

# Bactéria da desconfiança: inépcia e perplexidade na gestão de um surto da doença dos legionários

*João Guerra*<sup>2</sup>

## Resumo

O surto da doença dos legionários, ocorrido no município de Vila Franca de Xira, caracterizou-se por controvérsias públicas e científicas, pela desconfiança nos sistemas de monitorização e por um processo judicial moroso, que aprofundaram sentimentos de desconfiança na comunidade. Neste artigo, avança-se com alguns resultados de um *workshop* participativo que juntou cerca de três dezenas de pessoas para refletir sobre as suas consequências. Do processo deliberativo, pode concluir-se que as vulnerabilidades ambientais se juntam a vulnerabilidades sociais pré-existentes, num intrincado social difícil de destrinçar, mas que parece ter sido delimitado por meios de monitorização e de definição de risco pouco adaptados à realidade. Conclui-se que as prevalentes “relações de definição do risco” deram origem a um divórcio claro entre conhecimento técnico e leigo e subverteram a lógica sistémica, defendida, mas não praticada, pela sustentabilidade e pela convenção de Aarhus.

**Palavras-chave:** Doença dos legionários. Sustentabilidade. Participação pública. Desconfiança. Vulnerabilidades.

- 
- 1 O autor agradece à Associação “Os Amigos do Forte”, que colaborou com empenho e dedicação na organização desse *workshop* participativo, bem como nas sessões de discussão de resultados subsequentes. Essa auscultação que se procurou inclusiva e clarificadora, foi inserida num projeto de pesquisa mais vasto, financiado com uma bolsa de pós-doutoramento (SFRH/BPD/78885/2011) pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT/Portugal).
  - 2 Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade de Lisboa, especialista em sociologia ambiental, pesquisador e professor no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa).



**Direito autoral e licença de uso:** Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra, forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

## Nota introdutória

A doença dos legionários foi identificada pela primeira vez em 1976, entre os participantes da 58<sup>a</sup> Convenção Anual da Legião Americana, realizada em Filadélfia, nos Estados Unidos. O nome por que é conhecida a bactéria que dá origem à doença e que, muitas vezes, identifica-a – legionella – tem origem nesse surto que, na altura, infetou 221 delegados e causou 34 óbitos. Se deixada no seu ecossistema natural, a legionella dificilmente representa perigo para a saúde humana, mas, devido à disseminação de sistemas e reservatórios hídricos e fontes de pulverização artificiais nem sempre devidamente mantidos (*e.g.*, fontes decorativas, sistemas de ar-condicionado), passou a multiplicar-se com maior facilidade e a causar uma doença multissistémica de localização predominantemente pulmonar, quando um hospedeiro suscetível inala aerossóis que contenham um inóculo significativo de estirpes potencialmente virulentas (MARQUES, 2005).

As dificuldades de diagnóstico e respetivo recenseamento de casos positivos mantiveram, no entanto, a doença sob um fraco escrutínio público. Em Portugal, a doença só ganhou visibilidade mediática a partir do surto, cujas consequências sociais aqui procuramos escrutinar: o surto de legionella de Vila Franca de Xira (2014), conhecido como um dos mais graves já recenseados em todo o mundo. Apesar de tal grandeza e notoriedade social e mediática, cinco anos volvidos, quando este texto acabava de ser revisto (novembro de 2019), as notícias não eram animadoras para a maior parte dos afetados: das 375 pessoas contaminadas (Grupo de Trabalho para o Surto de Legionella de Vila Franca de Xira, 2014), apenas 73 constavam da acusação do Ministério Público (MP). As restantes ficaram de fora porque só terá sido possível associar a causa (*i.e.*, estirpe da bactéria encontrada numa torre de refrigeração da fábrica da Adubos de Portugal – ADP) ao efeito (*i.e.*, indivíduos afetados pela doença dos legionários) em menos de 20% dos casos inicialmente assinalados. Essa evidente injustiça aconteceu apesar de a mesma acusação do MP – com base em informação fornecida pelos peritos ligados ao Grupo de Trabalho referido – não ter deixado dúvidas de que o surto foi causado por “manifesta falta de cuidado” e incumprimento de “um conjunto de regras e técnicas na conservação/manutenção” de equipamentos fabris.

Daí que a Associação de Apoio às Vítimas do Surto de Legionella de Vila Franca de Xira tenha apresentado, no Tribunal Administrativo, uma ação popular contra o Estado Português, exigindo indemnizações para todos, incluindo os que ficaram de fora da acusação do MP, totalizando cerca de 2,6 milhões de euros. Em concreto, a associação acusa o grupo de trabalho multidisciplinar nomeado pelo governo de, na recolha de provas para o necessário estabelecimento do nexo de causalidade, ter recorrido a métodos de amostragem sem assegurar a realização de análises a todas as vítimas. Com essa estratégia, ter-se-ão poupado recursos, mas sonogado o acesso a meios de prova a grande parte dos lesados desse encadeado de falhas técnicas que se terão sucedido desde a origem à resolução do surto.

É desse processo marcado por inoperâncias e inépcias, que põe em causa o papel regulador do Estado e o conhecimento técnico e científico que deveria orientar a sua ação, que as páginas seguintes se irão ocupar. Tendo como instrumento de recolha de dados um *workshop* participativo levado a efeito em 2016, visando a um espaço de interação entre ação técnica e institucional e a população afetada (cuja perplexidade cresceu à medida que a injustiça se tornou mais evidente), procuramos refletir sobre os fatores de descrédito e de propagação da desconfiança que, em Vila Franca de Xira, floresceu com as debilidades do processo de monitorização da atividade industrial e alastrou sobre técnicos e organizações da administração pública. Até aí, a maioria dos participantes no *workshop* supunha ser suficientemente capaz de defender o bem-comum e a saúde pública.

## Parte I – O Estudo de caso

### Enquadramento

A partir de pressupostos de interdependência entre direitos humanos e direitos ambientais (UNEP, 2015), as práticas e os instrumentos de envolvimento das populações assentam na ideia de que a sustentabilidade só pode ser alcançada com recurso a um processo democrático de partilha de conhecimentos que não exclui o conhecimento leigo de cariz local. Procuramos, portanto, neste contexto global de interação entre os vários quadrantes sociais – cidadãos, organizações da sociedade civil, empresas e grupos económicos, técnicos e decisores dos vários níveis da

administração pública, especialistas e cientistas ligados à universidade –, fortalecer a tomada de decisão final que se espera agregadora e, tanto quanto possível, consensual (GUERRA, 2011). Com o agravamento cumulativo da degradação ambiental e suas consequências sociais e económicas, as últimas décadas têm, por isso, vindo a testemunhar uma convergência constante de propósitos sociopolíticos que juntam os direitos processuais inscritos na Convenção de Aarhus (UNECE, 1998) aos só aparentemente desarticulados direitos à qualidade ambiental e à qualidade social (BOER, 2015).

Com maior ou menor ênfase no envolvimento popular, essa ideia de proximidade entre direitos ambientais e direitos humanos não é, no entanto, recente, como não é recente a degradação ambiental (BIERMANN et al., 2016). No princípio 1 da *Declaração de Estocolmo*, já se defendia que “[...] o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, num ambiente de qualidade que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar” (UNCHE, 1973, p. 4). Quase meio século depois, no entanto, com a multiplicação de ameaças decorrentes da degradação ambiental que, entretanto, não desacelerou (SCHMIDT; GUERRA, 2018), a necessidade de cumprir e fazer cumprir tal princípio está longe de ter perdido relevância.

O direito à vida e à saúde, em muitos contextos geográficos e, sobretudo, para os grupos sociais mais vulneráveis, surge crescentemente afetado por desastres relacionados com problemas globais (*e.g.*, mudança climática), mas também por problemas mais localizados que resultam da poluição industrial ou, simplesmente, de más práticas de manutenção de infraestruturas públicas e privadas (BOYLE, 2012). No que à sustentabilidade diz respeito, afinal, a situação mundial persiste num patamar medíocre, correspondendo a um desenvolvimento recorrentemente caracterizado por desequilíbrios ambientais e sociais reciprocamente impulsionados (SCHMIDT; GUERRA, 2016), assentes em “barreiras epistemológicas e empíricas que ainda precisarão ser ultrapassadas para que possam surgir uma macroeconomia e uma contabilidade adequadas” (VEIGA, 2010, p. 147). Assim, num panorama de inépcia e desarticulação, apesar da emergência e disseminação dos chamados “novos valores ecológicos” (VALADAS DE LIMA; GUERRA, 2004; DUNLAP, 2008) e de alguns ganhos setoriais pontuais (GUERRA; LOURENÇO, 2018), o hiato entre as várias

dimensões do desenvolvimento sustentável tende a manter-se, numa lógica de atuação que continua a ignorar as suas interdependências sistêmicas (REDCLIFT, 2005; PNUD, 2011), perpetuando o hegemônico e, na prática, largamente incontestado ditame de mercado “crescer ou perecer” (FLINDERS, 2012).

Ora, num contexto de risco disperso e intangível com que as sociedades contemporâneas se confrontam, os desequilíbrios sociais provocados por tais dinâmicas ganham contornos ainda mais prementes, numa lógica transversal em que as relações de definição do risco<sup>3</sup>, tal como sugeridas por Ulrich Beck (2009), reforçam e saem reforçadas pelo *status quo* económico e pela escassez de capital social (PUTNAM, 1995), que, demasiadas vezes, resultam em cidadãos desprovidos de meios de definição. A falta de tradição cívica, acumulada à iliteracia ambiental, conduz, muito frequentemente, comunidades e grupos sociais a um estatuto de “leigos passivos” que os deixa sujeitos ao poder de definição e decisão de alguns (i.e., poderes político, judicial e tecnológico) em nome de todos. A transição que urge e a que, mais uma vez, apela-se com a Agenda 2030 (UN GENERAL ASSEMBLY, 2015; GUERRA; LOURENÇO, 2018) implica, por isso, maior atenção à correlação de forças entre fatores sociais e fatores ambientais, ao papel dos cidadãos e das comunidades locais (JACKSON, 2009), assim como ao grau de liberdade que detêm para decidir sobre as suas próprias vidas e o futuro comum (ANAND; SEN, 2000).

E se é certo que a liberdade de ação depende de muitos outros fatores que resultam de contextos de interação social complexos, não prescinde da consciencialização e do conhecimento carreado no quotidiano e aduzido, por exemplo, por ações de capacitação de grupos sociais e comunidades, com dados e meios de mobilização e participação (GUERRA; SCHMIDT; LOURENÇO, 2019) – dados e meios que, inclusive, podem passar pelo envolvimento leigo na produção de informação, numa estratégia que muitos apelidam de “ciência participada e/ou participativa” (YEARLEY et al., 2003; GONÇALVES; GUERRA, 2007; GONÇALVES; GUERRA; SCHMIDT, 2007).

3 Incluem-se aqui também as dificuldades de atribuição de responsabilidades e ainda o cálculo e definição de condicionantes de indemnizações que, tendencialmente, excluem o cidadão comum.

Essa seria a estratégia indicada para o caso que a seguir analisamos, se a garantia de justiça e o envolvimento dos vários grupos atingidos tivessem sido salvaguardados. Trata-se de um acontecimento traumático ocorrido na localidade de Forte da Casa, município de Vila Franca de Xira<sup>4</sup>, que afetou uma população particularmente vulnerável, como é o caso da população mais idosa, que, em Portugal, acumula fragilidades físicas e graus de literacia relativamente baixos (BENAVENTE, 1996).

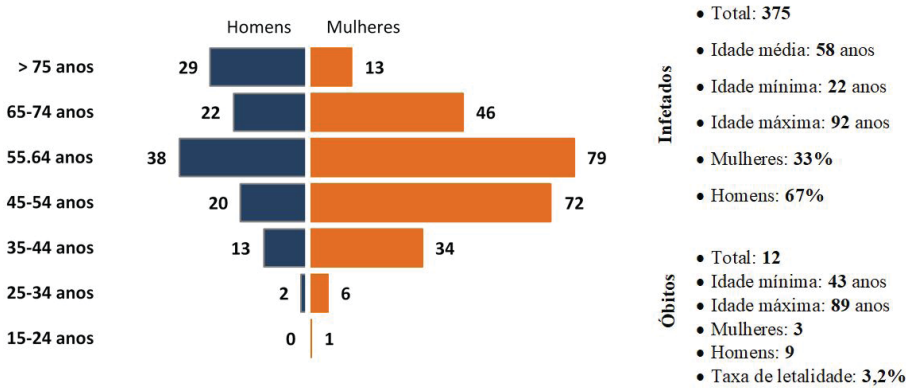
Numa vertigem de perplexidade e incompreensão, o abandono sentido pelas vítimas desse trágico evento agudizou os sentimentos de descrença e desconfiança institucional (nos técnicos e nas organizações ligadas quer à monitorização ambiental, quer à produção de conhecimento técnico-científico, quer, ainda, ao poder político e à administração) que já alastrava na sociedade portuguesa (DELICADO et al., 2015). Avaliar esse processo é o objetivo deste artigo.

O *workshop* cujos resultados aqui apresentamos propôs-se, assim, refletir sobre os efeitos reais e/ou percebidos do surto da doença dos legionários – uma forma grave e, por vezes, fatal de infecção causada pela bactéria *Legionella pneumophila*<sup>5</sup> – em Vila Franca de Xira. Ocorrida às portas da capital portuguesa, esta foi considerada como uma das mais graves infecções da história conhecida da bactéria, tendo afetado, pelo menos, 375 pessoas (Figura 1).

---

4 Município da Área Metropolitana de Lisboa, com 186 mil habitantes, localizado na margem norte do estuário do rio Tejo. Dele faz parte a freguesia (distrito, na nomenclatura brasileira) do Forte da Casa, onde, a meia-hora de distância de Lisboa, localiza-se a fábrica e única fonte identificada do surto que originou as vítimas para quem o nexo de causalidade foi possível preservar.

5 Para se infetar com legionella, um indivíduo suscetível tem que inalar ou aspirar a bactéria através de gotículas de água inferiores a um micrômetro, o que mais vulgarmente acontece a partir de sistemas de aspersão presentes em fontes decorativas e sistemas de refrigeração onde a produção de aerossóis está presente e o desenvolvimento de biofilme não foi acautelado. Os grupos mais vulneráveis são os idosos (em especial, do sexo masculino), sobretudo quando acumulam outras vulnerabilidades advindas de doenças crônicas. Para informação mais completa, ver, por exemplo, ECDPC (2016).



**Figura I** – Caracterização de vítimas do surto de Legionella de Vila Franca de Xira

Fonte: Grupo de Trabalho para o Surto de Legionella de Vila Franca de Xira (2014).

## Breve descrição do workshop

No *workshop* participativo levado a cabo em 13 de outubro de 2016, no Pavilhão Municipal do Forte da Casa, contando com cerca de três dezenas de participantes e a partir da discussão aberta sobre o surto e suas consequências, procurámos integrar alguns dos pontos de vista presentes na comunidade. Para garantir alguma homogeneização dos grupos que facilitasse a discussão, à sua chegada foi pedido a cada participante que disponibilizasse alguns elementos pessoais (*e.g.*, idade, escolaridade, afetação) de modo a permitir organizar quatro mesas de discussão (Tabela 1), enquanto decorria uma primeira sessão expositiva que avançou com informação geral sobre a doença dos legionários, as principais ameaças postas, bem como meios disponíveis para enfrentá-las.

**Tabela 1** – Mesas de discussão e caracterização dos participantes

	(1) Mulheres	(2) Homens	(3) Sub 51 anos	(4) Não afetados	Total					
<b>Idades</b>	Mínimo	63	Mínimo	55	Mínimo	37	Mínimo	45	Mínimo	37
	Máximo	81	Máximo	70	Máximo	50	Máximo	65	Máximo	81
	Mediana	66,00	Mediana	70,00	Mediana	42,00	Mediana	56,00	Mediana	62,00
	Média	68,00	Média	66,71	Média	44,43	Média	56,57	Média	58,59
	N	6	N	7	N	7	N	7	N	27
<b>Escolaridade</b>	Mínimo	4	Mínimo	4	Mínimo	9	Mínimo	9	Mínimo	4
	Máximo	16	Máximo	11	Máximo	17	Máximo	18	Máximo	18
	Mediana	7,00	Mediana	8,00	Mediana	11,00	Mediana	17,00	Mediana	9,00
	Média	7,83	Média	7,57	Média	12,43	Média	14,68	Média	10,76
	N	6	N	7	N	7	N	7	N	27

Fonte: Elaboração própria a partir de dados recolhidos entre os participantes do workshop.

Distinguindo-se por características básicas que se pressupõe terem algum efeito no posicionamento dos participantes, sublinhem-se as idades relativamente superiores das duas mesas agrupadas por gênero (Mulheres e Homens), que, por seu turno, correspondem às menores médias alcançadas na escolaridade. Mostrando maior vulnerabilidade, que se agudizou em consequência da doença e respectiva degradação física, estes participantes perderam frequentemente a autonomia que ainda detinham, dado que algumas tarefas quotidianas (*e.g.*, subir escadas, fazer a lida da casa, caminhar etc.) se tornaram fisicamente impraticáveis. Dados os baixos níveis de literacia que globalmente detinha, este foi o grupo que exibiu maiores dificuldades para reagir, compreender e acompanhar o surto.

O grupo mais jovem (teoricamente menos vulnerável à bactéria – Sub 51 anos) é relativamente mais diverso: ambos os sexos, idades mais divergentes (entre 37 e 50 anos), maiores discrepâncias na escolaridade. Estes indivíduos que, globalmente, ainda permaneciam na vida ativa e conservavam responsabilidades familiares importantes (*e.g.*, filhos menores dependentes) foram, talvez, os que apresentaram maior apreensão e revolta. Foram eles que, afinal, viram os seus modos de vida mais ameaçados, fosse porque o desemprego parecia inevitável (muitos deles não tinham vínculo de trabalho efetivo), fosse porque a incapacidade física para o trabalho regular não era de descartar, sobretudo para os que detinham profissões predominantemente braçais.

Finalmente, o grupo dos não afetados foi igualmente composto por ambos os sexos e destacou-se pela média de escolaridade mais elevada



(14,68 anos de escolaridade cumpridos). Distinguiram-se dos restantes porque o seu interesse em participar foi, antes de mais, o afrontamento da injustiça e a defesa do bem-comum. Foi um sentido cívico alargado que os impeliu a envolverem-se na iniciativa, para assegurar, como um deles declarou, “que a culpa não morresse solteira”.

Em suma, estaremos perante um conjunto de cidadãos que se mostraram, sobretudo, revoltados pelas falhas daqueles que julgavam capazes de os defender de uma ameaça que eles próprios não compreenderam, como não compreenderam a inépcia técnica e científica em construir, resgatar e potenciar meios de prova que salvaguardasse os seus direitos e permitisse manter a confiança nas instituições de monitorização ambiental e gestão do surto. Com esse panorama de crítica relativamente feroz virada a técnicos e decisores das várias instituições no terreno, importa realçar que, em conjunto, os participantes no *workshop* constituíram uma amostra próxima do universo de afetados pela bactéria legionella: uma média de idade global (58 anos) semelhante à dos 375 infetados registados pela Direção-Geral de Saúde (DGS<sup>6</sup>); um padrão de distribuição por gênero igualmente convergente: dois terços de homens e apenas um terço de mulheres afetadas pela doença, sendo que, entre as vítimas fatais (óbitos), o número de mulheres desce ainda mais, não ultrapassando um quarto do total.

Por fim, refira-se ainda que, para possibilitar a devolução de resultados quase imediata de forma simples e intuitiva, no final de cada discussão temática os participantes foram convidados a posicionar-se (com autocolantes diferenciados por cores) numa série de diagramas que, *in loco* e quase imediatamente, resultaram na representação gráfica das posições individuais e de grupo. Esses diagramas permitiram posteriormente resumir, de forma relativamente fiel, as conclusões parciais obtidas em contexto deliberativo. Dois dos mais relevantes serão, por isso, aqui apresentados para ilustrar os resultados, tendo em mente os princípios básicos da Convenção de Aarhus, bem como do processo de implantação da sustentabilidade participada, tal como tem vindo a ser defendido (mais do que aplicado) há cerca de meio século por políticos de todos os quadrantes, bem como por

6 Na nomenclatura brasileira, a DGS equivaleria a um órgão da administração direta do Ministério da Saúde, incumbida dos planos, programas, vigilância e emergência na área da saúde pública.

técnicos e cientistas da sustentabilidade (JACKSON, 2009; GUERRA; SCHMIDT; LOURENÇO, 2019).

## **Parte II – Imperativos da deliberação e o surto de legionella**

### Princípios de Aarhus e inércia institucional

O interesse pelas várias formas de deliberação na tomada de decisão e na resolução de problemas ambientais não é novidade. Argumenta-se a seu favor quer porque se admite que maior envolvimento público equivale a uma implementação mais efetiva das políticas – quando as populações são consultadas, presume-se uma menor resistência a medidas que, nem sempre, são de fácil aplicação –, quer porque, de qualquer modo, nas sociedades democráticas é atribuído aos cidadãos o simples direito a participar, por muito técnica e complexa que seja a questão em causa (YEARLEY et al., 2003). O que parece certo é que, apesar de essencialmente leigos, os grupos sociais e comunidades afetadas por um qualquer problema ambiental podem ser detentores de conhecimentos ignorados (ou, pelo menos, desconsiderados) pelos cientistas mais instalados. Nesse sentido, o conhecimento leigo local pode considerar-se fonte de conhecimento efetivo adicional ao conhecimento científico e os seus detentores, atores fundamentais para integrar vários pontos de vista, interesses e interessados em processos de decisão que, no final de contas, são fundamentalmente políticos (YEARLEY, 2000; GONÇALVES; GUERRA; SCHMIDT, 2007).

É nesse panorama que a Convenção de Aarhus emerge e faz hoje parte de um ajuste institucional de capacitação das comunidades, assente em prerrogativas de colaboração, transparência e equidade. Apesar da “[...] linguagem vaga e exangue e da ausência de mecanismos de execução precisos” (LEE; ABBOT, 2003, p. 106), a convenção foi adotada em 1998, na 4ª Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”, em Aarhus, Dinamarca<sup>7</sup>. Levando a sério os princípios aí defendidos – i.e., livre acesso à

---

7 Concluído o processo de ratificação por 16 países-membros da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU) e pela União Europeia, entrou em vigor em 2001. Portugal assinou a convenção logo em 1998 e ratificou-a cinco anos depois (2003), através do decreto presidencial PR nº 9/2003. Atualmente, ultra-

informação, participação na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (UNECE, 1998) –, estaremos, apesar das dificuldades que aqui procuraremos ilustrar, perante um inequívoco sinal de vontade em implementar uma ideia de sustentabilidade que faz confluír a proteção do ambiente e do bem comum, com os imperativos de participação e de justiça. Essa confluência é tão mais necessária quanto em causa estiverem a saúde pública e a qualidade de vida de grupos particularmente vulneráveis e, por conseguinte, menos capazes de sozinhos fazerem valer os seus interesses e pontos de vista.

No entanto, a despeito da gravidade da situação, pelo menos no que toca às entidades públicas e respetivos corpos técnicos responsáveis por: i) acompanhar a atividade industrial, monitorizar a qualidade ambiental e garantir a saúde pública e ii) gerir e resolver o surto de legionella de Vila Franca de Xira (i.e., peritos integrados no Grupo de Trabalho nomeado pelo governo nacional e liderados pela DGS, com a participação de áreas ambientais adjacentes), um esforço eficaz de comunicação e envolvimento parece ter estado ausente. Com efeito, de acordo com os participantes no *workshop*, apesar do alarme social que o surto desencadeou, não terá havido lugar a:

- i) preocupação especial em produzir e disponibilizar informação adequada ao padrão dos grupos sociais mais afetados;
- ii) esforço de envolvimento pensado para gerir a crise, nem meios de mobilização e participação disponíveis, dignos de nota;
- iii) uma presença visível e disponível das entidades envolvidas, que, de forma eficaz, evitasse mal-entendidos e desconfianças.

Numa expressão usada por um dos participantes que frequentemente se repetia entre os restantes, “*eles*” – uma forma comum de nomear os detentores de poder técnico, económico ou (e sobretudo) político – “*estiveram mais preocupados com a fábrica e com os interesses económicos, do*

---

passou o espaço europeu, contando com 49 signatários (<https://www.unece.org/env/pp/introduction.html>). Na América Latina e no Caribe, o “Acordo de Escazú” procura, mais tardiamente (março de 2018), adoptar os mesmos princípios, oferecendo aos países da região (incluindo o Brasil) uma plataforma que se pretende eficaz rumo ao acesso pleno à informação, à participação, além da consulta e da justiça ambiental.

*que com as pessoas*” (Participante no *workshop* de 13 de outubro de 2016). Talvez tal afirmação não seja justa para a totalidade das organizações no terreno, tendo em conta que, por exemplo, o poder municipal dispunha de meios muito limitados para intervir. Mas a relativa ausência no terreno de representantes das várias organizações com responsabilidades na área da monitorização da saúde e do ambiente e, em geral, do poder político, levou a que se compreendesse mal o sucedido, num panorama marcado pela descrença, incompreensão e crescente revolta que só funcionou como fertilizante para as mais variadas “teorias da conspiração”.

Grande parte das vítimas (sobretudo os mais velhos e os menos aptos a procurar ativamente informação adicional) acabou por ficar refém de informação mediática, mais tarde classificada pelos próprios como “alarmista”, “pouco fidedigna”, “contraditória”, “confusa e nada esclarecedora”. Ainda segundo os participantes no *workshop*, os meios de comunicação social mostraram-se mais preocupados com a espetacularidade da notícia do que com a sua gravidade, mais interessados com o inusitado do que em contribuir para apontar um caminho que, desde o início, adivinhou-se escorregadio e tortuoso. A estrutura etária e socioeconómica das vítimas só complexificou esse quadro, contribuindo para agigantar as dificuldades de leitura e a interpretação da informação disponível, bem como dos procedimentos a seguir. Ora, tratando-se de um assunto que provocou inquietação geral e contando com uma percentagem elevada de idosos entre as vítimas, a presença no terreno, o patrocínio de sessões de esclarecimento, a produção e a divulgação de informação dirigida aos tipos sociais mais atingidos, em suma, uma abordagem flexível, capaz de adaptar a ação ao público-alvo, teria funcionado como o melhor apaziguador de ânimos.

Talvez a experiência e o conhecimento local, praticamente nulos para lidar com um fenómeno largamente desconhecido, dificultassem o envolvimento tal como pensado e advogado pelos princípios da Convenção de Aarhus e da chamada “ciência participada”, mas a clara vulnerabilidade dos afetados teria exigido formas alternativas de envolvimento que salvaguardasse os seus direitos. Essa necessidade de envolvimento acrescido, no entanto, não só foi ignorada pela generalidade das organizações do Estado (central e local), mas também a notória e crescente desconfiança entre a população parece ter resultado no seu reverso institucional. Como, aliás,

já foi identificado noutros estudos (VASCONCELOS; FONSECA, 2006; GUERRA; SCHMIDT; LOURENÇO, 2019), decisores e técnicos da administração pública tenderam a responder com a mesma arma de arremesso (a desconfiança), desta feita direcionada para as populações que os pressionavam.

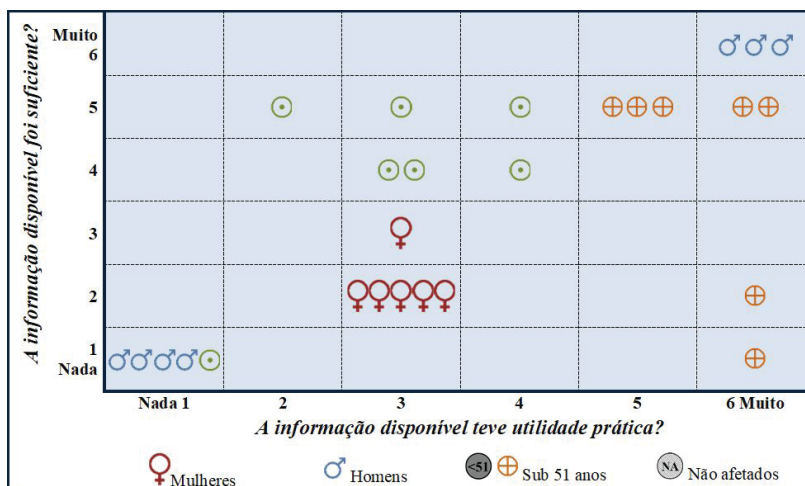
A reação à crítica popular acabou por resultar num aparente fortalecimento do alheamento institucional, que só veio a aumentar os sentimentos de distância ao poder e a opacidade (sentida) dessas organizações. Ninguém da Câmara Municipal (prefeitura, na nomenclatura brasileira), por exemplo, aceitou participar na sessão expositiva do *workshop* e, nessa linha, todas as instituições públicas limitaram a sua ação ao *modus operandi* regular, como se de *business as usual* se tratasse, num processo que deixou a nu a incapacidade dos vários poderes de definição, como referia Beck (2009) – poder político, poder técnico-científico, poder judicial –, de proteger a saúde pública e, muito particularmente, de salvaguardar os direitos dos cidadãos. Reconhece-se o problema, mas não se garante responsabilização apesar dos danos evidentes para cidadãos e comunidade.

## Processo deliberativo

Vejamos, então, mais em pormenor, como decorreu a gestão do surto de legionella em Vila Franca de Xira na ótica dos participantes no *workshop*. Nos tempos de emergência que hoje atravessamos, mesmo se não exacerbados por picos de reatividade social como o que aqui procuramos retratar, é relativamente consensual que os sistemas de informação são instrumentos importantes para melhorar a eficiência e a eficácia das intervenções que procuram evitar, minorar, ou ultrapassar desastres de média/larga escala que afetam as comunidades. Os sistemas de informação assim pensados podem revelar-se apoios importantes de intervenções públicas ou privadas que, no terreno, procurem restabelecer equilíbrios ecológicos e sociais, recuperar a confiança, restabelecer reputações, sustentar ou até fortalecer capacidades de intervenção (KRUMAY; BRANDTWEINER, 2015).

Começamos, por isso, pela avaliação da informação disponível pelos participantes do *workshop*. De acordo com os resultados a que chegámos, e tendo em mente o surto de legionella de Vila Franca de Xira, estaremos

longe desse padrão de procedimentos e resultados. Ao invés, como podemos constatar na Figura 2, emerge de forma transversal uma crítica contida seja no que toca à quantidade, seja no que toca à qualidade da informação disponível, muitas vezes mesclada por incompreensões indiciadoras da insuficiência de meios informativos alocados à situação.



**Figura 2** – Posicionamento dos participantes sobre a qualidade da informação disponível

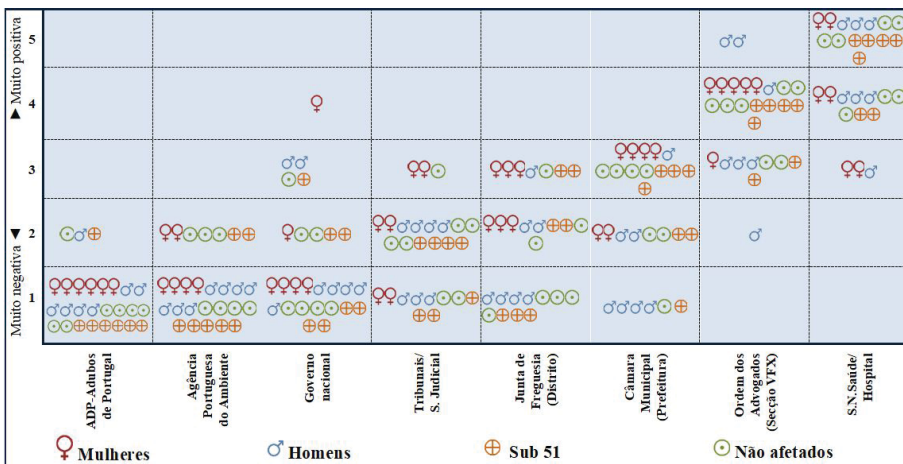
Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados do workshop.

Mais concretamente, ainda segundo a Figura 2, o grupo dos homens divide-se entre posições muito críticas e posições de franca complacência, o que indicia, no mínimo, duas abordagens muito diferentes, a que não será indiferente a desigualdade escolar presente. Quanto ao grupo das mulheres – tal como os homens, relativamente idosas e, em geral, pouco escolarizadas –, este tende a assumir uma posição coesa e mais moderada, enquanto o grupo dos sub 51 anos parece acentuar a utilidade prática da informação recebida, mas voltando a denotar alguma divergência. Finalmente, o grupo dos não afetados mostra-se mais crítico, sublinhando, sobretudo, a quantidade, em detrimento da qualidade.

Sendo certo que a ameaça representada pela doença dos legionários é complexa e a resolução do surto dificilmente pode prescindir da mediação

do conhecimento técnico e científico, os juízos de valor produzidos entre a população leiga não perdem, como já vimos, valor por isso. A reflexão produzida nesse nível, se apoiada em informação fidedigna e em procedimentos transparentes, poderia inclusive: i) ter ajudado a preencher lacunas do conhecimento científico; ii) ter determinado níveis adequados e/ou aceitáveis de segurança; iii) ter permitido uma melhor distribuição de custos e benefícios; iv) ter possibilitado compatibilizar melhor interesses plurais e até divergentes; e v) ter evitado injustiças e inimputabilidades (LEE; ABBOT, 2003).

Informação, participação, conhecimento leigo e conhecimento técnico representam, afinal, quatro faces de um mesmo poliedro, cuja base é o sistema de justiça capaz de as compatibilizar entre si. Trata-se de dimensões práticas que se condicionam mutuamente e concorrem, ou podem concorrer, para alcançar soluções contingentes, mas de que, como já vimos, largamente depende a confiança (a sexta face) no funcionamento das organizações responsáveis pela manutenção do bem comum, como é o caso da saúde pública e da qualidade ambiental.



**Figura 3** – Posicionamento sobre a ação de um conjunto de organizações

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados do workshop.

No caso concreto que aqui analisamos, como podemos constatar na Figura 3, as falhas na articulação dessas dimensões resultam num grau de

desconfiança espelhado pela onda de revolta que varre efusivamente a generalidade da avaliação da ação do conjunto de organizações, com destaque especial para a fábrica apontada como fonte da infecção (ADP Fertilizantes, S.A.). Há, ainda assim, duas exceções: o Serviço Nacional de Saúde<sup>8</sup> (em particular, o hospital local) e ainda a Delegação da Ordem dos Advogados de Vila Franca de Xira. Quanto ao hospital e serviços de saúde, a avaliação claramente positiva poderá ter resultado do contacto direto que, forçosamente, aconteceu entre os técnicos de saúde – médicos e enfermeiros habituados a interagir com os doentes, num contexto em que habitualmente desempenham a sua atividade – e as vítimas, porventura, imbuídas de algum sentimento de alívio e gratidão<sup>9</sup>. Isto implicou que a censura para com outros atores mais conotados com o poder político (central e local), bem como a distância que daí resultou, não se tenha verificado com a mesma intensidade. Na mesma linha, os técnicos de saúde (médicos e enfermeiros) não mereceram a avaliação negativa atribuída à generalidade dos técnicos associados à monitorização e gestão da qualidade ambiental e salvaguarda da saúde pública.

Quanto à avaliação igualmente positiva da Delegação da Ordem dos Advogados, pode ter sido potenciada pela presença do seu presidente (enquanto orador) na sessão expositiva prévia ao processo deliberativo. A sua presença isolada (dada a recusa dos poderes públicos locais em participar), seus comentários e até a refutação que proferiu sobre algumas ideias instaladas terão suscitado maior confiança numa organização que, meses antes, tinha assinado um protocolo de cooperação com a relativamente “desconsiderada” Câmara Municipal de Vila Franca de Xira. Tal circunstância, apesar de tudo, não permitiu melhorar a avaliação do poder judicial, que surgiu citado muito frequentemente, entre as vítimas e os participantes no *workshop*, como “um sistema que não funciona” e cuja orgânica muitos mostraram não compreender.

Os sentimentos de abandono e de revolta cresceram ainda mais à medida que o tempo decorreu e a ideia de impunidade se instalou,

---

8 Na estrutura do Ministério da Saúde em Portugal, o SNS (equivalente ao SUS brasileiro) é a rede de unidades locais de atendimento, hospitais e centros hospitalares, institutos de pesquisa e demais prestadores de serviços de saúde pública.

9 Afinal terão sobrevivido graças à ação hospitalar.



culminando no Acórdão de Acusação do Ministério Público, que, apesar dos 375 casos assinalados (incluindo 12 mortos), só conseguiu estabelecer o nexo de causalidade para 73 afetados, incluindo apenas oito vítimas mortais. Os restantes foram “abandonados à sua sorte” – como referia o Presidente da Associação de Apoio às Vítimas de Legionella de Vila Franca de Xira – porque o “código genético da bactéria” não coincidiu com o código genético da bactéria localizada na fábrica, seja porque o processo de recolha de provas falhou, seja porque outras fontes da doença foram limpas a tempo e, por conseguinte, as provas destruídas, seja por qualquer outra razão que as vítimas não puderam, nem poderiam, controlar.

Em resumo, mais do que a censura dirigida à fábrica que provocou o surto (que indiscutivelmente responsabilizou), o grupo de deliberantes, constituído maioritariamente por vítimas do surto, ansiava por maior presença, no terreno, de técnicos e representantes das entidades públicas de quem esperavam maior proteção (i.e., maior fiscalização e maior controlo) e maior capacidade de responsabilização e assertividade, que, no mínimo, tivesse minorado os danos e garantido direitos inalienáveis.

Esperavam, afinal, que a justiça funcionasse e impusesse o devido ressarcimento das vítimas. Mas, por desleixo, por incompetência, por inabilidade, ou até por compadrio (todas as hipóteses se levantaram nas mesas de deliberação), a esmagadora maioria dos afetados sentiu-se, no mínimo, abandonada pelos vários poderes públicos – desde o poder central, que não providenciou uma monitorização eficaz da atividade industrial, passando pelo poder técnico e científico, que não garantiu a ligação entre a causa e o efeito (i.e., entre a bactéria presente nas torres de refrigeração e a maioria dos afetados pela bactéria), até ao poder judicial, que, por razões que ultrapassam certamente todas as vítimas, não impediu que a “culpa morresse solteira”, pelo menos para mais de 80% dos casos.

## **Notas conclusivas: como se evita a desconfiança**

Os acidentes industriais que ameaçam a saúde pública são momentos particularmente agudos de ansiedade social. No caso do surto de legionella de Vila Franca de Xira, a situação terá dado lugar a um encadeado social marcado por uma preocupação redobrada que pôs em causa o *status*

*quo* instalado nos processos de administração e monitorização do bem comum (e.g., qualidade ambiental, saúde pública, poder local), desencadeando um grau de desconfiança inusitado, mesmo para os medíocres padrões portugueses (DELICADO et al., 2015; GUERRA, SCHMIDT; LOURENÇO, 2019).

Há pelo menos três fatores que, interagindo de forma estreita, podem explicar esse relativo insucesso:

1. *Natureza do surto* – Tratando-se de um dano ambiental que expôs um número indeterminado de cidadãos sem que necessariamente tivessem qualquer percepção do risco, importaria legislação mais apertada que dificultasse tal ocorrência. O que aparentemente aconteceu foi o inverso: meses antes, a crise da dívida soberana, que, em Portugal, agudizou-se em 2011, deu lugar a legislação mais permissiva, que, para muitos, terá potenciado essa e outras crises semelhantes.
2. *Tipologia das vítimas* – Ter-se-ia imposto uma adequação do desempenho e do discurso dos técnicos encarregues de gerir e minorar os efeitos do surto e, muito em particular, do poder municipal, cuja proximidade implicaria também maior proatividade e visibilidade. Refira-se, a esse propósito, que a simples presença de representantes da Câmara Municipal numa das sessões onde se discutiram os resultados do *workshop* (Forte da Casa, 22/02/2017) parece, só por si, ter apaziguado os ânimos mais exaltados.
3. *Qualidade da prova pericial* – Se a produção de prova pode condicionar o ressarcimento das vítimas, ter-se-ia imposto uma atuação pericial exemplar que garantisse os direitos dos afetados. Claro que se compreende que, na altura, a prioridade fosse salvar vidas, mas é inaceitável que 302 de 375 casos tenham ficado sem hipótese de resgate donexo de causalidade, imprescindível para garantir a indemnização devida e, assim, evitar os justificados sentimentos de desânimo e abandono.

Afinal, da interação desses três fatores resultou uma espécie de “irresponsabilidade organizada” (BECK, 2009), que, antes de mais, depende de

meios de definição integrados nos sistemas político e legislativo, judicial e jurídico, científico e pericial. Sendo esses meios de definição apanágio de decisores políticos, técnicos da administração pública, cientistas e juízes, em termos práticos ficaram de fora da concertação os primeiros interessados e potenciais vítimas: os cidadãos e as comunidades afetadas. Esse foi, pelo menos até agora, o caminho seguido em Vila Franca de Xira, que, sublinhe-se, agregou um conjunto de vítimas particularmente vulnerável e, por conseguinte, potencialmente menos capaz de pugnar pelos seus interesses.

Nesse sentido, as “relações de definição do risco” que moldaram os acontecimentos em Vila Franca de Xira (sobretudo a reação da administração central e local) testemunharam um divórcio claro entre conhecimento técnico e conhecimento leigo e, no essencial, espelharam desequilíbrios sociais que subverteram a lógica da sustentabilidade e da Convenção de Aarhus, tal como tem vindo a ser defendida desde finais do século XX: em primeiro lugar, sonegaram às vítimas o seu papel como partes interessadas numa questão que, como aqui ficou claro, afetou a comunidade local e grupos sociais particularmente vulneráveis; em segundo lugar, desprezaram a posição privilegiada dos afetados no terreno que lhes conferia um tipo particular e, por vezes, revelador de conhecimento complementar ao dos especialistas; em terceiro lugar, ignoraram a imprescindível participação das vítimas para evitar o divórcio a que se assistiu, nomeadamente a sua capacidade de democratização da ciência e da tecnologia, cujos fins (assim esperamos) não serão mais do que meios de resolução de problemas humanos. Negar, como aqui testemunhamos, o envolvimento das populações e, nomeadamente, de populações afetadas na gestão da crise teve efeitos perversos no relacionamento entre administração, ciência e tecnologia, por um lado, e comunidade (cidadãos), por outro, alargando um fosso de desconfiança que os novos tempos de incerteza não aconselhariam.

## Referências

ANAND, S.; SEN, A. Human Development and Economic Sustainability. **World Development**, v. 28, n. 12, p. 2029-2049, 2000.

BECK, U. **World at Risk**. Cambridge: Polity Press, 2009.

BENAVENTE, A. (org.). **A Literacia em Portugal**: resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Conselho Nacional de Educação, 1996.

BIERMANN, F. *et al.* Down to Earth: Contextualizing the Anthropocene. **Global Environmental Change**, v. 39, p. 341-350, 2016.

BOER, B. **Environmental Law Dimensions of Human Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

BOYLE, A. Human rights and the environment: where next? **The European Journal of International Law**, v. 23, n. 3, p. 613-642, 2012.

DELICADO, A. *et al.* Confiança. *In*: FERRÃO, J.; DELICADO, A. (org.). **Portugal Social em Mudança**: Portugal no contexto europeu em anos de crise. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2015. p. 59-66.

DUNLAP, R. The New Environmental Paradigm Scale: From Marginality to Worldwide Use. **The Journal of Environmental Education**, v. 40, n. 1, p. 3-18, 2008.

ECDPC. **Legionnaires' disease in Europe, 2014**. Stockholm: European Centre for Disease Prevention and Control, 2016.

FLINDERS, M. **Defending Politics**: Why Democracy Matters in the Twenty-First Century. Oxford: Oxford University Press, 2012.

GONÇALVES, A.; GUERRA, J. Do ensino experimental da ciência à cidadania ambiental: o caso EuroLifeNet. *In*: AAVV. CONGRESO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL DOS PAÍSES LUSÓFONOS E GALICIA, 1., 2007. **Comunicacións** [...]. A Corunha: Centro de Extensión Universitaria e Divulgación Ambiental de Galicia, 2007. p. 1-23.

GONÇALVES, A.; GUERRA, J.; SCHMIDT, L. **EuroLifeNet**: Análise Sociológica dos Impactos nos Valores e nas Atitudes Sociais dos Estudantes sobre a Poluição do Ar. Lisboa: Observa – ICS-Ulisboa, 2007.

GRUPO DE TRABALHO PARA O SURTO DE LEGIONELA DE VILA FRANCA DE XIRA. **Surto de Doença dos Legionários em Vila Franca de Xira – Relatório Final**. Lisboa: Ministério da Saúde, 2014.

GUERRA, J.; LOURENÇO, L. C. The 2030 Agenda: trends of transition toward sustainability. *In*: DELICADO, A.; DOMINGOS, N.; SOUSA, L. (org.). **The Diverse worlds of Sustainability**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018. p. 54-85.

GUERRA, J. **Municípios, participação e sustentabilidade**: dinâmicas locais de imperativos globais. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2011.

GUERRA, J.; SCHMIDT, L.; LOURENÇO, L. B. From Local Agenda 21 to a localized Agenda 2030 – the Portuguese and Brazilian cases in perspective. **Community Development**, v. 50, n. 3, p. 352-367, 2019.

GUERRA, J.; SCHMIDT, L. Concretizar o Wishfull Thinking – dos ODS À COP21. **Revista Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 179-196, 2016.

JACKSON, T. **Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet**. Londres: Earthscan Publications, 2009.

KRUMAY, B.; BRANDTWEINER, R. The role of information systems to support disaster management. **WIT Transactions on The Built Environment**, v. 150, p. 301-313, 2015.

LEE, M. ABBOT, C. The usual suspects – Public Participation under the Aarhus Convention. **The Modern Law Review Limited**, v. 66, n. 1, p. 80-108, 2003.

MARQUES, T. A Propósito do Lançamento do Programa de Vigilância Epidemiológica Integrada da Doença dos Legionários. **Revista de Infecções Respiratórias**, v. 1, p. 28-32, 2005.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2011 – Sustentabilidade e Equidade: Um Futuro Melhor para Todos**. Lisboa: IPAD/PNUD, 2011.

PUTNAM, R. Bowling Alone: the strange disappearance of civic America. **Journal of Democracy**, v. 6, p. 65-78, 1995.

REDCLIFT, M. Sustainable development (1987-2005): an oxymoron comes of age. **Sustainable Development**, v. 13, n. 4, p. 212-227, 2005.

SCHMIDT, L.; GUERRA, J. Desenvolvimento Sustentável. Tempo e Circunstância de uma Narrativa para o Futuro. *In*: MACHADO, F. L.; ALMEIDA, A. N.; COSTA, A. F. (org.). **Sociologia e Sociedade: Estudos de Homenagem a João Ferreira de Almeida**. Lisboa: Mundos Sociais, 2016. p. 421-446.

SCHMIDT, L.; GUERRA, J. Sustainability: dynamics, pitfalls and transitions. *In*: DELICADO, A.; DOMINGOS, N.; SOUSA, L. (org.). **The Diverse worlds of Sustainability**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018. p. 28-52.

UN GENERAL ASSEMBLY. **Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development - Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015**. Genebra: ONU, 2015.

UNCHE. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment – Stockholm, 5-16 June 1972**. Genebra: United Nations Conference on Human Environment, 1973.

UNECE. **Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (The Aarhus Convention)**. 1998. Disponível em: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2020.

UNEP. **Factsheet on Human Rights and the Environment**. Nairobi: Division of Environmental Law & Conventions, United Nations Environment Programme, 2015.

VALADAS DE LIMA, A.; GUERRA, J. Degradação ambiental, representações e novos valores ecológicos. *In*: ALMEIDA, J. F. (org.). **Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente**. Oeiras: Celta, 2004. p. 7-64.

VASCONCELOS, L.; FONSECA, S. **TAIDIS**: Cidadania Ambiental, Informação e Participação no Contexto da Convenção de Aarhus. Lisboa: FLAD, 2006.

VEIGA, J. E. **Sustentabilidade**: a legitimação de um novo valor. São Paulo: Editora Senai, 2010.

YEARLEY, S. Making systematic sense of public discontents with expert knowledge: two analytical approaches and a case study. **Public Understanding of Science**, v. 9, p. 105-122, 2000.

YEARLEY, S. *et al.* Participatory Modelling and the Local Governance of the Politics of UK Air Pollution: A Three-City Case Study. **Environmental Values**, v. 12, p. 247-262, 2003.

Recebido 27/12/2019

Aprovado 23/03/2020

## Bacteria of distrust: ineptitude e and perplexity in the managing of an outbreak of Legionnaires' disease

### **Abstract**

The outbreak of Legionnaires' disease, which occurred in the municipality of Vila Franca de Xira, was characterized by public and scientific controversies, distrust in monitoring systems and a lengthy judicial process that deepened feelings of distrust in the community. This paper advances with some results from a participatory workshop that brought together about three dozen people to reflect on its consequences. From the deliberative process, one can conclude that environmental vulnerabilities combined with pre-existing social vulnerabilities, in a social intricate that is difficult to distinguish, but which seems to have been delimited by monitoring means and risk definition poorly adapted to reality. It was concluded that the prevailing "risk definition relations" gave rise to a clear divorce between technical and lay knowledge and subverted the systemic logic, defended, but not practised, by sustainability and the Aarhus Convention.

**Keywords:** Legionnaires' disease. Sustainability. Public participation. Distrust. Vulnerabilities.