

# SÍNTESE DA MESA REDONDA

## Mesa Redonda: Revitalização de áreas urbanas degradadas por contaminação

Round Table: Brownfield– Recycling

**Data e duração:** dia 8 de novembro, 16.00 as 18.00h

### Participantes:

1. Dr. Christoph Wenger, Federal Agency for Environment, Forests and Landscape, Suíça
2. Hermann Josef Kirchholtes, Secretaria de Meio Ambiente Município de Stuttgart, Alemanha
3. Susan Bromm, Environmental Protection Agency, EUA
4. Alfredo Rocca, Cetesb, São Paulo
5. Patrícia Sepe, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, São Paulo
6. Artur Quaresma, Sinduscom-SP, São Paulo

**Moderação da Mesa:** Stela Goldenstein

### Introdução aos temas de debates (Stela Goldenstein)

Encontramo-nos hoje no Brasil em SP em face de uma situação paradoxal. De um lado, lutamos para estabelecer uma estrutura institucional eficiente de controle, para a identificação das áreas contaminadas, sua avaliação, estabelecimento de medidas de controle, avaliação de riscos, mitigação, etc. Uma estrutura tradicional de enforcement, em outras palavras. Toda a estrutura legal e administrativa, o treinamento dos técnicos envolvidos, é concebida no sentido de garantir a segurança da população e do ambiente, impedindo o re-uso inadequado, estabelecendo critérios de controle e de recuperação, e ainda coibindo o abandono de áreas contaminadas. Ao mesmo tempo, ainda que essa estrutura não esteja suficientemente estabelecida, já é evidente que esse esforço não será suficiente, e por vezes é mesmo conflituoso com os esforços necessários para a revitalização dessas áreas.

Em São Paulo temos tido alguns ganhos e avanços no estabelecimento de uma estrutura de controle de áreas contaminadas. A Lei Estadual 9999/98 prevê que nas zonas industriais possam ser estabelecidos outros usos do solo, quando não haja contaminação da área, mediante parecer técnico do órgão ambiental estadual. Esta Lei não apenas reconhece a existência de áreas contaminadas, como estabelece restrições para seu uso. O Decreto Municipal (da cidade de S. Paulo) 42319/2002 avança um pouco mais e estabelece que qualquer forma de parcelamento, uso e ocupação do solo, inclusive de empreendimentos públicos, em áreas consideradas contaminadas ou suspeitas de contaminação, só poderá ser aprovada ou regularizada após a realização, pelo empreendedor, de investigação e avaliação de risco a ser submetida à apreciação do órgão ambiental competente. Da mesma forma, o Decreto Estadual nº 47400/2002, define que o encerramento de atividades licenciadas deve ser comunicado aos órgãos de controle, acompanhada da definição, quando seja o caso, de medidas de restauração e de recuperação da qualidade ambiental das áreas que serão desativadas ou desocupadas.

Assim é que no Estado de SP, já há instrumentos legais específicos que enquadram as áreas contaminadas e estabelecem um conjunto de exigências técnicas para o controle da contaminação de imóveis. Mas serão esses que os requisitos legais, institucionais, culturais e financeiros suficientes para a gestão das áreas contaminadas?

A conscientização e o controle crescente, ao lado de trazer maior segurança, minimizar o potencial de uso inadequado de áreas contaminadas, teve paralelamente um efeito perverso: afastar os empreendedores potenciais das áreas, não conseguindo criar aliados potenciais para a sua revitalização. Revitalização é um passo adiante do controle, implica na reutilização sustentável das áreas contaminadas, isto é, na sua devolução para uso comercial, ou outro uso de interesse social.

A legislação brasileira, concebida para impedir o uso de áreas contaminadas, não favorece o estabelecimento de processos interativos, os cenários negociais e de compromissos mútuos

que possam garantir os investimentos que são necessários para a revitalização. O resultado disso é que estamos, ao fim das contas, ampliando a pressão sobre as áreas da periferia urbana, os mananciais, no caso da RMSP, as áreas ainda sem infra-estrutura, ampliando assim o ônus para o poder público.

As palestras nesse seminário vêm de experiências em que se conseguiu criar uma dinâmica de ganhos mútuos entre os diferentes interlocutores, de tal forma que haja interesse econômico na revitalização, por uma combinação de fatores: porque se coloca uma nova área no mercado, se poupa a ocupação de áreas novas, se elimina uma cicatriz do tecido urbano, se elimina o risco para as pessoas, etc.

Mas, se ainda estamos aprendendo como controlar, como obrigar os responsáveis a assumir suas responsabilidades perante a contaminação, como fazer para criar processos em que consigamos induzir o responsável, ou qualquer outro segmento, a investir para revitalizar? Cabe estudar se é possível flexibilizar a atuação, mesmo não tendo ainda chegado a um estado satisfatório do controle e fiscalização? Ao que sabemos, os países do norte partiram para a flexibilização após terem muita segurança nos seus instrumentos de controle.

**Questão 1: Pergunto (Stela Goldenstein) a Suzan Bromm: Como foi estabelecido o arcabouço legal e institucional que hoje garante a possibilidade de controlar de um lado e de flexibilizar de outro, criando condições e ambiente negocial que geram ações e investimentos? Como flexibilizar (para trazer os investimentos) sem perder de vista a necessidade de responsabilizar (quem tenha feito a contaminação)?**

**Suzan Bromm:** Esse é um desafio difícil. Nos primeiros 20 anos, fomos agressivos no controle, e forçamos empresas a fazer coisas que muitos consideraram injustas. Essa foi uma das razões pelas quais os estados passaram a estabelecer programas de ações voluntárias e empresas passaram a vir buscar o poder público para assumir medidas voluntárias. Acredito que seja mesmo necessário um período de ações pesadas de controle, antes de partir para a flexibilização. Discutimos por muitos anos antes de flexibilizar as responsabilidades legais do poluidor.

**Questão 2 – Esperar mais vinte anos pode ser muito tempo, pergunto ao Sr. Alfredo se existem atalhos?**

**Alfredo Rocca:** Esse quadro jurídico que não cabe apenas ao órgão ambiental redefinir, mas a toda a sociedade. O fórum de debates que está discutindo a gestão das áreas contaminadas pode ser uma boa ocasião para isso, especialmente porque os textos já concebidos ainda se fixam na discussão do controle, não dando ainda caminhos para a revitalização. Um aspecto importante é estabelecer os critérios e metas de remediação. Já estamos conseguindo fazer, nos procedimentos de controle, a previsão de remediação com base na definição de riscos específicos para cada uso previsto. Ir além disso exige a participação e o aval de outras esferas da sociedade.

**Susan:** Acredito que 20 anos seja tempo demais para esperar, e que se possa acelerar esse processo por meio do estabelecimento de casos exemplares. Os investidores aceitam tomar riscos se a perspectiva de ganhos seja suficiente. Para isso, começamos com um pequeno número de casos de sucesso e fomos expondo essas possibilidades para os prefeitos, comunidades e investidores. Talvez investidores estrangeiros, mais acostumados a esse tipo de situação, sintam-se mais à vontade. Talvez, também, sejam necessários em alguns casos específicos acordos de restrição de responsabilização, ainda que não se possa manter isso indefinidamente.

**Questão 3: Pergunto ao Sr. Wenger se a flexibilização na Suíça foi equacionada da mesma forma que nos EUA?**

**Wenger:** Penso que o entendimento na Suíça é diferente, porque só consideramos um risco a contaminação em casos de re-uso de solo para a agricultura, não para usos industriais ou urbanos. Nosso maior problema é que as grandes e antigas empresas ainda tem as terras e a responsabilidade de recuperar. Os eventuais novos donos de áreas contaminadas apenas têm

que pagar cerca de 10% dos custos. Se o antigo dono da área vai à falência, o Estado paga a remediação (a não ser que seja o caso de escavações para novas construções, caso em que o interessado paga, uma vez que é difícil estabelecer quem foi o responsável por antigas contaminações).

**Questão 4: Peça ao Quaresma que comente o que foi colocado, porque o Dr. Wenger mencionou um outro aspecto da flexibilização, que é a necessidade de financiamento para a recuperação.**

**Quaresma:** Enquanto não houver redução da burocracia e um pacto a respeito, não se dará segurança ao empreendedor. Precisamos de agentes financiadores da recuperação, não apenas de boas intenções. Havendo condições de garantir juridicamente o empreendedor, e caminhos institucionais para isso, pode haver avanços. Poderemos pensar em investimentos internacionais, mas apenas se houver segurança jurídica. Nosso mercado tem imensa possibilidade de expansão, mas não temos como trazer o investidor. Um bom início será viabilizar a co-responsabilização e procedimentos cooperados entre os órgãos de controle, prefeituras, judiciário, empreendedores, para viabilizar o aporte de capital. De outra forma, ficaremos girando sem poder avançar.

**Patrícia:** O pacto deve envolver o Ministério Público e a comunidade de entorno das áreas contaminadas, para que o investidor tenha segurança. Isso porque a questão da responsabilidade civil objetiva, no Brasil, ainda é muito difícil de trabalhar. Sem que se estabeleçam, em cada caso, negociações e acordos, será muito difícil atrair investimentos. A prefeitura pode ajudar, uma vez que é sua responsabilidade a legislação de uso de solo, inclusive com incentivos a investimento. A prefeitura poderia criar legislações de apoio à revitalização dessas áreas, inclusive para garantir que o Plano Diretor, que prevê o adensamento de áreas centrais, tenha viabilidade.

**Alfredo Rocca:** Realmente, é preciso dar ênfase à necessidade de participação do Ministério Público, dado que em muitos casos de remediação de áreas contaminadas as questões fundiárias envolvidas, especialmente no que diz respeito ao direito de propriedade, introduzem inúmeras dificuldades. Ainda no campo jurídico, é preciso estabelecer modalidades de contratos juridicamente perfeitos, e que envolvam o estabelecimento claro de responsabilidades entre o investidor e o proprietário, eventualmente responsável pela contaminação.

**Questão 5: O fundo que se discute hoje em SP para apoiar a revitalização tem como base o aporte de recursos públicos. No entanto, recursos públicos no Brasil são cada vez mais escassos. Talvez possamos saber do Dr Kirchholtes um pouco mais sobre a criação de um ambiente negocial que permita a articulação entre recursos públicos e interesse privado de investimentos privados para a revitalização.**

**Kirchholtes:** Conseguimos em Stuttgart a combinação do interesse privado e da ação pública municipal. Para trazer esses dois juntos é preciso fazer uma clara distinção entre a responsabilidade do poluidor e a responsabilidade do investidor.

Não se pode misturar esses dois, inclusive porque o poluidor em geral não tem interesse em investir. Para atrair novos investidores é preciso oferecer incentivos, segurança de retorno. Há muitos atrativos para a instalação de indústrias fora de Stuttgart, e se queremos manter as indústrias na cidade temos que ajudá-las. Nossa experiência é que os custos de remediação não são tão altos, se forem desenvolvidos por empresas experientes ou pela municipalidade. Primeiro verificamos se o investimento é de interesse da municipalidade. Se o é, nossa Câmara de Vereadores em geral aprova os investimentos e os riscos. Nestes casos, controlamos todos os gastos e verificamos que em geral o uso de fundos públicos é reduzido.

**Quaresma:** O empreendedor espera do poder público a criação desse espaço negocial, a oportunidade de pactos de co-responsabilidade para a revitalização. O empreendedor só entra se tiver segurança jurídica, para o que é fundamental que o Ministério Público assuma parte nesses entendimentos. Esse é o patamar de risco que o empreendedor aceita assumir: Há inúmeras obras e projetos hoje paralisados por falta de entendimentos dessa ordem. Nesse sentido, cabe ressaltar que a modalidade adequada para esse tipo de projeto é a chamada

PPP. No entanto, a legislação hoje em discussão no Congresso deve ser vista criticamente, uma vez que não dá segurança suficiente para o investidor. Um exemplo a ser estudado é o da Inglaterra, aonde se demorou anos para dar formato adequado da legislação que define o formato das PPP.

**Questão 6; para a platéia: Como garantir a separação clara, como proposto por Kirchholtes, entre a responsabilidade do investidor da do poluidor?**

**Maria Cecília Pires**, da CETESB: Há uma cisão inaceitável entre o controle ambiental e os investimentos públicos e privados, uma vez que são sempre concebidos isoladamente, sem planejamento conjunto, e sem processos de articulação.

**Dorothy**, da CETESB: Temos que dar um salto, ultrapassando a noção de remediação e buscando a sinergia entre os órgãos ambientais, as demais instancias de gestão pública (saúde, recursos hídricos, fazenda, ciência e tecnologia, no caso de SP), para que se possa discutir a revitalização. O foco da atenção e o ônus da intervenção não podem ser da área ambiental, exclusivamente.

**Heloisa**: Já temos 20 anos de aplicação da legislação de responsabilidade objetiva. Não é possível se defender a flexibilização da responsabilidade civil objetiva do empreendedor que causou contaminação. Mas o que o empreendedor quer saber é o quanto custa sanar o problema, seja caro ou barato. Nesse sentido, a participação do MP é a única forma de garantir que as soluções que sejam apontadas para uma determinada área sejam definitivas, que não tragam, com o tempo, riscos ao próprio negocio, à imagem da empresa, e à população de entorno. Parece-me que, mais do que procurar uma solução em nova legislação, é preciso encontrar mecanismos de flexibilização dentro da legislação já existente. Assim, tanto as PPP's, como as novas modalidades de seguro podem ser caminhos adequados para incorporar maior segurança aos entendimentos a serem feitos entre as partes.

**Kirchholtes**: Uma avaliação segura de risco deve ser a base sobre a qual se estabelecem as negociações entre os investidores e os responsáveis pela contaminação. Porém esse tipo de análise traz muitas dificuldades, porque dificilmente a investigação interessa ao proprietário da área, que apenas quer se livrar da área. O investidor também não quer aplicar maiores recursos, já que inicialmente não tem segurança sobre seu real interesse na área. Por isso, é preciso ter casos de sucesso, experiências exemplares, e algum recurso publico que dê início aos trabalhos de investigação. Esse é o desafio bloqueador que temos que superar.

**Quaresma**: O momento mais complexo é, de fato, o da negociação entre o proprietário e o investidor. Um acordo que envolva outras partes pode dar a segurança jurídica necessária ao aporte de recursos financeiros, ao menos para se garantir os prazos dos estudos necessários. Boas soluções negociais podem, inclusive, dar margem a procedimentos de marketing do empreendimento. é preciso garantir mudança de comportamento e mudança de mentalidade, estabelecendo confiança mutua. Existe hoje muita desconfiança entre as partes, gerando muita insegurança e mesmo medo. Daí porque, inclusive, a necessidade de participação da população nas negociações.

**Luiz Sanches**: é importante discutir essa tensão que se cria face à necessidade de transparência de informações no momento critico que é a negociação empresarial entre o empreendedor que pretende investir, e o proprietário de uma área contaminada. Um exemplo curioso foi o anuncio publicado recentemente por um grande banco, o BRADESCO, que colocava à venda uma área, e entre outras coisas informava que não assumiria qualquer responsabilidade por eventuais ônus ambientais. Qual o tipo de informação e transparência necessária? Quais os instrumentos de investigação que podem dar garantia ao investidor?

**Rocca**: Nessa situação, sendo o proprietário da área um banco, ao tentar vendê-la isentando-se da responsabilidade sobre eventuais passivos, faz supor que tem informação sobre o dano, ou ao menos sobre a sua possibilidade de ocorrência no local, e não há como isentar-se, não há como vender a área e ignorar o passivo. Em realidade, ao vendê-la, vende junto o passivo.

**Questão 8: Uma das dificuldades de negociação é a falta de tradição de procedimentos**

**de comunicação social:** não é da nossa cultura a discussão com a população dos procedimentos administrativos de controle. Também o empreendedor não tem a tradição de diálogo com a população e, temeroso de piorar a sua situação jurídica, ou de trazer má repercussão ao seu negócio, tende a sonegar informação a população. Além disso, temos assistido a manipulação da população do entorno de áreas contaminadas, que, na falta de informações seguras do empreendedor e/ou dos governos, fica a mercê de oportunistas. Temos avançado na troca de informações entre órgão público e empreendedor, mas ainda estamos longe de ter transparência face à população interessada. Quero ouvir um pouco a respeito, pelo Rocca, que representa a CETESB, sobre situações em que o diálogo com a população sobre riscos, danos e responsabilidades foi muito difícil, a população se sentiu lesada e não soubemos criar os canais adequados para esse diálogo.

**Rocca:** Essa é uma realidade. Os casos em que temos tido capacidade de implementar a remediação são aqueles em que o proprietário se interessa em atuar cooperativamente conosco e a população só é envolvida quando se evidencia a exposição ao risco de contaminação. A população tem sido ouvida apenas em audiências públicas em prefeituras, Consema e outros fóruns. Mas a lei que está em discussão na Assembleia prevê a participação da comunidade ao longo de todo o processo de tomada de decisão. Não temos, ainda, procedimentos normalizados para envolver a população. Hoje o empreendedor tende a entender que o problema diz respeito apenas a ele, a seu consultor e o órgão público.

**Susan:** Os procedimentos de admissão de responsabilidade nos EUA estão relacionados com isso. A limitação de responsabilidade facilitou a circulação de informação e a segurança nas transações comerciais, para que os compradores se informassem cuidadosamente dos danos ambientais de empreendimentos, evitando inclusive que se tornassem responsáveis por danos que não tinham causado. Com a limitação de responsabilidade, visamos evitar que o medo de assumir a responsabilidade levasse a que não se fizessem boas avaliações de danos e riscos. Para alcançar a isenção de responsabilidade, a empresa tem que fazer uma completa avaliação de danos e riscos, e a informação é pública, o que não agrada as empresas. Mas percebemos que manter a população envolvida e apoiando os processos de revitalização é fundamental para o sucesso, e temos discutido com todos os setores. Mantemos processos muito transparentes. A EPA não faz a revitalização, apenas apóia os governos locais que a fazem, e estes em geral envolvem a população.

**Questão 9: Cabe discutir, ainda, a questão financeira: como aportar recursos para a revitalização, já que os recursos públicos são escassos??**

**Wenger:** Em minha experiência, do custo dos projetos de restauração de áreas, apenas 20% é de fato referente à contaminação. O resto é referente destinação do solo, e esse custo pode ser minimizado, uma vez que a contaminação em geral não é uniforme. Se conseguirmos adaptar os projetos, de forma a compatibilizar o uso do terreno com o mapeamento da contaminação, podemos reduzir os custos. Nesse sentido, o nome brownfield é negativo, porque dá a entender que o conjunto da área está condenada. Mas para o investidor, a questão fundamental é calcular os riscos em que incorre. E para isso é necessário uma avaliação complexa. O poder municipal tem que avaliar também os custos do não investimento em revitalização e o custo social do terreno não utilizado, o que é muito caro na Europa, aonde o solo é um recurso escasso.

**Furlan, da Petrobrás:** Hoje as empresas e os órgãos ambientais têm medo da imprensa e do Ministério Público e acabamos por nos preocupar excessivamente por áreas eventualmente contaminadas, sem que tenhamos dado conta de problemas muito mais evidentes, como a contaminação das águas do rio Tiete. A mídia tem um peso grande nas decisões que tomamos, dado que valoriza e aponta questões que nem sempre são as tecnicamente prioritárias.

**Rocca:** A tradição europeia de autonomia municipal e a cultura menos cartorial permite o estabelecimento de processos negociais menos restritos e com menos desconfiança.

**Quaresma:** Nesse sentido, as Câmaras Ambientais da CETESB têm um papel interessante a

cumprir, permitindo eventualmente a discussão de processos de revitalização.

**Participante não identificado da platéia:** A ausência de participação social nos debates ambientais leva a insuficiência de investimentos. As empresas estrangeiras têm feito investimentos, por exigência de suas matrizes. Isso é o inverso do que houve nos EUA, aonde a população exigiu cuidados e investimentos, apoiando os órgãos ambientais e não permitindo que áreas fossem abandonadas.

**Kirchholtes:** Quanto a discussão pública, entendo que é necessário uma política de educação: não cabe difundir informações sobre casos isolados de contaminação, porque isso não ajuda a criar um clima de confiança entre as partes nos processos de implantação de revitalização. Mas, por outro lado, cabe difundir ao máximo possível a informação sobre aspectos gerais do problema.

**Andréas Marker:** Não se pode querer identificar os processos já vividos pelos países do primeiro mundo e aplicar aqui, automaticamente, os seus aprendizados. Mas foram citadas aqui experiências que devem ser aprofundadas e valorizadas: as Câmaras Ambientais da CETESB e o esforço do acordo de cooperação da GTZ com a Prefeitura de SP. Para isso é preciso envolver outros segmentos das prefeituras, com informação mais detalhada e abrangente em cada município.

## **Conclusões**

**Stela:** Como conclusão, podemos dizer que há aprendizados importantes da discussão de hoje, e que nos apoiam na definição de políticas de revitalização:

- 1- A necessidade de se manter fóruns negociais, com todos os segmentos de interesse envolvidos na revitalização. Já existem alguns fóruns, criados para casos específicos, mas é necessário institucionalizá-los.
- 2- Da mesma forma, vimos que é necessário criar cenários que favoreçam a entrada de capital privado, que vai ser remunerado com a revitalização, vai ter lucro com isso. Não basta contar recursos públicos, é fundamental poder contar com investidores privados e garantir sua remuneração.
- 3- Nesse sentido, um conceito importante quanto à responsabilização por danos ambientais, é o de que se deve separar a responsabilidade civil objetiva do proprietário e/ou do poluidor de um lado, liberando, de outro, o investidor para que esse proceda à revitalização. Essa é uma perspectiva extremamente interessante.

Stela Goldenstein, 06/12/2004