

*Ana Licks Almeida Silva*

***“Melhor isso do que nada!”***

***Participação e responsabilização  
na gestão dos riscos do Pólo Petroquímico  
de Camaçari – Ba.***





**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE SAÚDE COLETIVA**

**ANA LICKS ALMEIDA SILVA**

***“MELHOR ISSO DO QUE NADA!”***

**PARTICIPAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO NA GESTÃO DOS  
RISCOS NO PÓLO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI – BA.**

Salvador – Bahia  
Agosto de 2006

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA  
Doutorado em Saúde Coletiva**

**ANA LICKS ALMEIDA SILVA**

***“MELHOR ISSO DO QUE NADA!”***

**PARTICIPAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO NA GESTÃO DOS  
RISCOS NO PÓLO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI – BA**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Saúde Coletiva.**

**Orientador: Prof. Dr. Eduardo Paes Machado**

Salvador - Bahia  
Agosto de 2006

S586m Silva, Ana Licks Almeida  
Melhor do que isso nada! Participação e responsabilização na  
gestão de riscos no Pólo Petroquímico de Camaçari –Ba / Ana Licks de  
Almeida Silva. – Salvador, 2005.

---- f. : il.

Orientador : Prof. Dr. Eduardo Paes Machado.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de  
Saúde Coletiva, 2005.

1. Gestão de riscos - Responsabilização. 2. Saúde ambiental. 3.  
Conselho Comunitário Consultivo – Camaçari, Ba. I. Machado,  
Eduardo Paes. II.Universidade Federal da Bahia. Instituto de Saúde  
Coletiva. IV. Título.

CDU 574.3:614

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

**ANA LICKS ALMEIDA SILVA**

***“MELHOR ISSO DO QUE NADA!”***

**PARTICIPAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO NA  
GESTÃO DOS RISCOS NO PÓLO PETROQUÍMICO DE  
CAMAÇARI – BA.**

Tese aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Doutor em Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, pela  
seguinte banca examinadora:

Dr. Carlos Eduardo Siqueira \_\_\_\_\_

Department of Work Environment - University of Massachusetts Lowell

Prof. Dr. Rubens Pinto Lyra \_\_\_\_\_

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Carmem Teixeira \_\_\_\_\_

Instituto de Saúde Coletiva – UFBA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Lígia Rangel \_\_\_\_\_

Instituto de Saúde Coletiva – UFBA

Orientador: Prof. Dr Eduardo Paes Machado \_\_\_\_\_

Instituto de Saúde Coletiva – UFBA

Salvador – Bahia  
Agosto de 2006

*A Daniel, Lucas e Isabel que  
me enfeitiçaram com seus  
encantos!*

## UM ROSÁRIO DE AGRADECIMENTOS

Num trabalho deste vulto os agradecimentos são proporcionais. O número de pessoas envolvidas direta ou indiretamente, por vontade própria ou involuntariamente, desafia a nossa memória. Cada pedaço, cada frase, cada erro, decepção, alegria, fracasso ou vitória envolve a participação de outras pessoas.

Os professores, colegas, amigos, família, conhecidos e desconhecidos, afetos e desafetos são ou foram importantes e estão presentes nas entrelinhas deste trabalho.

Quero agradecer aqueles que participaram e colaboram na pesquisa de campo, aos conselheiros que confiaram e falaram sobre suas dúvidas, incertezas e convicções.

Agradeço ao Prof. Carlos Eduardo Siqueira que me recebeu e apoiou durante minha estadia nos Estados Unidos e ao Prof. Eduardo Paes Machado, meu orientador, pelas contribuições e paciência.

Meus especiais agradecimentos a Prof<sup>a</sup> Inês Dourado e principalmente a Prof<sup>a</sup> Carmem Teixeira pela disponibilidade, apoio e paciência nos momentos difíceis.

Aos amigos, meus mais profundos agradecimentos. Não imaginam como foram e são importantes. Declino a oportunidade de citar nomes, porque aqueles a quem me refiro saberão perfeitamente se identificar.

Agradeço sobretudo a minha família, minha mãe e irmã que foram verdadeiros esteios apaziguadores e confortantes nos momentos de conflito e tristeza.

Meus últimos agradecimentos são para meus filhos que acreditavam, mesmo quando eu duvidava, ser possível chegar ao fim desta empreitada.

**The Love Embrace of the Universe the Earth Mexico Me and Senor Xolotl –  
Frida Khalo**



*“Isto sabemos: a terra não pertence ao homem; o homem pertence à terra.*

*Isto sabemos: todas as coisas estão ligadas como o sangue que une uma família. Há uma ligação em tudo.*

*O que ocorrer com a terra, recairá sobre os filhos da terra. O homem não tramou o tecido da vida; ele é simplesmente um de seus fios. Tudo o que fizer ao tecido, fará a si mesmo”.*

*“É o final da vida e o início da sobrevivência.”*

*Trecho da Carta do chefe Seattle da tribo Duwamish, ao presidente dos EUA, 1854.*



## RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise do modelo adotado pelo Programa Atuação Responsável na construção dos Conselhos Consultivos – CC. O recorte empírico trata do Conselho Comunitário Consultivo de Camaçari - Ba, primeiro adotado no país e que tem sido referência para a implantação de outros. Os CCs têm sido divulgados pelo setor químico industrial como ferramenta democrática, consensual e transparente, cujos objetivos são a promoção, aproximação e o diálogo entre complexos industriais e comunidades vizinhas. Ao lado disso permite estabelecer uma interação entre a percepção das comunidades e as ações das indústrias químico-petroquímicas instaladas em Camaçari, buscando a melhoria crescente nas condições de segurança, saúde e meio ambiente associadas às atividades das referidas indústrias. Dezesete entrevistas, registros de reuniões e observação participante foram as principais fontes de dados, cuja análise aponta para 3 principais características deste instrumento: falta de autonomia dos membros representantes da comunidade, ênfase no consenso e hegemonia do discurso técnico-científico. O Conselho se constitui num sofisticado mecanismo de domesticação, docilização e responsabilização pela disseminação de uma ideologia organizacional hegemônica e de modos de governança neoliberais. Na raiz deste processo está o poder, protegido das massas e concentrado em mãos dominantes, que impossibilita a participação e o empoderamento dos segmentos populares. O consenso, considerado signo de civilidade, se apresenta mais como recurso retórico do que como prática. Embora as discussões geralmente aconteçam frente-a-frente, é permanente o risco de falseamento ou escamoteamento dos seus sentidos, pois não há compromisso explícito acerca da autonomia dos membros. As informações técnico-científicas referentes à saúde ambiental, questões ambientais de saúde e segurança do trabalhador são provenientes das empresas, não havendo outras fontes de informação para os conselheiros a não ser aquelas oriundas do senso comum. São grandes, portanto, as dificuldades de contraposição a um conhecimento socialmente legitimado, fazendo crer que o celebrado consenso é algo construído com base na omissão e perpetuação da concentração de poder.

Palavras-chaves: risco, participação, responsabilização, poder, conhecimento especializado, conhecimento leigo, conselhos consultivos.

## ABSTRACT

This research intends to analyze and to evaluate the citizen participation in the Responsible Care Program adopted by the Chemical and Petrochemical Industries Brazilian Association (ABIQUIM<sup>1</sup>). One of the main program components is the advisory panel, a strategic tool that permits an approach with the communities near by the industries. This is a pioneer initiative that is spreading now by the industries as a very good succeeded experience in Brazil, which accomplishment is to promote an interaction between the chemical and petrochemical industries and the community perception. The first Advisory Community Committee has been settled in 1994 by the Pólo Petroquímico de Camaçari and it is composed by ten representatives leadership from different segments of Camaçari community and ten from Dias D'Ávila. According to the Protocol, an informal "document" that sets the advisory panel, the main objective of the Advisory Community Committee is to comprehend the representative perception of the Camaçari e Dias D'Ávila communities about the Complex companies actions, lunched the improvement of the safety, health and environmental conditions that are associated to the activities development by the chemical and petrochemical industries settled there. Although the Complex companies are always working to improve their operations and keep a constant dialogue with neighboring communities, this instrument actually came to attend the interesting of the companies than to solve the health and environmental problems communities. The analysis lies over a field research that comprises seventeen deep interviews, participative observation and meetings registers. Beyond, there are other documents as the environmental legislation, website companies, folders, handbook and informative from the companies that will help the qualitative analyses. Indeed, the advisory panel is more a necessity of the industrial sector to maintain its economical power and domain than a necessity of the population at all. This instrument appeared exactly after a public opinion survey about the complex. The Polo image was poor, bad and awful and the companies realized that it was very important to change the public perception. Even the social movements in this small towns wasn't enough to justify the advisory panel as communities' claims. Three principal points should frame this hypothesis: the construction of the risk communication discourse; the antagonism between the common sense and the scientific and technical knowledge and the consensus which is pointed as one of the main gain. As a conclusion, the advisory panel has been a sophisticated tool of domestication and responsabilization by the dissemination of a hegemonic organizational ideology and the neoliberal ways of governance. The power is the main element in this process and it is protect from the people and concentrated in the dominants hands.

Key-words: risk, participation, responsabilization, power, expert knowledge, common sense, advisory panel.

---

<sup>1</sup> ABIQUIM is Associação Brasileira da Indústria Química. It is a private institution that aggregate the companies throughout he country

## LISTA DE SIGLAS

<b>A.C.C</b>	American Chemistry Council
<b>ABIQUIM</b>	Associação Brasileira de Indústrias Químicas
<b>BNDE</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento
<b>C.C</b>	Conselho Consultivo
<b>C.C.C</b>	Canadian Chemical Companies
<b>C.C.C.C</b>	Conselho Comunitário Consultivo de Camaçari
<b>CCPA</b>	Canadian Chemical Producers Association
<b>CEPRAM</b>	Conselho Estadual de Meio Ambiente
<b>CEPRAM/BA</b>	Conselho Estadual de Meio Ambiente/ Bahia
<b>CESAT</b>	Centro de Estudo em Saúde do Trabalhador
<b>CETREL</b>	Empresa de Proteção Ambiental
<b>CIA</b>	Centro Industrial de Aratu
<b>CIA</b>	Chemical Industries Association
<b>CMA</b>	Chemical Manufactures Association
<b>CMMA</b>	Conselho Municipal de Meio Ambiente
<b>CNUMAD</b>	Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
<b>COFIC</b>	Comitê de Fomento Industrial de Camaçari
<b>CONAMA</b>	Conselho Nacional de Meio Ambiente
<b>COPEC</b>	Complexo Petroquímico de Camaçari
<b>CSA</b>	Canadian Standards Association
<b>DICS</b>	Diretoria de Informação e Comunicação em Saúde
<b>DIEESE</b>	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
<b>EIA/RIMA</b>	Estudo de Impacto Ambiental /Relatório de Impacto Ambiental
<b>EWG</b>	Environmental Working Group
<b>FNPQ</b>	Fundação Nacional da Qualidade
<b>GAMBA</b>	Grupo Ambientalista da Bahia
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICCA</b>	International Council of Chemical Associations
<b>ICEM</b>	Internacional Federation of Chemical, Energy Mine and General Workers' Union
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IDHM</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
<b>ISO</b>	International Organization Standardization
<b>NIMA/UFBA</b>	Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAR</b>	Programa de Atuação Responsável
<b>PCMSO</b>	Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional
<b>PED/RMS</b>	Pesquisa de emprego e desemprego da Região Metropolitana de Salvador
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PNDU</b>	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
<b>PNQ</b>	Premio de Qualidade Total
<b>PPRA</b>	Programa de Prevenção aos Riscos Ambientais
<b>RC</b>	Responsible Care Program
<b>SEADE</b>	Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados
<b>SEI</b>	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
<b>SESAB</b>	Secretaria de Saúde do Estado da Bahia
<b>SETRAS</b>	Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte do Estado da Bahia
<b>SUDENE</b>	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
<b>SUDIC</b>	Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>TMC</b>	Technical Managment Comittee
<b>TRI</b>	Toxics Release Inventory
<b>UFBA</b>	Universidade Federal da Bahia
<b>USAT</b>	Unidade de Saúde do Trabalhador de Camaçari

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura I: Esquema de desenvolvimento da fundamentação teórica.....	18
Figura II: Níveis de participação quanto à distribuição de poder.....	49
Figura III: Esquema Analítico.....	56

## LISTA DE TABELAS

Tabela I: Perfil dos entrevistados.....	51
Tabela II: Levantamento de documentos analisados .....	54
Tabela III: Evolução da População de Camaçari e Dias d'Ávila.....	105
Tabela IV: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM.....	112
Tabela V: IDHM - Educação .....	112
Tabela VI: IDHM – Renda.....	112
Tabela VII: IDHM - Longevidade.....	112
Tabela VIII: Produto Interno Bruto (PIB) Municipal.....	113
Tabela IX: Receita total nos municípios de Camaçari e Dias d'Ávila .....	113
Tabela X: Despesas Municipais por Função de Educação e Cultura.....	113
Tabela XI: Despesas Municipais por Função de Saúde e Saneamento.....	113
Tabela XII: Taxa de desemprego.....	114
Tabela XIII: Perfil socioeconômico do município de Camaçari.....	116
Tabela XIV: Perfil socioeconômico do município de Dias d'Ávila.....	117

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico I: Evolução da População de Camaçari.....	105
Gráfico II: Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (1991/ 2000).....	111
Gráfico III: Evolução das taxas de desemprego em Camaçari, Salvador e RMS..	115
Gráfico IV: Perfil socioeconômico do município de Camaçari.....	117
Gráfico V: Perfil socioeconômico do município de Dias d’Ávila.....	117
Gráfico VI: Percentual de recorrência dos temas presentes nas atas das reuniões	146

## LISTA DE QUADROS

Quadro I: Qualidade de vida em Camaçari e Dias d'Ávila segundo os informantes.....	118
Quadro II: Principais riscos para a população de Camaçari e Dias d'Ávila.....	123
Quadro III: Caracterização sócio-política dos entrevistados.....	140/141
Quadro IV: Acidentes ocorridos no período de 1995 a agosto de 2002.....	149

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>Capítulo I: MARCO TEÓRICO</b>	
<i>1.1. Intercorrências do capitalismo industrial e uma nova “sociedade ambientalista”</i>	19
<i>1.2. Quando a vida se conteve em sinônimo de risco</i> .....	23
<i>1.3. Abordagens clássicas sobre o risco</i> .....	28
<i>1.4. Risco, governamentalidade e responsabilização: uma nova perspectiva?</i> .....	38
<i>1.5. Participação... só com responsabilização</i> .....	42
<b>Capítulo II: METODOLOGIA</b>	
<i>1.2. A pesquisa de campo</i> .....	48
<i>2.2. Intermezzo ou uma segunda fase?</i> .....	56
<b>Capítulo III : RESPONSIBLE CARE: FATOS E MITOS</b>	
<i>3.1. Origens do Responsible Care</i> .....	60
<i>3.2. Atuação Responsável: a versão brasileira do Responsible Care</i> .....	71
<hr/> <b>Capítulo IV: PROGRESSO! A INDÚSTRIA QUÍMICA CHEGA AO NORDESTE</b>	
<i>4.1. Impactos da indústria química e petroquímica</i> .....	77
<i>4.2. As mazelas são finalmente expostas</i> .....	80
<i>4.3. A Revolução industrial nordestina</i> .....	82
<b>Capítulo V: O PÓLO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI</b>	
<i>5.1. Histórico ambiental</i> .....	87
<i>5.2. A CETREL</i> .....	93
<i>5.2.1. A CETREL E A ISO 14001</i> .....	99
<b>Capítulo VI: CAMAÇARI E DIAS D’ÁVILA: (DES) ORDEM E PROGRESSO</b>	
<i>6.1. Aspectos sócio-políticos</i> .....	103
<i>6.2. Qualidade de vida</i> .....	109
<b>Capítulo VII: O CONSELHO COMUNITÁRIO CONSULTIVO DE CAMAÇARI</b>	
<i>7.1. Princípios de instalação e funcionamento</i> .....	130



<i>7.2. Estrutura e Dinâmica do Conselho.....</i>	137
<i>7.2.1. Anel florestal e malha viária.....</i>	150
<i>7.2.2. Monitoramento dos recursos hídricos nas áreas de influência do Pólo.....</i>	155
<i>7.2.3. Monitoramento do Ar.....</i>	160
<i>7.2.4. Segurança e Saúde Ocupacional.....</i>	163

**Capítulo VIII: INTERSETORIALIDADE, GOVERNAMENTALIDADE E  
COMUNICAÇÃO DE RISCO**

<i>7.1. A miragem da intersectorialidade.....</i>	171
<i>7.2. Conhecimento e poder.....</i>	181

**Capítulo IX: À GUISA DE CONCLUSÃO.....** 195

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	201
-------------------------	-----

<b>ANEXOS.....</b>	209
--------------------	-----