Artigo

Dez anos de gestão integrada de áreas contaminadas no Estado de São Paulo Ten yars of Coodinated management of contaminated areas in the State of São Paulo

Luis Sérgio Ozório Valentim

Divisão de Ações Sobre o Meio Ambiente. Centro de Vigilância Sanitária. Coordenadoria de Controle de Doenças. Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, SP, Brasil

Em novembro, o Centro de Vigilância Sanitária (CVS) e parceiros promovem a décima edição do seminário Áreas Contaminadas e Saúde, boa oportunidade para um balanço crítico acerca desses passivos ambientais em nosso meio e de seus reflexos na saúde e na qualidade de vida da população de São Paulo.

Para efeito de demarcação histórica do problema das áreas contaminadas em solo paulista, é razoável considerar que a primeira versão desse seminário realizado em 2002, coincide com a inflexão dos modos de olhar e de agir da sociedade em relação às contaminações que implicaram impactos negativos no solo e nas águas subterrâneas.

Foi em 2001, com o despontar de casos emblemáticos de contaminação e, especialmente, em maio de 2002, com a divulgação pela Agência Ambiental Paulista, a Cetesb, da primeira versão do Cadastro de Áreas Contaminadas que se pode observar a inscrição do tema na grande mídia, despertando – e mobilizando – a opinião pública para a busca de mais informações acerca das origens desses passivos, de suas repercussões no meio ambiente e na saúde e dos modos de seu enfrentamento.

Naquele ano, a Cetesb declarou publicamente que reconhecia a existência de 255 áreas contaminadas em terras paulistas, ressalvando que esse conjunto de passivos era resultado de um primeiro esforço de investigação e sinalizando, por consequência, para um contexto de contaminação do solo muito mais amplo, que demandaria esforços adicionais do poder público no sentido de perscrutar a condição ambiental de milhares de áreas que abrigaram atividades com potencial de prejudicar a qualidade do solo. Em 2011, ainda que as investigações estejam longe de abarcar por completo o conjunto dos passivos ambientais de fato existentes no Estado, há 3.675 áreas cadastradas como contaminadas em São Paulo.

Bem verdade que embora 2001/2002 denotem força simbólica, pois marcam a apresentação mais enfática do tema à opinião pública, a gênese da formação das áreas contaminadas remete ao histórico de industrialização e urbanização de São Paulo, processo que, hoje sabemos, caminhou por longo tempo apartado dos preceitos de preservação do meio ambiente.

Por esta época, em 2001, começaram a emergir e ganhar relevância pública alguns casos que, pouco mais tarde, se tornariam emblemáticos dos novos desafios em termos de áreas contaminadas: casos Shell, em Paulínia e em São Paulo (Vila Carioca); Ájax, em Bauru; Barão de Mauá, em Mauá; Pólo Ceramista, em Santa Gertrudes; Mansões de Santo Antônio, em Campinas; Favela Paraguai, em São Paulo; Aterro Mantovani, em Santo Antônio de Posse. Casos esses cujos primeiros murmúrios, na forma de embates técnicos e jurídicos, remontam à década de 1990, na qual prevaleceram questionamentos do ponto

de vista da extensão da contaminação e dos meios necessários para conter e remediar o passivo ambiental.

Apesar de o setor Saúde contar com algum histórico de enfrentamento de contaminações do solo nas décadas passadas, do qual se destaca o caso Rhodia, na Baixada Santista, entre as décadas de 1980 e 90, suas ações se circunscreviam a iniciativas pontuais, reativas e não sistematizadas, algo apartadas de uma demanda social mais intensa. Por isso, os primeiros anos de 2000 são marcantes, pela transformação que se opera no entendimento do problema das áreas contaminadas, que deixa de ser visto como uma questão exclusiva, ou majoritariamente, de impacto ambiental, para ganhar novos contornos em termos de saúde pública. Deste modo, 2002 ganha relevo não apenas pela divulgação do primeiro cadastro de áreas contaminadas pelo órgão ambiental, mas também porque assinala uma maior responsabilidade do Sistema Único de Saúde (SUS) paulista frente às áreas contaminadas.

Para além das relevantes indagações técnicas a respeito da extensão das plumas de contaminação, das concentrações de matéria tóxica nos meios ambientais, das alterações ambientais proporcionadas por essas substâncias ou das formas de remediação dos impactos, passaram a importar à opinião pública, em essência, que possibilidades de exposição aos agentes tóxicos ou que riscos de adoecimento lhes era imposto pela interação com as áreas contaminadas. Defrontada com as contaminações, a população passou a requerer informações ambientais sobre as áreas na perspectiva da exposição humana aos contaminantes e de seus reflexos nas condições de saúde da comunidade.

Com certo espanto, percebeu-se no início da década passada que as áreas contaminadas não eram um problema ambiental circunscrito à empresa que lhe deu origem, pois implicava também o conjunto da população que interage de diferentes modos com o território afetado. Com isso, atenção voltou-se para o espraiamento da pluma de contaminação e suas influências nos meios ambientais, que potencializam o contato de trabalhadores e da população em geral com as substâncias tóxicas associadas à contaminação. Foi quando ganhou manchetes nos jornais, dentre outros, o chumbo no solo no qual crianças brincavam em Bauru; os metais pesados e organoclorados na água consumida pela população na vila Carioca, em São Paulo; os pesticidas que impregnavam o terreno explorado por chacareiros em Paulínia ou os compostos tóxicos voláteis que ameaçavam moradores de prédios em Mauá.

Problema que remonta à industrialização paulista, nos séculos 19 e 20

Nesta perspectiva histórica, convém considerar dois processos distintos: um, mais que centenário, que possibilitou a vigorosa produção de áreas contaminadas no Estado; outro, mais recente, aqui em destaque, que marca a reação ao problema por parte do poder público e da sociedade em geral.

No plano histórico mais amplo, é pertinente compreender o problema das áreas contaminadas para além do meramente circunstancial, pois o conjunto das contaminações descortina um contexto de interações desequilibradas entre sociedade e natureza que remete aos primórdios da industrialização paulista, na transição

dos séculos 19 e 20. Sob este ponto de vista, tais passivos são expressão tardia de um modo de produção extremamente agressivo ao ambiente, acúmulo histórico de processos sociais hostis sobre o espaço, explicitando a essência estruturalmente instável da urbanização e industrialização que marca nosso território.

A gênese, portanto, da acumulação das contaminações pode ser encontrada no despontar das cidades sob o amparo da vigorosa produção industrial de mercadorias, produção essa ancorada nas transformações da matéria por uma química então alheia às externalidades negativas dos processos de síntese e manipulação. O modelo imposto pelas primeiras ondas da revolução industrial européia, no qual se observa com clareza um modo de produção descompromissado com suas consequências ambientais e sociais, foi rebatido e se impôs transformado em território paulista, nos moldes do desenvolvimento econômico e industrial tardio de países periféricos. Passivos ambientais, como o das Indústrias Matarazzo, nas divisas de São Caetano do Sul com São Paulo, ou das bases de armazenamento de combustíveis da Shell Brasil, nas proximidades do já extinto complexo Matarazzo, são exemplos de contaminações ainda não totalmente superadas, embora suas origens históricas nos remetam à primeira metade do século passado.

São empreendimentos, ainda ativos ou não, que insistem em marcar a paisagem urbana com suas feições vinculadas à economia de base essencialmente industrial, embora em territórios já operando sob outras lógicas de ocupação e de produção de contextos de proteção ou de riscos à saúde. Portanto, para que as intervenções públicas não se limitem a ações reativas de

minimização de riscos ou de remediação ambiental, é indispensável contemplar na regulação das áreas contaminadas os contextos históricos que lhe dão origem.

O enfrentamento das áreas contaminadas

Na outra perspectiva histórica de análise, da regulação do problema, que contempla as estratégias do Estado de São Paulo para fazer frente à questão a partir das demandas que a sociedade lhe impõe, sinalizamos o ano 2002, quando da divulgação do cadastro de áreas contaminadas da Cetesb, embora mereçam ser considerados outros momentos que sinalizam certa atenção, ainda que incipiente, sobre o tema.

Como no final do século 19, quando surge a legislação sanitária paulista, que passou a classificar as indústrias em incômodas, perigosas e insalubres, e a estabelecer as primeiras restrições espaciais a atividades produtivas - gênese do zoneamento industrial em São Paulo -, afastandoas mais ou menos das áreas habitadas. Como também na década de 1970, quando os problemas ambientais se avolumam e é instituído um órgão próprio - a Cetesb para regulá-los; mesmo período em que se estabelece um vasto arcabouço legal, a partir da Lei 997/76 e Decreto 8468/76, voltado à temática ambiental, e passa-se com a Lei 1817/78, que dispôs sobre o desenvolvimento e o zoneamento industrial metropolitano - a restringir atividades industriais perigosas em áreas densamente urbanizadas.

Nesta linha evolutiva, pode-se mencionar, em complemento, a década de 1990, quando a Cetesb firma cooperação técnica com o Governo Alemão visando adquirir competência técnica para avaliar e gerenciar áreas contaminadas; quando o Ministério da Saúde inicia a estruturação de uma vigilância voltada às questões ambientais e ministra as primeiras capacitações para os estados em metodologias de avaliação e gerenciamento de riscos para substâncias tóxicas; e, também, quando o Código Sanitário Paulista, Lei 10.083/98, reafirma os compromissos do setor saúde para com os fatores ambientais de risco à saúde, dentre eles os relacionados à organização territorial, às atividades produtivas e de consumo, às fontes de poluição e às substâncias perigosas e tóxicas.

As referências anteriores moldaram o cenário para o início da década de 2000, anos em que foram apresentados à sociedade alguns frutos indesejados de seu modelo de desenvolvimento. Desde então, a história da regulação se intensifica, as áreas contaminadas passam a ser matéria recorrente na grande mídia e os diversos setores da sociedade assimilam o tema e passam a expressar novas demandas de abordagem.

Nesses últimos anos, a Cetesb aprimora seus instrumentos de regulação, reestrutura procedimentos de gerenciamento, amplia em muito o cadastramento das áreas contaminadas, adota condutas específicas para as áreas críticas, estabelece ações corretivas para as atividades de estocagem e comercialização de derivados de petróleo e procura implementar novos canais de diálogo com as populações sob risco e com os setores econômicos diretamente envolvidos na questão. Nessa linha, o Governo do Estado apresenta e é aprovada em 2009 uma lei específica (nº 13.577) para proteção da qualidade do solo e gerenciamento das áreas contaminadas, demandando iniciativas para sua regulamentação.

No plano federal, o Conselho Nacional de Meio Ambiente, ainda em 2000 (Resolução Conama 273), institui a obrigatoriedade do licenciamento dos postos de combustíveis, que conduz ao diagnóstico de contaminação generalizada por hidrocarbonetos por parte desse segmento econômico, assim como, em 2009, estabelece critérios e diretrizes para o gerenciamento ambiental das áreas contaminadas. Simultaneamente, iniciativas nas esferas municipais são indicativas das apreensões locais quanto aos passivos ambientais. Pioneira, a capital paulista, já em 2002, regulamenta questões afetas ao assunto por meio do Plano Diretor Estratégico (Lei 13.430), que, baseado no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), propicia uma série de instrumentos para intervenção na qualidade do ambiente urbano; a regulamentação se acentua no mesmo ano por intermédio de ato do executivo (Decreto 42.319), estabelecendo diretrizes e procedimentos para gerenciamento das áreas contaminadas no território municipal.

O mercado também se agita com o emergir das contaminações e suas novas demandas, propiciando o surgimento de diversas empresas de consultoria para serviços de investigação ambiental, análise de riscos, remediação de passivos ou capacitação de pessoal. Torna-se frequente a oferta por parte da iniciativa privada de cursos, treinamentos, seminários e outros eventos associados ao tema. O setor imobiliário e entidades de fomento procuram se resguardar de prejuízos financeiros e ações judiciais, como pode observar nas publicações Guia para avaliação do potencial de contaminação em imóveis, idealizada e lançada em 2003 no âmbito da Câmara Ambiental da Indústria da Construção, e Avaliação ambiental de terrenos com potencial de contaminação, publicada em 2008 pela Caixa Econômica Federal.

A universidade também se mobiliza e passa a incluir em sua grade curricular, na graduação e na pós-graduação, assim como em linhas de pesquisa, a temática das áreas contaminadas; mestrados e doutorados são defendidos tendo como objeto os passivos ambientais, analisados sob as mais variadas óticas e áreas do conhecimento (saúde pública, medicina preventiva, epidemiologia, toxicologia, geociências, engenharia sanitária, direito, química, planejamento urbano e regional etc.).

No que concerne às iniciativas específicas do SUS, nos anos 2000 o Ministério da Saúde, por meio da Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental (CGVAM), vinculada à Secretaria de Vigilância em Saúde, estrutura uma vigilância em saúde de populações expostas a solo contaminado (Vigisolo), no contexto do Programa de Vigilância de Populações Expostas a Substâncias Químicas (Vigipeq), e elege áreas prioritárias no país para aplicação de metodologias de avaliação de risco baseadas na Agencia Americana para Substâncias Tóxicas e Registro de Doenças (ATSDR, na sigla em inglês); dentre as contempladas, áreas que envolvem passivos em Campinas, Mauá e na Baixada Santista.

No contexto estadual, o afloramento de casos de grande repercussão pública conduz, em 2002, as secretarias da Saúde e de Meio Ambiente a definir procedimentos e rotinas comuns para ações conjuntas no tocante às áreas contaminadas por substâncias perigosas (Resolução Conjunta SS/SMA 1), tendo por representantes, respectivamente, o CVS e a Cetesb. No mesmo ano, o CVS elabora o Projeto Áreas

Contaminadas, que passa a referenciar as ações do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária, e, tendo por base a cooperação técnica então vigente entre a Secretaria de Estado da Saúde e a Organização Pan-Americana de Saúde de São Paulo, estrutura com esta última dois cursos de avaliação e gerenciamento de riscos baseados nas metodologias da ATSDR e da Agência Ambiental Americana (EPA, na sigla em inglês). Os cursos foram ministrados, respectivamente, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), contando com participantes das esferas municipais, regionais e central do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária, assim como com profissionais da vigilância epidemiológica, do Instituto Adolfo Lutz e da Cetesb. O fórum de convergência e conclusão dos trabalhos dos dois cursos resultou, no final de 2002, no 1º Seminário Áreas Contaminadas e Saúde.

Depois disto, os casos de contaminação se multiplicaram e as ações do estado se pautaram na capacitação sistemática das instâncias regionais e municipais de vigilância e em ações de intervenção direta em situações de risco ou de apoio ao gerenciamento local. Ganhou destaque nesse período o processo de municipalização das ações de vigilância sanitária, a estruturação em alguns municípios de uma vigilância específica para as questões ambientais e a aquisição gradual de competências para o trato local dos riscos sanitários advindos da contaminação do solo. Nesse processo, municípios como São Paulo e Campinas tornam-se protagonistas das ações de vigilância e incorporam novas e interessantes experiências de gerenciamento das áreas contaminadas a partir das especificidades locais.

O processo de descentralização e estruturação do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária, que hoje implica serviços atuantes nos 645 municípios do Estado e um corpo técnico, nas diferentes esferas do sistema, de cerca de seis mil profissionais, propicia novas estratégias para a avaliação e gerenciamento dos passivos ambientais. O Projeto Áreas Contaminadas, de 2002, ganhou novos contornos em 2009 com a publicação do Comunicado CVS 204, que estabeleceu referências básicas e procedimentos para atuação em áreas contaminadas das equipes municipais e regionais do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária, tendo por lastro as ações municipais. A aproximação entre CVS e a Cetesb, a partir da resolução conjunta de 2002, fomentou olhares integrados e ampliados para compreensão e enfrentamento dos passivos ambientais, rendendo outras regulamentações conjuntas, como a que disciplinou, a partir de 2006, a exploração de aquíferos em áreas urbanas com concentração de atividades potencialmente poluidoras do solo e das águas subterrâneas (Resolução Conjunta SMA/SERHS/SES 3).

Concomitantemente, outras estratégias são contempladas, como as que envolvem a abordagem do problema sob a ótica da vigilância de saúde do trabalhador, especialmente em postos de combustíveis (Programa de Vigilância em Postos de Combustíveis), que correspondem atualmente a mais de 70% das áreas contaminadas no Estado; da vigilância epidemiológica, que por meio de investigações conduzidas pelo Centro de Vigilância Epidemiológica "Prof.

Alexandre Vranjac" (CVE); da toxicologia, pelo Sistema Estadual de Toxicovigilância (Setox/CVS); e da demanda laboratorial, por intermédio do Instituto Adolfo Lutz (IAL).

Décima edição do seminário áreas contaminadas e saúde

É no abrigo dessas intensas e instigantes experiências da última década que ocorre a 10ª edição do Seminário Áreas Contaminadas, promovida pelo Centro de Vigilância Sanitária em parceria com as faculdades de Saúde Pública e de Medicina da USP, em São Paulo, no dia 28 de novembro, no auditório da Faculdade de Saúde Pública da USP. O percurso dos seminários coincide, portanto, com a maior mobilização do poder público e de amplos setores da sociedade para superar um problema construído no decorrer de mais de século. As nove versões já realizadas do evento procuraram traçar um amplo panorama da questão, contemplando olhares sobre um mesmo objeto a partir de pontos de vista bastante distintos, assuntando temas como as experiências municipais, o papel das universidades, a saúde dos trabalhadores e as relações dos passivos com o desenvolvimento urbano.

A 10^a edição pretende uma síntese crítica do relato apresentado e almeja apontar caminhos para superar tal problema, sob a égide dos novos modelos de desenvolvimento, mais atentos à questão da sustentabilidade. Apesar dos avanços, não se pode perder de vista que o desafio é considerável e muito há ainda por vir.

Correspondência/correspondence to:

Luís Sérgio Ozório Valentim Av. Dr. Arnaldo, nº 351, Anexo 3 – Cerqueira César CEP: 01246-000 – São Paulo/SP, Brasil Tel.: 55 11 3065-4600 E-mail: Ivalentim@cvs.saude.sp.gov.br