.89)

A industrialização na cidade de São Paulo foi incrementada no início do século XX. Na região da Barra Funda, Mooca, Ipiranga, Brás, Cambuci, entre outros bairros, houve ocupação predominantemente industrial ao longo do percurso da estrada de ferro. O transporte pela ferrovia Santos – Jundiaí viabilizava o fluxo de matéria-prima e do produto acabado.

Conforme Valentim *apud* Marcatto (2006, p.90), em 1906, verificou-se a existência, na região do Ipiranga, da Fiação, tecelagem e Estamparia Ipiranga-Jafet. Em 1907, instalou-se na mesma região a indústria Linhas Corrente S.A. e, em 1909, a Sílex, do ramo metalúrgico. As Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo (IRFM) adquiriram, em 1918, a fábrica de sabão, óleo e graxa Pamplona, localizada nas proximidades do rio Tamanduateí e ribeirão dos Meninos. Nos anos 20, foi instalada a primeira linha de montagem de veículos na Av. Presidente Wilson, a General

Motors. A partir daí, várias indústrias se instalaram na região, destacando-se a Ford, a Volkswagen, a Toyota, a Scania, a Ultragás.

Na década de 40, no Distrito do Ipiranga, São Paulo, Brasil, nas proximidades da linha férrea Santos – Jundiaí, instalou-se a multinacional de origem holandesa, Shell do Brasil S/A (ver foto 1). Era uma gleba sujeita a constantes enchentes, pois foi instalada em uma área de várzea.



FOTO 1 – Vila Carioca em 1940.

Fonte: Valentim (2005) *apud* Marcatto (2006, p.92)

O arranjo espacial da Grande São Paulo repousa, sobretudo, na infra-estrutura de vias de transporte. Sem encontrar grandes obstáculos pela frente, tanto indústrias quanto habitantes funcionalmente vinculados a São Paulo puderam se estabelecer onde a comunicação com a Capital fosse mais fácil. (LANGENBUCH, 1970 *apud* MARCATTO, 2006, p.90).

A SHELL instalou no Bairro de Vila Carioca um terminal de petróleo e entre 1972 a 1978 formulou na área pesticidas organoclorados do grupo dos DRINS (*aldrin, dieldrin*, etc). (MARCATTO, 2006)

A contaminação da Shell Vila Carioca se restringe a dois grandes focos: um relativo à indústria de refino e transformação do petróleo e o segundo, à contaminação por pesticidas.

A contaminação por hidrocarbonetos deu-se no BIP I (ver foto 2) ao enterrar as borras ao lado dos tanques como uma forma de garantir a rastreabilidade de onde foi realizada a disposição (era praticada, segundo os técnicos da CETESB, por

recomendação dos fabricantes do produto). O outro foco é a contaminação por pesticidas também enterrados no mesmo local da operação (BIP II e Colorado).



FOTO 2 – Shell Vila Carioca e as três porções: Colorado, Bip 1 e Bip 2...  
Fonte: Marcatto (2006, p.94)

Em 1993, houve denúncia do Greenpeace e do Sindicato dos Trabalhadores no Comércio de Minerais e Derivados de Petróleo (SINPETROL) ao Ministério Público. Na ocasião detectou-se a contaminação por benzeno e chumbo e em 1999 por *drins*.

Em 2002 o caso torna-se público por meio da mídia. A notícia do jornal comparava a concentração de poluentes no solo com ingestão humana. Estas informações distorcidas confundiram a população. Segundo informações verbais de técnico do sistema ambiental, o toxicologista informou numa reunião pública e “(...) *as pessoas saíram correndo de lá, achando que iam morrer.*” (MARCATTO, 2006, p.103)

Caiu pra gente como uma bomba. Jamais poderia imaginar que tínhamos esse problema, pois nossa água vinha do poço. Esse problema é cancerígeno, está todo mundo desesperado, qualquer doença já achamos que é da contaminação [...]. (morador do entorno da Shell Vila Carioca apud MARCATTO 2006, p.104)

Logo após, a população localizada acima das áreas BIP I e Colorado, se organiza, com o apoio do terceiro setor:

[...] Acompanhava outro caso de Shell do Município de Paulínia. É impossível falar deste caso sem citar este outro [...] Trouxemos um

dos líderes comunitários de Paulínia para contar à população do entorno da Shell Vila Carioca o que a população tinha feito lá. Até então a empresa não tinha contatado os moradores e o [perito] já tinha dado vários laudos. [...] A Cetesb estava sob fogo cruzado na mídia por conta de Paulínia e a Shell estava com a propaganda sobre desenvolvimento sustentável. Com todo este passivo ambiental? (representante do terceiro setor *apud* MARCATTO 2006, p.107)

Técnico do sistema ambiental também destacou a importância de a grande imprensa ter noticiado a matéria:

[...] Foi por Deus que isso aconteceu, porque se não as pessoas estariam expostas a uma contaminação. Talvez se isso não tivesse vazado, da forma como vazou, para a imprensa, e se não tivesse feito todo esse estardalhaço, nós não saberíamos que tinha gente tomando água contaminada no condomínio Auriverde. Não teríamos descoberto as outras fontes de contaminação e que as pessoas omitiam que estavam usando as águas dos poços [...]. (técnico do sistema ambiental *apud* MARCATTO 2006, p.104)

A associação Reviva Vila Carioca iniciou o movimento depois de alguns dias que souberam da contaminação. A Reviva se dividiu e, segundo informações de moradores, essa divisão aconteceu em virtude de conflito de interesses. Criou-se então a associação SOS Vila Carioca. Atualmente, podem ser reconhecidos vários grupos ali formados ao longo do processo, desde 2002. São as duas associações de moradores que competem entre si, algumas pessoas do Condomínio Auriverde (composto de 112 apartamentos), fazem parte da Reviva Vila Carioca e outras resolveram mover ações judiciais individuais. Um último grupo, formado pelas famílias de funcionários e comerciantes do local, diz não acreditar na existência da contaminação. Há fluidez das alianças entre os diferentes atores e, dependendo do momento da análise, verifica-se grande mudança.

As autoridades públicas não informaram a população de forma sistemática sobre o caso. O processo de informação baseou-se em reuniões informais e nos processos internos das organizações, pois não há procedimento institucionalizado. O órgão estadual (CETESB) desde 1993 vem acompanhando o caso e fazendo exigências técnicas para a correção do problema junto ao responsável. Uma série de avaliações foi realizada, bem como algumas ações para mitigação do problema como escavação parcial do solo contaminado (MARCATTO, 2006)

O Condomínio Auriverde teve seu poço profundo contaminado por *dieldrin* e lacrado pela Secretaria da Saúde e a CETESB. A Shell, na ocasião, acabou acordando com a indenização de despesas para que se pudesse modificar o consumo de água de poço para reinstalação de ligação da SABESP. Os moradores desse condomínio chegaram a receber indenização da Shell:

[Foi] pagou uma indenização mínima de R\$ 180.000,00. Setenta mil os advogados ficaram. Sessenta e um mil foram para pagar a conta atrasada da Sabesp. Asfaltamos porque estava pura terra aqui e

arrumamos nosso muro que estava caindo. A Cetesb pediu para tirarmos todo o jardim, não deixar terra aqui, mas não tem jeito. Temos árvores de frutas, mas é difícil ficar o dia todo vendo se estão pegando frutas. Tem abacate, mexerica [...] Tem que tirar tudo, mas tem gente que não acredita na contaminação. (população *apud* MARCATTO 2006, p.109)

Com base nas informações da imprensa, foi aberta pela Câmara dos Vereadores, em março de 2002, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as responsabilidades por irregularidades na construção e na operação de Postos de Combustíveis no âmbito do Município de São Paulo. Havia na ocasião duas CPIs, uma estadual e uma federal.

[...] Nós, através da CPI, fizemos exames laboratoriais com a participação do [toxicologista], um dos mais respeitados desse país. Dois laboratórios atenciosamente nos ajudaram. Conseguimos demonstrar que alguns pacientes apontaram contaminação [...] (representante do sistema político municipal *apud* MARCATTO 2006, p.119)

Os exames eram de rotina, da função hepática, renal, hemograma, urina. Conforme informações do vereador e do toxicologista, o conjunto sinalizou a contaminação. O médico chegou a contatar algumas pessoas do Condomínio Auriverde. Vinte pessoas do Condomínio e outras oito das imediações realizaram exames. *“Das 28 pessoas que fizeram a série de exames, cerca de 70% estavam com algum tipo de problema advindo provavelmente da contaminação. Foram 28 voluntários, na maioria mulheres. Os exames foram feitos no laboratório Jablonka [...]”* (médico *apud* MARCATTO 2006, p.120)

Por outro lado, o Ministério Público (MP) do Estado de São Paulo propôs uma Ação Civil Pública contra a empresa poluidora e também contra a CETESB. O MP solicitou uma série de liminares e mesmo assim a Shell tem conseguido funcionar por força de liminar. O MP postulou ser o tutor, guardião dos interesses difusos e aguarda decisão judicial. Em 2002, foi proposto também pelo MP do Estado o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) – até hoje não assinado. Houve muita discussão ao longo de 2002 e 2003 e inúmeras reuniões entre representantes das Secretarias Estaduais e Municipais do Meio Ambiente e da Saúde, da CETESB, do Ministério Público Estadual e da Shell. Nesse Termo, foram estabelecidos procedimentos, sobretudo os que deveriam ser adotados pela Shell. No início, a maioria das exigências dizia respeito ao meio ambiente e algumas gerais sobre a questão da saúde. Na área social, havia o comprometimento da Shell na doação de parte do imóvel da Vila Carioca ao Município de São Paulo, elaborando, em conjunto com a comunidade, um projeto para lazer nessa área.

[...] O problema maior de comunicação é da Shell, pois ela tem quatro escritórios de advocacia contratados que não se comunicam. Cada um tem uma estratégia diferente de atuação. Proponho um acordo aqui na promotoria e o advogado contesta, faz e acontece. Os outros órgãos têm muita vontade de trabalharem juntos, mas com

as mudanças políticas mudam as pessoas, como a da Vigilância Sanitária. [...] Há também uma falta de comunicação com a Promotoria da República [...] (representante do sistema jurídico *apud* MARCATTO 2006, p.115)

Paralelamente, o MP Federal, por meio do Procurador da República, apresentou denúncia ao Poder Judiciário Federal contra a Shell, a Agência Nacional do Petróleo e dois funcionários públicos federais. O processo penal da Shell foi baseado no auto de infração e imposição de penalidade de advertência da CETESB em 2002 e também no relatório da pesquisa sobre a qualidade ambiental da Vila Carioca, realizado no mesmo ano, que contém entrevistas com os moradores da Rua Colorado, provavelmente os mais atingidos pela poluição atmosférica. De acordo com as informações do relatório, 67% dos moradores reclamavam dos odores de gás, gasolina, combustível ou óleo, especialmente no período noturno. Outra grande parcela dos moradores reclamava de dores de cabeça, enjôos e tonturas, dentre outros males. A indicação da ANP (Agência Nacional do Petróleo) como co-autora de crime ambiental ocorreu pelo fato de ela ter se omitido na correta fiscalização das atividades da base da Vila Carioca. A ação contra os dois funcionários federais baseou-se em declarações falsas contidas no relatório de inspeção. Esse relatório salientava duas inverdades: que a base da Shell possuía alvará de funcionamento da Prefeitura de São Paulo e que suas instalações não eram contíguas a residências.

Foi proposta a suspensão condicional do processo da ANP, para que a ré fiscalizasse anualmente a regularidade de todas as bases de armazenamento de combustíveis do Estado de São Paulo, apresentando laudos nos quais deveriam ser contemplados, inclusive, os aspectos ambientais. O Procurador propôs também a suspensão condicional do processo dos dois funcionários federais. Foi proposta também a suspensão condicional do processo à denunciada Shell Brasil Ltda., devendo a mesma cumprir algumas obrigações estabelecidas no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Representantes da Shell não aceitaram a proposta.

O Ministério Público do Trabalho também vem investigando o assunto relativo à contaminação dos trabalhadores da Shell.

Alguns moradores do Condomínio Auriverde estão movendo ações individuais, com o objetivo de buscar compensação pelos danos, porém ainda não houve decisão judicial.

## **A INFORMAÇÃO COMO CONDIÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO**

O acesso à informação é a primeira base que sustenta os outros pilares, a participação no processo decisório e o acesso à justiça. O objetivo do acesso à informação na Convenção é assegurar ao público o entendimento dos acontecimentos ambientais e em volta deles. E também permitir que o público esteja habilitado para participar de uma forma consciente.

Na discussão da informação, alguns pressupostos sobre comunicação são necessários. Polistchuk e Trinta (2003) *apud* Marcatto (2006, p.14) colocam que:

Comunicação compõe processo básico para a prática das relações humanas, assim como para o desenvolvimento da personalidade individual e do perfil coletivo. Pela comunicação, o indivíduo se faz pessoa, indo do ser singular à relação plural. Em sua prática corrente, a comunicação envolve um *ethos*, que diz **respeito à atitude** de quem opina ou argumenta; um *logos*, que se refere à **racionalidade** inerente à opinião ou ao argumento apresentado; e um *pathos*, que tem a ver com a **arte de tornar apaixonante** o fato de opinar e argumentar. (grifos da autora)

A Convenção requer que o poder público propicie condições para que a informação seja adequada ao público, ou seja, atende ao *ethos*. Ao recomendar que as autoridades divulguem informações completas ao público, sobre todos os aspectos do problema, está também sendo atendido ao *logos* da comunicação. Quanto ao *pathos*, está de certa forma assegurado, na medida em que a população vai requerer informações sobre empreendimentos que a afete.

Por outro lado, Polistchuk e Trinta (2003) *apud* Marcatto (2006, p.15) propôs que se observasse o espaço (de natureza simbólica ou representativa) existente entre fonte emissora e destinatário. Nesse intervalo, preenchido pela mensagem, encontram-se múltiplas variáveis, fazendo com que a mensagem intencionada e emitida pelo por alguém possa não ser a mesma captada e recolhida pelo receptor.

De modo similar, Berlo (1999) *apud* Marcatto (2006, p.15) define como “ruído” o conjunto de interferências que retiram todo, ou parte, do significado da mensagem. A produção de ruído reduz a efetividade da comunicação. O ruído comunicacional impede o entendimento da mensagem, não conseguindo esclarecer e persuadir o receptor.

Com relação à fonte emissora e o destinatário, a Convenção criou uma estratégia de informação ao público para a devida participação. A construção da estratégia de como informar determinada população tem, entre outras coisas, os seguintes enfoques: **quais informações são prioritárias; qual o acesso à informação; o que o público quer saber; e qual a técnica de linguagem.**

De outro modo, segundo Berna (2005) *apud* Marcatto (2006, p.16) só a informação pode não ser suficiente. Na maioria dos casos, existe poluição na informação e as palavras podem perder o significado e a importância. O autor aponta que os profissionais de publicidade e *marketing* sabem como fazer e precisam usar de estratégias para que a informação chegue aos receptores, ao público. Para isso usam de diversos recursos, como **agregar alguma emoção à informação, agregar a imagem ou a credibilidade de alguns atores à informação sobre seu produto**, etc. O autor salienta ainda a necessidade de um **compromisso com a cidadania crítica e participativa.**

Caldas (2005) *apud* Marcatto (2006, p.18) coloca que “[...] é inegável que o profissional da comunicação exerce um papel fundamental na interface entre ciência e sociedade [...] e sua responsabilidade na disseminação do conhecimento científico e tecnológico”, apontando ainda que para evitar o sensacionalismo e distorções das informações,

jornalistas e cientistas devem atuar em parceria, procurando cada um compreender o método e o processo de trabalho do outro [...] Ao jornalista cabe entender que a ciência trabalha com um sistema de dados, hipóteses, teorias e técnicas e ao cientista, que o jornalismo tem um prazo para fechamento da matéria [...] É preciso que jornalistas e cientistas percebam que o laboratório da sociedade é muito maior e mais complexo que o de uma instituição de pesquisa ou de uma redação de jornal.

A realidade ambiental na solução de conflitos de áreas contaminadas requer uma comunicação específica que é denominada comunicação de risco. Nessas áreas as situações envolvem risco. Risco entendido aqui como a probabilidade ou possibilidade de ocorrência de dano como efeito de um evento adverso.

Um dos desafios mais importantes para os técnicos é o de comunicar os riscos para diminuir as distâncias entre a percepção dos leigos e a dos peritos (técnicos). Conforme vários autores:

os leigos tendem a ser identificados como receptores passivos de estímulos independentes, percebendo os riscos de forma não-científica, pobremente informada e irracional. Estima-se que os riscos percebidos pelos leigos não necessariamente correspondem aos riscos reais, analisados e calculados pela ciência, [...]. (*National Research Council*, 1996 *apud* MARCATTO, 2006, p.19)

Cabe aqui colocar que, conforme Marcatto (2006), as relações entre leigos e peritos contribuiriam para a combinação dos julgamentos sociais com as evidências científicas, dentro de um processo de negociação de como definir riscos e enfrentá-los.

O instrumento comunicação de risco é um “*processo interativo de troca de informação e opiniões conjuntas de grupos e instituições relativos a risco ou risco em potencial à saúde humana e meio ambiente. [...] seu propósito é diferenciado, pois é uma situação que envolve vários canais, vários atores e é de duas vias*” (LUNDGREN; MCMACKIN, (1998) *apud* MARCATTO (2006, p.20).

Da mesma forma, Gadomska (1994) *apud* Marcatto (2006, p. 20) reforça que:

a comunicação de riscos não é, portanto, uma informação unidirecional que resulta daqueles que sabem para aqueles que precisam aprender, mas uma troca de conhecimento, percepções, opiniões e preferências entre os numerosos atores sociais, incluindo o público exposto ao risco e aqueles que o impuseram, os reguladores, especialistas e inspetores de segurança.

A percepção do público sobre efeitos danosos à saúde e ao meio ambiente, causados pelas diversas formas de introdução de agentes tóxicos nesse meio, depende muito dos valores de preferências individuais e grupais de determinado público.

As tentativas para entender o comportamento frente a riscos ambientais envolvem múltiplas respostas a diferentes estímulos. Assim, um mesmo estímulo externo poderá causar diferentes percepções do público. Estas percepções deverão ser avaliadas como um insumo a mais no planejamento para gerenciar riscos em um determinado cenário.

O processo de comunicação de riscos não utiliza apenas a transmissão de informação, mas também a análise de conjunto das informações, conjunto esse que tem o propósito de influenciar comportamentos individuais e de grupo.

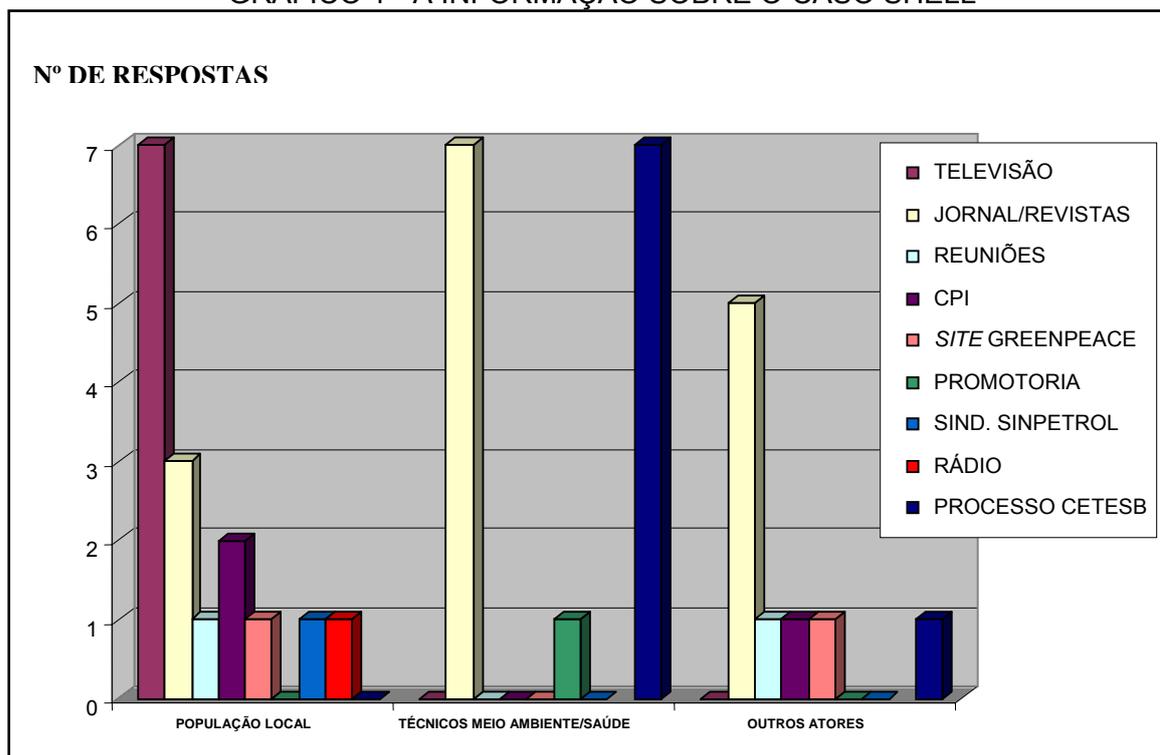
Dentro do enfoque do processo interativo, Lundgren e McMackin (1998) *apud* Marcatto (2006, p. 21), colocam que a comunicação de risco pode ser dividida em três linhas: a comunicação preventiva, a comunicação de crise e a comunicação de consenso. A última, a comunicação de consenso, informa e encoraja grupos a trabalharem juntos para chegarem a uma decisão para prevenir ou mitigar, resolvendo conflitos e negociações, como o processo de remediação de uma área contaminada. A comunicação de consenso vai ao encontro dos pressupostos da Convenção de Aarhus, na medida em que informa e encoraja grupos, envolvendo um *ethos*, um *logos* e um *pathos*.

Com relação à comunicação, são inegáveis o poder, a presença e a importância dos meios de comunicação eletrônicos, especialmente a TV para a população, conforme gráfico 1. Rego (2005) *apud* Marcatto (2006, p. 136) salienta que a informação jamais é imparcial:

[...] traz consigo inevitavelmente uma interpretação sobre os fatos. Noticiar é um fato de poder. Toda notícia contém uma seleção de seu conteúdo destinado a impactar os leitores. Logo, informar é um modo de educar a cidadania. [...] [Os] meios de comunicação possuem grande poder formativo e, como qualquer poder, devem estar submetidos a controles democráticos institucionalizados, eficientes e transparentes. O risco da ausência de contrapesos claros seria a instauração do arbítrio informativo, de um despotismo midiático que feriria os fundamentos do Estado de Direito. [...].

Perguntados a respeito de onde tiveram informações sobre o caso, a maioria dos entrevistados apontou que a fonte inicial foi a mídia, conforme gráfico 1 a seguir:

GRÁFICO 1 - A INFORMAÇÃO SOBRE O CASO SHELL



Obs.: Respostas múltiplas.

Fonte: Marcatto (2006, p.135)

A primeira reportagem saiu na *Folha de S.Paulo*. Saiu na manchete que trinta mil pessoas estariam contaminadas. Saiu dessa maneira. Até hoje, a gente não tem esse dado, de que trinta mil pessoas estariam contaminadas. Hoje, se tem uma ação, junto à Secretaria da Saúde, de no máximo três mil pessoas, serem chamadas para fazer algum tipo de diagnóstico. [...]. (técnico do sistema ambiental *apud* MARCATTO, 2006, p.103)

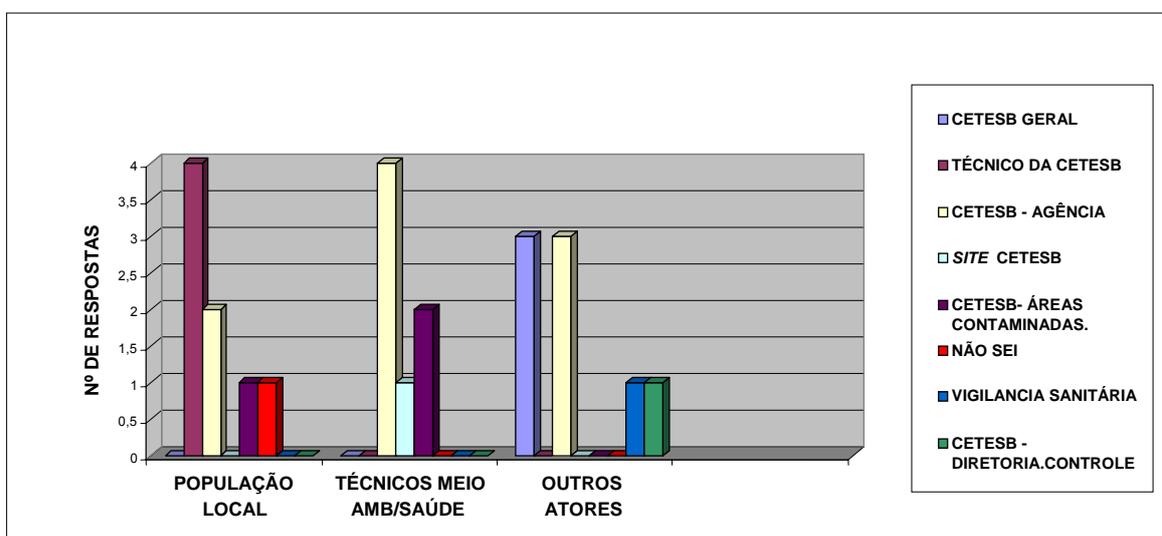
Para esta análise, será realizada uma analogia do processo comunicacional do caso da Shell Vila Carioca com um jogo de tênis<sup>1</sup>, para se discutir com maior clareza. A fonte emissora e o destinatário seriam representados pelos jogadores; a mensagem, pela bolinha; os aspectos culturais e emocionais, pela rede entre os dois jogadores; os ruídos de comunicação seriam os ventos que poderiam interferir na direção da jogada.

Na imagem da grande imprensa, o jogador inicia a partida de tênis Shell Vila Carioca com a grande sacada, a manchete: “*Contaminação ameaça 30 mil em São Paulo. [...]*”. Essa “bola” não tinha o objetivo de cair no lado oposto da quadra. A sacada tinha a intenção de chamar a atenção do público para a jogada. A “bola” provavelmente esbarrou na rede, pingou na quadra e acertou a cabeça do outro jogador, que ficou atordoado sem saber o que fazer. Mesmo sem estar valendo

ponto, não haver realmente a ameaça a 30 mil pessoas, criou-se, com o impacto da notícia, ruído comunicacional entre os moradores. Cabe aqui salientar que se um dos jogadores não souber jogar, ou não tem intenções de jogar, a comunicação não tem prosseguimento. Para jogar, são necessárias regras claras e a colaboração da fonte emissora e do receptor. Se a comunicação for interrompida, alguém tem de iniciar novamente o jogo.

A análise das respostas dos entrevistados demonstrou, conforme gráfico 2, que a maioria da população não sabe a que área da CETESB pode solicitar informações.

GRÁFICO 2 - A ÁREA DO SISTEMA AMBIENTAL PARA SOLICITAR INFORMAÇÕES SOBRE ÁREAS CONTAMINADAS

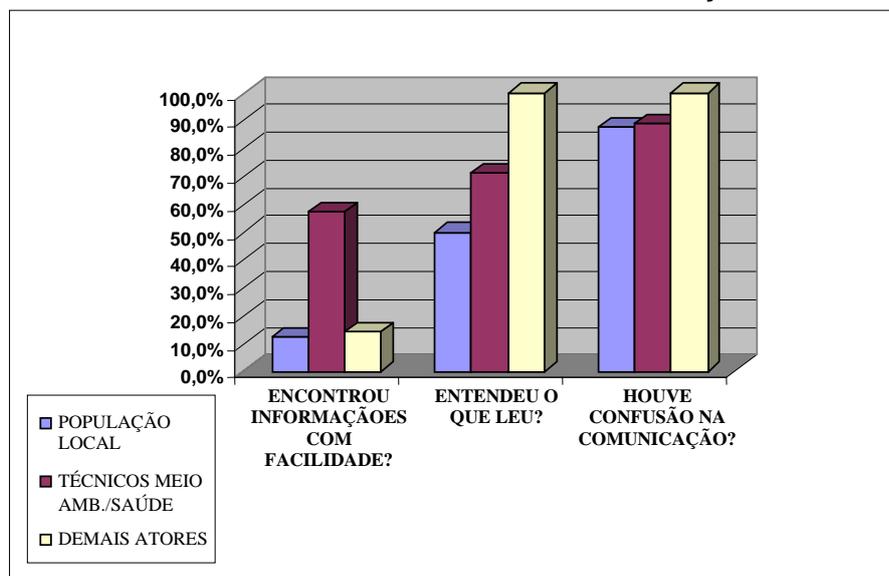


Fonte: Marcatto (2006, p.131)

Perguntados a respeito da comunicação em todo o processo, os entrevistados apontaram que: a grande imprensa transformou em sensacionalismo a notícia; houve um rompimento do canal de comunicação com a mudança dos interlocutores dos órgãos públicos; não houve integração entre os segmentos; não há procedimento de comunicação nestes casos no sistema da saúde e do meio ambiente; a população não sabe qual é a competência da CETESB; a Shell demorou a assumir publicamente sua responsabilidade; houve um distanciamento entre os peritos em setores diferentes do sistema ambiental; e houve também o distanciamento entre peritos e leigos no processo deste caso.

Com relação à qualidade da informação no gráfico 3, a população **não entendeu o que leu** e percebe que poderia ter havido um processo melhor ao declarar que houve ruído comunicacional e que houve dificuldade na obtenção de informações.

GRÁFICO 3 - QUALIDADE DA INFORMAÇÃO



Fonte: adaptado de Marcatto (2006)

O que passava na televisão não entendia, porque um falava uma coisa e o repórter falava outra. Então você fica meio embaralhado, com uma entrevista atrás da outra. Foi praticamente o ano inteiro assim [no início]. Agora, tem um ou dois anos que parou com isso. Quando completa ano, eles vêm aqui fazer entrevista de novo, e até agora ninguém fez nada por nós. (população)

Quanto à **confusão na comunicação**<sup>2</sup>, Guivant (2004) *apud* Marcatto (2006, p. 19) afirma que:

[...] os leigos tendem a ser identificados como receptores passivos de estímulos independentes, percebendo os riscos de forma não-científica, pobremente informada e irracional. Estima-se que os riscos percebidos pelos leigos não necessariamente correspondem aos riscos reais, analisados e calculados pela ciência [...].

[...] A Shell colocou uma empresa do Rio de Janeiro, a Agência 21, especializada em comunicação social. Montaram um posto na Vila Carioca, com um jornal aparentemente bem elaborado. Tinha uma nota que tinha trocado uma telha de um morador, muito aquém do que se esperaria. Essa comunicação pode ser desastrosa. A Agência 21 deu um nome ao trabalho que estava executando de PAS, o que remetia ao PAS da época do Pitta. Aquilo soou muito mal, pois na ocasião a gestão do PT estava avaliando as ações da antiga prefeitura. As moças da Agência 21 não sabiam da existência desse PAS. A dificuldade que se tem de colocar um ator de fora, que não conhece o contexto e a história do Município, causa problemas [...] (técnico da Saúde *apud* MARCATTO 2006, p.106)

Apesar de todos os distanciamentos existentes entre peritos e leigos, houve por parte de alguns técnicos do sistema de meio ambiente e saúde a busca por caminhos para sanar as dificuldades do poder público. Houve de certa forma, um respeito pela população. As entrevistas demonstraram que **houve uma melhoria do contato dos órgãos com os moradores da Vila Carioca**.

Por outro lado, a população local entrevistada indicou que, para facilitar a informação, seriam necessários vários itens, **na seguinte ordem de escolhas: comunicados, cartas, reuniões e imprensa**. Foi também salientada nas entrevistas a necessidade da informação por meio eletrônico.

Assim, verifica-se que não foram contemplados os requisitos da Convenção de Aarhus: as autoridades públicas não propiciaram à população o acesso passivo à informação, não houve a disseminação de informações completas sobre todos os aspectos do caso, não foi estabelecido o canal de comunicação das instituições de saúde e meio ambiente; não foram estabelecidos mecanismos de apoio para a população receber informações em sistemas não eletrônicos e não ficou claro em que momentos e de que forma esta população seria informada.

## A PARTICIPAÇÃO

[...] participação é ir na reunião para resolver alguma coisa. Se for só conversa, não é participação, não [...] (morador do entorno da Shell Vila Carioca *apud* MARCATTO, 2006, p.33)

Na Convenção de Aarhus, a participação pública não pode ser efetiva sem o acesso à informação, primeiro pilar, e sem a possibilidade de acesso à justiça, terceiro pilar. De acordo com essa Convenção “[...] o ideal da participação pública envolve a atuação dos membros da sociedade conjuntamente com autoridades públicas para atingir um resultado mais eficiente no processo decisório” (UNITED NATIONS, 2000, p. 85).

Embora seja tentador cortar caminhos para se chegar a um resultado, que aparentemente seja o melhor, há inúmeros casos nos quais fatores inesperados se tornaram aparentes somente por meio da participação do público. E o resultado disso foi que erros potencialmente muito custosos foram evitados. O sucesso da implementação da decisão será facilitado por meio de uma ativa e real participação do público. De forma oposta, uma participação pública que seja meramente *pro forma*, que ocorra quando as decisões já estiverem definidas, pode diminuir as chances de sucesso numa implementação, devido a pouca legitimidade do processo.

Arnstein (1969) *apud* Marcatto (2006, p. 38) apresenta uma divisão clara e objetiva para a análise da participação em um caso, um esquema com graus distintos, fazendo uma analogia com degraus de uma escada, conforme figura 1. Inicia pelo nível mais baixo e o denomina manipulação, o que seria o **degrau da não-**

**participação**; segue com três outros graus, que ele denomina **degraus da participação inicial**. Os últimos degraus referem-se à **participação efetiva**.

FIGURA 1 – A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO: A ESCADA DE ARNSTEIN

|                  |  |
|------------------|--|
| PODER DO CIDADÃO | <b>DEGRAUS DA PARTICIPAÇÃO EFETIVA</b> |
| PODER DELEGADO   |  |
| PARCERIA         |  |
| CONCILIAÇÃO      |  |
| CONSULTA         | <b>DEGRAUS DA PARTICIPAÇÃO INICIAL</b> |
| INFORMAÇÃO       |  |
| TERAPIA          |  |
| MANIPULAÇÃO      | <b>DEGRAU DA NÃO-PARTICIPAÇÃO</b>      |

Fonte: adaptado de Marcatto (2006, p.39)

A Convenção de Aarhus objetiva a participação efetiva, o degrau mais elevado dessa escada. Em seus artigos, 6º, 7º e 8º, dispõe procedimentos detalhados para a participação pública, indicando formas de participar; facilidade no acesso à informação para a tomada de decisão; cronogramas adequados para diferentes fases; dispositivos práticos para a participação do público durante a preparação de planos e programas ambientais; promoção da participação em um estágio apropriado; e a oportunidade da apresentação de comentários diretamente ou por meio de órgãos representativos.

Questionados se tinham alguma expectativa quanto ao caso em questão, as respostas apontaram expectativas diferenciadas, com visões compartmentadas, sem a preocupação com o todo. Abaixo, alguns trechos de respostas (MARCATTO, 2006):

Que alguém fizesse alguma coisa pela gente, [...] Será que meu marido está contaminado? Ele era um forte, trabalhava, sempre esperto. Em mim não deu contaminação, nem nos meus filhos. Mas eu achava que eu é que estava contaminada, porque o dia que reabriram o poço, nós fomos todos para lá, contentes, beber água. [...]. Então a gente fica aqui aguardando, será que vou ficar doente? (população, 3 de junho de 2005)

Tinha a expectativa de mostrar o trabalho que a Cetesb fez ao longo dos anos, sempre no intuito de esclarecer o que foi feito [...]. (técnico do sistema ambiental, 9 de julho de 2005)

Minha expectativa era de a Shell aceitar o acordo. A partir do momento que o poder judiciário negou liminares, recorremos. O tribunal também negou. Não temos para onde ir. Isso me enfraqueceu muito. [...] (representante do sistema jurídico, 5 de maio de 2005)

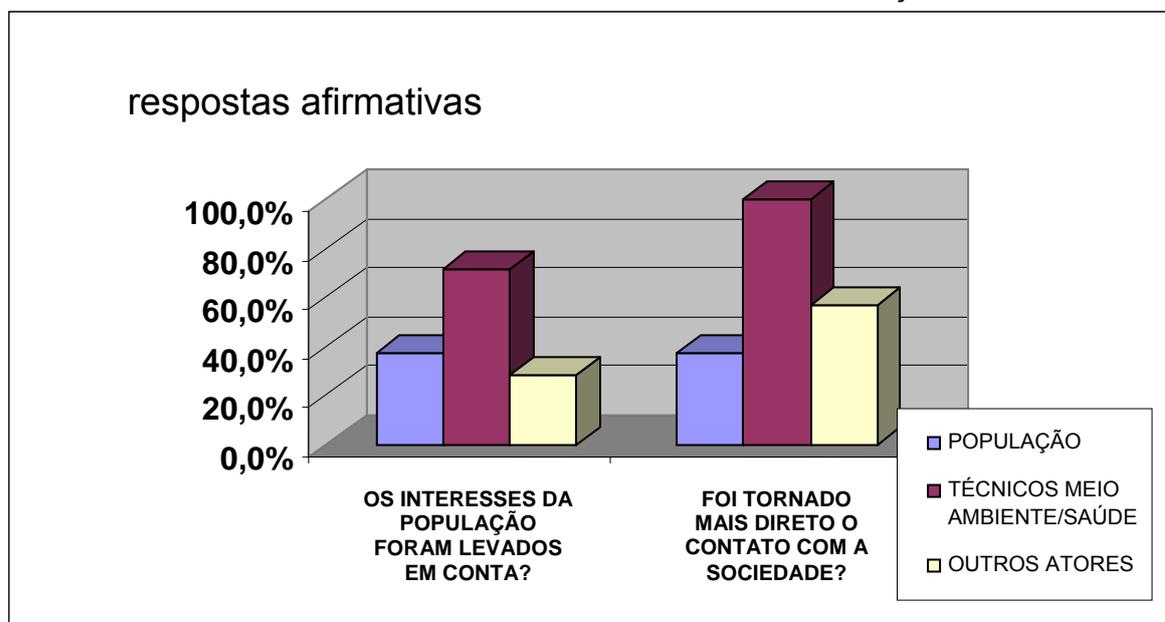
[restava esperar] as piores perguntas que fizessem. [...] Tínhamos voz só para responder. A audiência parecia um depoimento policial: perguntam e você tem que responder aquela pergunta e você fica umas três ou quatro horas à disposição sempre respondendo perguntas que eles fazem; é a metodologia da CPI. (representante da empresa, 7 de maio de 2005)

De que fosse uma confusão, como efetivamente foi, com muita desinformação e nenhum representante da empresa para esclarecer o que estava ocorrendo. [...]. (jornalista, 6 de maio de 2005)

A expectativa era que a coisa se resolvesse. A única coisa que a gente pedia, era que a Shell fizesse os exames médicos nas pessoas, a gente não queria indenização, não queria nada, só queria que a Shell arcasse com [a] responsabilidade, no que tangia à saúde humana. (representante do sistema político municipal, 10 de junho de 2005)

Estabelecimento de diálogo sobre o andamento do caso. (representante do terceiro setor, 9 de junho de 2005)

GRÁFICO 4 – A POSSIBILIDADE DA PARTICIPAÇÃO



Fonte: adaptado de Marcatto (2006).

Conforme gráfico 4, as respostas dos técnicos de meio ambiente e da saúde entrevistados foram preponderantemente positivas. Entretanto, a população não:

[...] a comunidade até hoje aguarda a avaliação dos exames. O Estado não tinha ninguém especializado em comunicação social e ambiental, para tranquilizar a população dos riscos, dos mitos, dos problemas. O Estado não tem elementos que respondam à altura as demandas básicas das dúvidas. Nem comunicados a Cetesb tem feito sobre as medidas que tem efetivado. O Estado não tem nenhum setor que mantenha uma interligação com a comunidade. (população *apud* MARCATTO, 2006, p.156)

Salienta-se aqui que não foi estabelecido, conforme propõe a Convenção de Aarhus, um cronograma adequado para a realização de ações. E não houve envolvimento do público do entorno do empreendimento nas discussões, com suas opiniões e expectativas.

**Quanto ao contato entre cidadãos e instituições do Estado**, não se tornou mais direto, indicando a ausência de dispositivos práticos para a participação do público:

Não, afastou mais. O Estado está representado por três ou quatro funcionários públicos, muito bem gabaritados. Helena Magoso, Romano e Sergio Valentim. O Estado teve oportunidade de criar canais de comunicação no caso da Vila Carioca, para outros que virão. Mas isso não aconteceu. O Estado se afastou e os órgãos ficaram desacreditados [...]. (população *apud* MARCATTO, 2006, p.153)

Percebe-se aqui há uma personificação nos funcionários públicos, pois estes percebem a necessidade da existência de relacionamento com os moradores do entorno da área contaminada e tentam de alguma forma representar as instituições e tornar mais direto o contato com os cidadãos.

Segundo Marcatto (2006), um representante do terceiro setor salientou a aprendizagem dos técnicos e a dificuldade do Estado: “[...] **Foi um processo de aprendizagem doloroso para os técnicos. O Estado tem que reconhecer que errou.**” Entretanto, o representante do sistema jurídico tem opinião contrária: “[...] **de forma geral, a Cetesb está ajudando, fazendo de tudo para sair de ré da situação, está virando do avesso para ajudar.**” (grifo da autora)

Para facilitar a participação de pessoas interessadas, Sanchez (1995) salientou os dez princípios para a participação de um comitê canadense: deve haver a definição clara dos objetivos para participar; incluir todos os atores; a participação deve ser voluntária; o processo de participação deve ser construído por todos; deve haver flexibilidade de todos participantes; o acesso à informação e oportunidade deve ser igual; respeito a visões distintas; existir a prestação de contas das partes; estabelecer limites de tempo; deve haver compromisso com a decisão.

Baseado na análise deste acesso à participação dos casos e retomando os degraus de participação de Arnstein (1969) *apud* Marcatto (2006), pode-se localizar a população da Vila Carioca nos degraus da **participação inicial**. Cabe colocar aqui a importância do empoderamento e da possibilidade de a população intervir no processo decisório, o que dá transparência ao processo, reduz espaço para equívocos, cria a co-responsabilidade por parte da população afetada e incrementa a credibilidade institucional.

No caso da Vila Carioca, as respostas quanto à expectativa demonstram insegurança da população afetada ao lidar com o risco, com as incertezas. Por outro lado, os técnicos do sistema ambiental e da saúde, os representantes da mídia, da empresa e do sistema jurídico, demonstraram grande distanciamento dessas preocupações dos moradores, com expectativas de esclarecer o caso no que tange à sua competência. Verifica-se um olhar segmentado e compartimentado desses atores.

Os representantes da empresa e do terceiro setor foram os únicos a salientar a importância do envolvimento dos moradores. O primeiro, enfatizando a informação e a confiança, e o segundo a “(...) **existência de recursos, treinamento e abertura de espaços políticos de discussão, para articular e envolver a população**”. (representante do terceiro setor) (grifo da autora).

Assim, verificou-se que não foram contemplados os requisitos da Convenção de Aarhus: envolver a participação do público no início; facilitar o acesso à informação para a tomada de decisão; facilitar a publicidade de informações ao público envolvido; estabelecer cronogramas adequados para diferentes fases; promover a participação em um estágio apropriado; fornecer oportunidades ao público de apresentar comentários diretamente ou por meio de órgãos representativos; levar em conta as opiniões do público na decisão final; e informar ao público sobre a decisão final com justificativa.

## **ACESSO À JUSTIÇA**

O acesso à justiça, segundo a Convenção de Aarhus, significa que o público tenha possibilidade de ir à corte ou outro órgão independente e imparcial para solicitar uma revisão de potenciais violações da Convenção. Os requerimentos da Convenção sobre o acesso à informação e participação pública criam direitos e obrigações. O pilar de acesso à justiça estabelece que não somente as partes envolvidas, como governo e empresa, mas também indivíduos e ONGs, como membros do público, podem aplicar a Convenção.

Sobre esse assunto salienta-se que a Convenção estabelece alguns requisitos para o procedimento de acesso à justiça. Eles devem ser justos, equitativos, com tempo adequado e não dispendiosos de forma proibitiva. Eles também requerem remédios judiciais adequados e efetivos que possam ser realizados por organismos independentes e imparciais. A Convenção também requer que **informações sobre os procedimentos de acesso à justiça devam ser disseminadas** e que o

**desenvolvimento de mecanismos de assistência sejam encorajados para reduzir barreiras financeiras e outras.**

A lentidão no processo judicial permite que os poluidores ganhem tempo e até o direito de continuarem produzindo de forma inadequada. A falta de estrutura do judiciário e a multiplicação das demandas existem, contudo, existe também a proliferação de decisões ilegais e de arbitrariedades. Segundo Nalini (2005) *apud* Marcatto (2006, p.80):

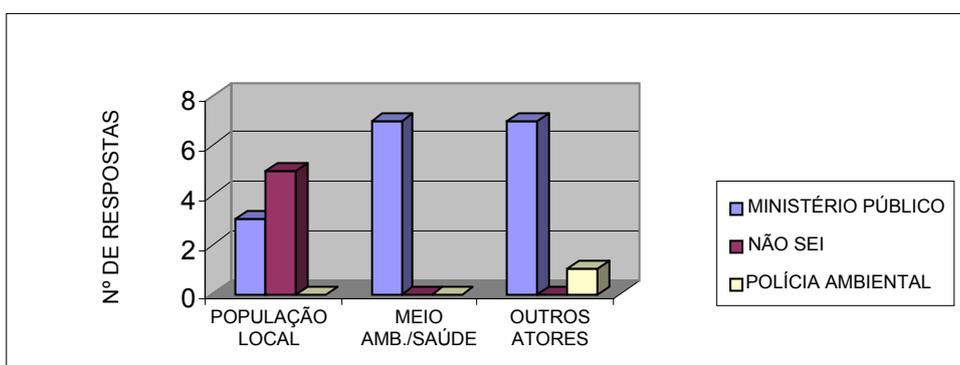
[...]o Judiciário se vê acusado de atender a uma faixa cada vez mais estrita da comunidade. Os despossuídos encontram suas portas cerradas. Os poderosos não se curvam à lentidão dos processos convencionais. O povo desacredita de sua justiça. [...] Em lugar da orgulhosa proclamação da vítima: 'Vou procurar por meus direitos', o que se vê aqui é a ironia do infrator: 'Vá procurar por justiça'.

Na *Aarhus Convention*, a participação pública não pode ser efetiva sem o acesso à informação e sem a possibilidade de acesso à justiça. De acordo com essa Convenção “[...] o ideal da participação pública envolve a atuação dos membros da sociedade conjuntamente com autoridades públicas para atingir um resultado mais eficiente no processo decisório” (UNITED NATIONS, 2000, p. 85).

Das respostas obtidas dos entrevistados, verifica-se, como demonstrado no gráfico 5, que grande parte da população entrevistada não sabia quem acionar na justiça para resolver problemas ambientais.

Esses moradores não podem usufruir a garantia de seus direitos, se não sabem o caminho para acessar a justiça. Transparece com isso um cenário de não-cidadania. A Convenção de Aarhus aponta a necessidade da disseminação de informações sobre o procedimento do acesso à justiça.

GRÁFICO 5- QUEM ACIONAR NA JUSTIÇA PARA OS PROBLEMAS NA ÁREA AMBIENTAL



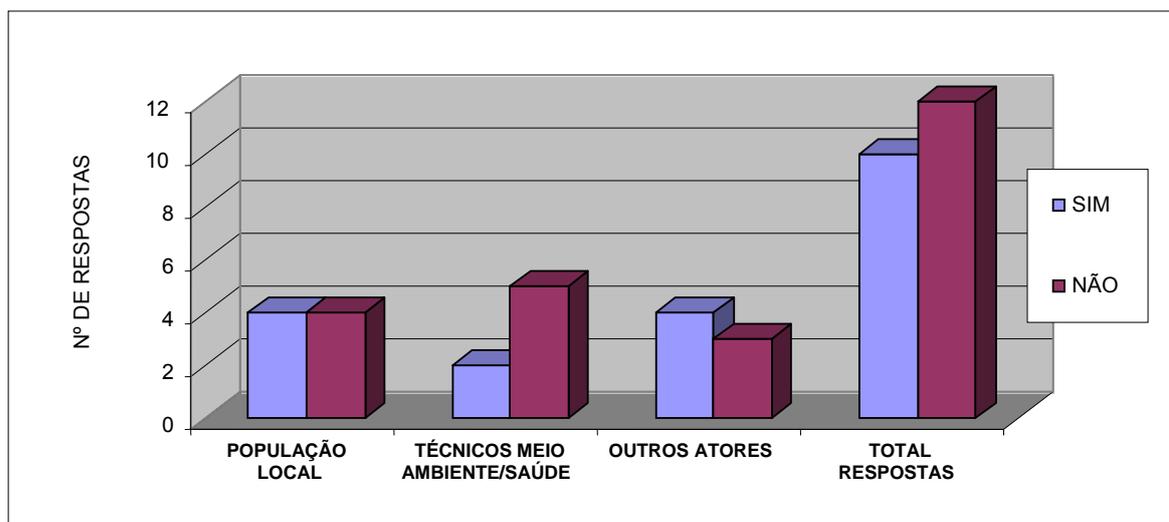
Fonte: Marcatto (2006, p.164)

Os técnicos de meio ambiente e da saúde, bem como os outros atores, sabiam que o órgão a ser acionado era o Ministério Público. O representante do sistema jurídico

apontou o caminho judicial: “A gente pode procurar o Ministério Público (MP), as associações e ONGs de defesa do meio ambiente. As ONGs e o MP têm legitimidade para entrar com a ação, uma ação coletiva.”

Conforme o gráfico 6, a maioria dos técnicos, não. Um representante do segmento da população comentou: “A gente tinha feito com o Doutor Paulo da Reviva, mas me parece que ele abandonou. Nem vejo mais ele aqui. Eu acabei fazendo a ação com outro advogado.” Verifica-se aqui que este representante da população não sabia se o advogado tinha abandonado o processo judicial, não demonstrando clareza a respeito dos acontecimentos.

GRÁFICO 6- ALGUMA VEZ JÁ ACESSOU A JUSTIÇA OU O MINISTÉRIO PÚBLICO?



Fonte: Marcatto (2006, p.168)

A necessidade de um advogado encarece a parte quando se tem de litigar na Justiça. A nomeação de advogado gratuito possui inconvenientes. É nítida a distinção entre o trabalho do advogado constituído e o do dativo. A pobreza é um grande obstáculo para o acesso ao Direito, surgindo daí os excluídos da justiça.

No Brasil, existe a possibilidade do acesso à justiça. No nosso País, as questões ambientais que se enquadram como disputas públicas são resolvidas na abordagem judicial por meio de ações diretas ou intervenção do Ministério Público, órgão independente imparcial.

No caso da Shell Vila Carioca, o Ministério Público do Estado de São Paulo propôs uma ação Civil Pública contra a empresa poluidora e também contra a CETESB. O MP solicitou uma série de liminares e mesmo assim a Shell tem conseguido funcionar por força de liminar. O MP postulou ser o tutor, guardião dos interesses difusos e por decisão judicial, foi de certa forma excluído da discussão do processo. O MP Estadual aguarda decisão judicial.

As decisões foram ou estão sendo muito demoradas, dada a complexidade dos

casos de áreas contaminadas. O nexos causal entre a contaminação e a doença das pessoas é de difícil comprovação.

Nas entrevistas grande parte da população não sabia quem acionar na justiça para resolver problemas ambientais, desconhecia os remédios judiciais e não sabia que a associação de bairro pode entrar com uma ação. As pessoas entrevistadas que já acessaram a justiça não tiveram nenhuma dificuldade. O representante do sistema jurídico salientou o descompasso da justiça, a ausência de interesse pela área socioambiental e a necessidade da criação de uma Vara Ambiental. Salienta-se que na ocasião não tinha sido ainda criada a primeira Vara Ambiental no Brasil.

Assim, verificou-se que os mecanismos de assistência judiciais existem, contemplando este requisito da Convenção. Entretanto, salienta-se a necessidade da disseminação de informações ao público sobre os **procedimentos de acesso à justiça. E também o grande descompasso da justiça.**

Cabe lembrar que, segundo a Convenção de Aarhus, as **informações sobre os procedimentos de acesso à justiça devem ser disseminadas e o desenvolvimento de mecanismos de assistência devem ser encorajados, a fim de reduzir barreiras financeiras.**

## **CONCLUSÕES**

### ***Sobre o acesso à informação:***

- A maioria da população e dos outros atores entrevistados não sabia aonde procurar a informação técnica sobre o caso;
- O processo administrativo da CETESB não é uma forma adequada para fornecer informação;
- Há necessidade da criação de procedimento para a comunicação entre os órgãos de meio ambiente e de saúde e a população em casos como o estudado;
- Há necessidade da existência de um plano de comunicação;
- Há necessidade de definição de atribuições claras entre os peritos dos vários setores do sistema ambiental, bem como entre os peritos do sistema ambiental e da saúde;
- É necessário comunicar as questões técnicas de forma clara e efetiva para as pessoas;
- A população foi pouco ouvida pelos técnicos do sistema ambiental e da saúde, embora tenha havido uma aproximação entre eles;
- As autoridades do sistema ambiental e da saúde não propiciaram à população o acesso passivo à informação;
- Não houve disseminação de informações completas sobre todos os aspectos do caso, o que poderia ter sido feito através de boletins específicos e regulares, páginas na internet explicando o caso, a disponibilização das informações na biblioteca pública mais próxima do empreendimento e a distribuição de comunicados específicos à imprensa.
- Não estão institucionalizados os momentos e as formas de informação para a população participar;

- Há necessidade de a mídia formar jornalistas na área ambiental;
- Há necessidade da aproximação entre peritos e jornalistas;
- A população recebeu a informação, mas de forma pouco eficaz e irregular, não atendendo ao que preconiza a Convenção.

### ***Sobre a participação no processo decisório:***

- A população tornou-se interlocutor no processo e conseguiu até o momento pequenos ganhos.
- Na escada de Arnstein (1969) sobre participação a população da Vila Carioca está quase nos degraus da participação efetiva, porém ainda na fase de consulta, o que o autor considera degraus da **participação inicial**;
- As pessoas demonstraram insegurança ao lidar com o risco;
- A maioria dos atores demonstrou grande distanciamento dos anseios da população, verificando-se olhares segmentados e compartimentados, com a preocupação somente de funções técnicas;
- Tanto a população local quanto a maioria dos técnicos entrevistados consideraram a atuação do poder público, no caso, insatisfatória;
- A empresa contratou consultoria de comunicação que foi ineficiente;
- O não-envolvimento do público afetado no momento em que a área foi considerada contaminada criou atrito e atrasou ações para a caracterização do problema;
- São necessários recursos para possibilitar a participação efetiva dos moradores do entorno da empresa;
- Os representantes da empresa e do terceiro setor são os únicos a salientar a importância do envolvimento dos moradores;
- Não foram contemplados os requisitos da Convenção de Aarhus, como envolver a participação do público no início; facilitar o acesso à informação para a tomada de decisão; facilitar a publicidade de informações ao público envolvido; estabelecer cronogramas adequados para diferentes fases; promover a participação em um estágio apropriado; fornecer oportunidades ao público para a apresentação de comentários diretamente ou por meio de órgãos representativos; levar em conta as opiniões do público na decisão final; e informar ao público sobre a decisão final com justificativa.

### ***Sobre o acesso à justiça:***

- No Brasil, existe o acesso à justiça;
- No caso Shell, o acesso à justiça, foi fácil e rápido.
- O Ministério Público Estadual e o Federal são órgãos independentes imparciais, tendo um papel importante no caso;
- Existe um descompasso na justiça, a ausência de interesse pela área socioambiental;
- É necessário disseminar as informações sobre os procedimentos de acesso à justiça.

- As decisões do caso ainda não aconteceram;
- O nexos causal entre a contaminação e a doença das pessoas é de difícil comprovação, dificultando o processo legal;

## **SUBSÍDIOS PARA OS ÓRGÃOS PÚBLICOS NA DISCUSSÃO DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO DE ÁREAS CONTAMINADAS**

### ***Recomendações quanto à informação:***

- Criar procedimentos para a comunicação entre os órgãos de meio ambiente e de saúde, contemplando:
  - a adoção de um coordenador técnico e um coordenador de comunicação, os quais deverão realizar conjuntamente o plano de comunicação para os moradores afetados pela contaminação de determinado empreendimento;
  - a definição de atribuições entre os peritos do sistema ambiental e da saúde;
- Criar um plano de comunicação para a população e planos alternativos para grupos específicos, contemplando:
  - as questões técnicas de forma clara e efetiva;
  - os procedimentos para a comunicação entre o poder público e a população afetada;
  - a comunicação de forma sincera e honesta;
  - o acesso passivo à informação ambiental, contendo informações eletrônicas completas sobre todos os aspectos do caso: boletins específicos e regulares, informações disponíveis em biblioteca pública mais próxima do empreendimento e a distribuição de comunicados específicos à imprensa.
- Definir atribuições claras entre os técnicos dos vários setores do sistema ambiental;
- Institucionalizar o processo de informação;
- Formar jornalistas na área ambiental;

### ***Recomendações quanto à participação:***

- Buscar participação efetiva da população afetada, para:
  - Envolvê-la no início do processo;
  - Considerar os anseios da população;

- Facilitar o acesso à informação para a tomada de decisão;
- Facilitar a publicidade de informações;
- Estabelecer cronogramas adequados para diferentes fases;
- Envolvê-la na discussão do risco;
- Promover sua participação em estágio apropriado;
- Fornecer oportunidades de ela apresentar seus comentários diretamente ou por meio de órgãos representativos;
- Levar em conta suas opiniões na decisão final;
- Informá-la sobre a decisão final com justificativa;
- Envolvê-la em todas as ações a serem desenvolvidas pelo empreendedor e pelo sistema de meio ambiente e da saúde.

### **Recomendações quanto ao acesso à justiça:**

- Criar mais Varas específicas para análise de casos socioambientais, propiciando capacitação e mecanismo de apoio adequado.
- Disseminar informações à população afetada sobre os procedimentos de acesso à justiça e os remédios judiciais cabíveis.
  - esclarecer à população as facilidades e dificuldades do processo legal.

---

### **NOTAS FINAIS**

<sup>1</sup> Analogia utilizada por Silva CCA. 2004. [aula ministrada na Faculdade de Saúde Pública, na disciplina Avaliação, comunicação e Gerenciamento de Riscos Ambientais].

<sup>1</sup> Na busca de ruído de comunicação, “[...] de interferências que retiram todo ou parte do significado da mensagem” (BERLO, 1999), a autora encontrou nesta expressão “*confusão na comunicação*” uma forma indireta para verificar a mensagem.

---

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Nova Editora, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília (DF): Editora Universidade de Brasília, 1986.

BUENO, W.C. A cobertura de saúde na mídia brasileira: sintomas de uma doença anunciada. **Jornalismo Científico**, 2005a. Disponível em: <  
[http://www.jornalismocientifico.com.br/jornalismocientifico/artigos/jornalismo\\_saude/artigo3.php](http://www.jornalismocientifico.com.br/jornalismocientifico/artigos/jornalismo_saude/artigo3.php)>, acesso em 14/04/2005.

BUENO, W.C. Comunicação para a saúde: uma revisão crítica. **Jornalismo Científico**, 2005b. Disponível em: <  
<http://www.jornalismocientifico.com.br/artigojornasaudewilbuenocomsaude.htm>>  
acesso em 14/04/2005.

DALLARI, D. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1999.

DALLARI, D. Tendências e debates. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5.jul.2005; Caderno. A3.

FELDMANN, F. Prefácio. In: FURRIELA, R.B. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume, 2002. p. 19.

JACOBI, P. A Percepção dos problemas ambientais urbanos em São Paulo. In: FERREIRA, L.C.; VIOLA, E. (org.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: UNICAMP, 1996. p.177-86.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. São Paulo: FGV, 2000.

MARCATTO, F.S. **A participação pública na gestão de área contaminada: uma análise de caso baseada na Convenção de Aarhus**, 2005. Dissertação (mestrado em Saúde Ambiental) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2006.

UNITED NATIONS. Economic Commission for Europe. **The Aarhus Convention: an implementation guide**. Disponível em: <<http://www.un.org>> acesso em 13/04/2002.

VIVEIROS, M. Contaminação ameaça 30 mil em São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20.abr.2002, Caderno Cotidiano.

## RESUMO

Esse trabalho tem como objetivo principal avaliar a participação pública em um caso de gestão de área contaminada no Estado de São Paulo. Para a busca do foco no desenvolvimento deste artigo, foram consideradas as três bases de sustentação da Convenção de Aarhus: o acesso à informação, a participação no processo decisório e o acesso à justiça. Esta Convenção foi escolhida por constituir um conjunto consistente de conceitos e recomendações sobre a participação pública em questões socioambientais. São discutidos os preceitos das documentações desse acordo internacional, fazendo comparações com alguns autores. Para atender aos objetivos desse trabalho, é aplicada uma metodologia de estudo de caso, avaliando e verificando se esta participação atende aos preceitos da Convenção, por meio de análise qualitativa. A pesquisa foi realizada por meio de entrevistas individuais com atores envolvidos no caso da Shell Vila Carioca: população do entorno da empresa, técnicos do sistema ambiental e da saúde, representantes do sistema jurídico, médico, jornalista, vereador, representante do terceiro setor e representante da empresa Shell. Os resultados mostraram as diferentes visões e expectativas de cada ator para o caso. Entre outros aspectos, conclui-se que a população não foi informada adequadamente pelos órgãos públicos, que a participação da população neste caso ainda está se iniciando e que existem mecanismos judiciais para o acesso à justiça, embora a maioria da população não os conheça. Como sugestão, a autora propõe a inserção de procedimentos para a participação pública nas etapas do Gerenciamento de Áreas Contaminadas.

**Palavras-chave:** Participação. Informação. Convenção de Aarhus. Comunicação de Risco. Shell Vila Carioca. Áreas Contaminadas.

## ABSTRACT

The objective of this work is to evaluate the participation of the public at a contaminated site case in the State of São Paulo. The basis for the analysis was the three pillars established by the Aarhus Convention (right to access information, right of the public participation and right to access the justice). This three pillars scheme are a consistent array of concepts regarding the public participation process in environmental matters. The concepts of the Convention were discussed under the view of several authors. To evaluate in the real world the use of the concepts of the Convention a case study were performed: Vila Carioca Contaminated Site in the City of São Paulo. The methodology used were interviews with all main actors involved as local population, environmental state officials, journalist, public attorneys, NGO people, city council members and, industry representative. The interviews were conducted in person. The results showed the different views and expectations about the problem for each actor, which was very interesting to understand how the conflicts can start. The main findings were: that the public participation is far from the proposed by the Convention, mainly regarding access to information and public participation. Regarding the access to justice, even though the Brazilian Justice is slow and costly, the points required by the Convention do exist. As a result of the findings the author proposed a suggestion of items introducing participation of the public to be inserted in a process of Management of Contaminated Sites.

**Key words:** Public Participation. Information. Aarhus Convention. Risk Communication. Shell Vila Carioca. Contaminated Site.

### **Informações sobre os autores:**

[1] Flávia S. Marcatto – <http://lattes.cnpq.br/1949224600984578>

Mestre pela Faculdade de Saúde Pública da USP/SP. Técnica do Setor de Normatização de Ações de Controle da CETESB.

Contato: [flaviasm@uol.com.br](mailto:flaviasm@uol.com.br)

[2] Carlos Celso do Amaral e Silva – <http://lattes.cnpq.br/0796043902244578>

Prof. Titular. da Faculdade de Saúde Pública da USP/SP, Departamento de Saúde Ambiental

Contato: [carcelso@usp.br](mailto:carcelso@usp.br)

[3] Fabiola Zioni – <http://lattes.cnpq.br/3865892368069931>

Professora Livre-Docente da Faculdade de Saúde Pública da USP/SP; . Departamento de Saúde Ambiental; Pós-Doutora pela.Universidade Victor Segalen - UVS, França.

Contato: [fabiolaz@usp.br](mailto:fabiolaz@usp.br)