

RELATORIO TECNICO

CRITERIOS A SEREM UTILIZADOS NA AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS RESOLUÇÕES CONAMA

PRODUTO I

Consultor: Eng. Florestal Eduardo Ribeiro Felizola

1 – Introdução

O Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, criado pela Lei nº 6.938, de 1981, é um órgão colegiado, com finalidades consultivas e deliberativas e que tem como competência assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais, bem como estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente.

O CONAMA possui competência normativa, estabelecendo padrões e critérios nacionais, que devem ser observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, desempenhando importante papel na edição de normas jurídicas ambientais, congregando representantes da sociedade civil, do setor empresarial e de órgãos federais, estaduais e municipais.

Ao longo de seus 25 anos de existência o conselho tem propiciado a discussão de importantes debates que visam aprimorar as questões ambientais no país, constituindo-se ao longo de sua história como o centro democrático para a realização dos debates de caráter ambiental.

Desta forma torna-se de extrema importância realizar o monitoramento e a avaliação do cumprimento de cada decisão, diretriz e / ou norma técnica emanada pelo Conselho, a fim de conhecer a efetividade do cumprimento das ações propostas em termos da política pública de meio ambiente.

Neste sentido devem ser definidos critérios específicos que sejam capazes de mensurar o grau de conhecimento e a aplicabilidade de tais resoluções no âmbito da sociedade brasileira, conhecendo-se os rebatimentos das resoluções nos meios governamental, no setor empresarial / produtivo, assim como na sociedade civil de uma forma geral.

O presente trabalho está inserido no contexto do Projeto Apoio às Políticas Públicas na Área de Meio Ambiente, que tem como objetivo participar dos esforços empreendidos pelo Ministério de Meio Ambiente no sentido de elevar as condições de vida no Brasil por meio da melhoria da qualidade ambiental.

Os objetivos a serem alcançados no trabalho são a elaboração de critérios com vistas ao monitoramento e avaliação do cumprimento de cada resolução do CONAMA, assim como avaliar e apresentar o cumprimento de 10 resoluções do CONAMA que deverão ser indicadas pelo Comitê de Integração de Políticas Ambientais – CIPAM.

2 – Materiais e Métodos

Etapa 1 – Agrupamento e seleção das resoluções

Inicialmente deverá ser proposto que o conjunto de resoluções publicadas pelo CONAMA, ao longo dos seus 25 anos de existência, sejam agrupadas no intuito de possibilitar uma escolha o mais representativa possível do conjunto de resoluções emanadas pelo conselho.

Tal agrupamento deverá levar em consideração as diferentes áreas temáticas abordadas no âmbito do CONAMA, assim como a sua distribuição temporal. Propõe-se a seguir os agrupamentos que deverão servir para selecionar as 10 resoluções que serão avaliadas com relação ao grau de conhecimento e sua aplicabilidade.

Com relação as áreas temáticas:

- Grupo 1 – Áreas Protegidas, Biomas e Gestão da Biodiversidade (4 resoluções)
- Grupo 2 – Qualidade da Água e Controle da Poluição do Ar e Sonora (3 resoluções)
- Grupo 3 – Gestão de Resíduos Perigosos e Licenciamento Ambiental (3 resoluções)

Com relação a distribuição temporal:

- Grupo 1 – De 1984 a 1990 (3 resoluções)
- Grupo 2 – De 1991 a 1999 (3 resoluções)
- Grupo 3- De 2000 a 2006 (4 resoluções)

Após o agrupamento das resoluções as mesmas foram pré-selecionadas a fim de facilitar o processo de escolha daquelas consideradas mais representativas do ponto de vista da sua importância e que deverão ser objeto da avaliação.

Esta pré-seleção deverá ser submetida a apreciação dos conselheiros do CIPAM que ajudarão na escolha daquelas consideradas mais importantes do ponto de vista da sua representatividade.

A seguir apresenta-se a proposta de pré-seleção das resoluções a serem encaminhadas para a apreciação do CIPAM.

➤ Áreas Protegidas

13/1990 (normas referentes às atividades desenvolvidas no entorno de uc's)

10/1988 (regulamentação das APA's)

371/2006 (define critérios para calculo, cobrança e aplicação da compensação ambiental)

369/2006 (define critérios para intervenção em APP's)

303/2002 (parâmetros, definições e limites das APP's)

11 ou 14/1984 (cria Áreas de Relevante Interesse Ecológico)

➤ Biomas

09/1996 (define corredores ecológicos)

➤ Gestão de espécies da Fauna e Flora

17/1989 (destinação de produtos e subprodutos não comestíveis de animais silvestres apreendidos pelo IBAMA)

➤ Qualidade da Água

357/2005 (classificação dos corpos d'água, seu enquadramento e estabelece condições e padrões de lançamento de efluentes da água)

➤ Controle Poluição Sonora

20/1994 (estabelece o uso de Selo em eletrodomésticos que geram ruído)

➤ Controle da Poluição do Ar

18/1986 e 08/1993 (define o programa de controle da poluição de ar por veículos automotores e os limites de emissão de poluentes)

03/1990 (define padrões de qualidade do ar)

➤ Produtos Perigosos

07/1987 e 09/1988 (regulamenta o uso do amianto)

267/2000 (proíbe o uso de gases que destruam a camada de ozônio)

307/2002 (define a gestão de resíduos da construção civil)

362/2005 (define recolhimento, coleta e destinação final de óleo lubrificante)

➤ Licenciamento Ambiental

01/1986 e 11/1986 (critérios e diretrizes para AIA)

09/1987 (audiências públicas no licenciamento ambiental)

237/1997 (procedimentos e critérios de licenciamento ambiental)

273/2000 e 319/2002 (licenciamento de postos de combustíveis e serviços, e prevenção e controle da poluição)

279/2001 (estabelece o licenciamento ambiental de PCH's)

01/1988 (cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental)

Etapa 2 – Avaliação da implementação e do cumprimento das resoluções

Após a seleção das resoluções a serem avaliadas serão realizadas as consultas necessárias para se levantar o nível de conhecimento e a aplicação das resoluções selecionadas.

A amostragem a ser realizada deverá levar em consideração a aplicação das resoluções em âmbito nacional, possibilitando identificar possíveis particularidades regionais ou mesmo o diferente perfil dos atores envolvidos com as resoluções do CONAMA.

Para o desenvolvimento desta etapa deverá ser utilizada a metodologia Delphi, esta metodologia prevê a elaboração de questionários específicos que deverão ser encaminhadas para o público que estará envolvido no processo de avaliação do desempenho das resoluções com relação a sua implementação e seu cumprimento.

O método Delphi apresenta quatro fases distintas, a saber:

- A primeira trata da elaboração de questionários objetivando explorar o nível de conhecimento e a efetiva aplicação das resoluções por parte dos atores envolvidos na avaliação, onde cada ator contribuirá com as informações pertinentes e fornecendo indicadores de desempenho específicos para as resoluções selecionadas;

- A segunda consistirá no processo de avaliação e compreensão das respostas obtidas verificando-se as concordâncias e discordâncias e possíveis particularidades;
- Na terceira fase as discordâncias significativas deverão ser exploradas no intuito de esclarecer as razões das possíveis discordâncias e poder esclarecê-las;
- A última fase corresponde a avaliação final e deverá ocorrer quando todas as informações, as inicialmente coletadas, bem como as posteriormente retroalimentadas tiverem sido analisadas. Esta avaliação deverá ser feita inicialmente com o Grupo Assessor e posteriormente em Plenário.

A fim de minimizar os problemas com o emprego do método Delphi deverão ser escolhidos grupos distintos que possam retratar as possíveis diferenças e o perfil diferenciado dos atores envolvidos no processo de avaliação.

Pretende-se ainda complementar as informações obtidas nos questionários com pesquisas em banco de dados específicos e entrevistas com possíveis grupos de especialistas atuantes na área de gestão ambiental.

Desta forma propõe-se que a avaliação das resoluções possa ser realizada por um grupo formado por diferentes atores, a fim de possibilitar uma visão multilateral e integrada a respeito da aplicação das resoluções. Dentre os atores selecionados destacam-se: os órgãos executivos da política nacional de meio ambiente (por ex. secretarias estaduais de meio ambiente), o público alvo a que se destina determinada resolução (Ex. CONAMA 307/2002 - Indústria da Construção Civil) e por fim a sociedade civil que poderá ser representada pelas entidades que compõe o Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas – CNEA, OSCIP's cadastradas no Ministério da Justiça e Universidades.

Etapa 3 – Seleção de critérios a serem utilizados na avaliação

Os indicadores de cumprimento e de aplicabilidade das normas publicadas pelo CONAMA deverão ser expressos como entradas, saídas e resultados. As entradas referem-se as medidas relativas aos recursos humanos e financeiros, os materiais e equipamentos, enfim a infra-estrutura disponível e alocada em função da observação de determinada resolução.

As saídas serão consideradas as ações resultantes do esforço das entradas, como por exemplo, o número de inspeções realizadas ou o número de autuações executadas.

Os indicadores de resultado deverão expressar os resultados provenientes das saídas por parte de uma agência ambiental, grupo empresarial ou entidade civil, e deverá refletir os possíveis resultados intermediários, tais como mudanças nas práticas das empresas em decorrência da aplicação de determinada resolução, ou a redução dos incidentes envolvendo danos ao meio ambiente ou mesmo a criação de uma unidade de conservação.

Quando possível deverá compor os indicadores de resultados a avaliação dos possíveis resultados finais, tais como: a melhoria da qualidade do ar ou a redução da emissão de poluentes em consequência da implementação de determinada ação. A limitação para utilização dos resultados finais como possível indicador é decorrente das disparidades

regionais em termos de monitoramento ambiental, assim como da carência de informações ambientais devidamente sistematizadas para todo o território nacional.

Em caráter complementar deverá fazer parte da avaliação o processo de divulgação e disseminação das resoluções publicadas, a fim de identificar possíveis lacunas ou falhas no processo de publicidade e possibilitar aperfeiçoar o sistema de comunicação do CONAMA com a sociedade de uma forma geral.

Os indicadores de cumprimento e aplicabilidade deverão ser direcionados aos seguintes grupos alvos:

1- Órgãos executivos da política nacional de meio ambiente (secretarias estaduais de meio ambiente, gerencias executivas do IBAMA, entre outros);

2 – Empresas, grupos ou associações empresariais relacionados ou afetados por determinada resolução;

3 – Sociedade civil representada por ONG's ambientalistas cadastradas no CNEA, OSCIP's cadastradas no Ministério da Justiça ou mesmo Universidades;

Etapa 4 – Sistematização dos Resultados

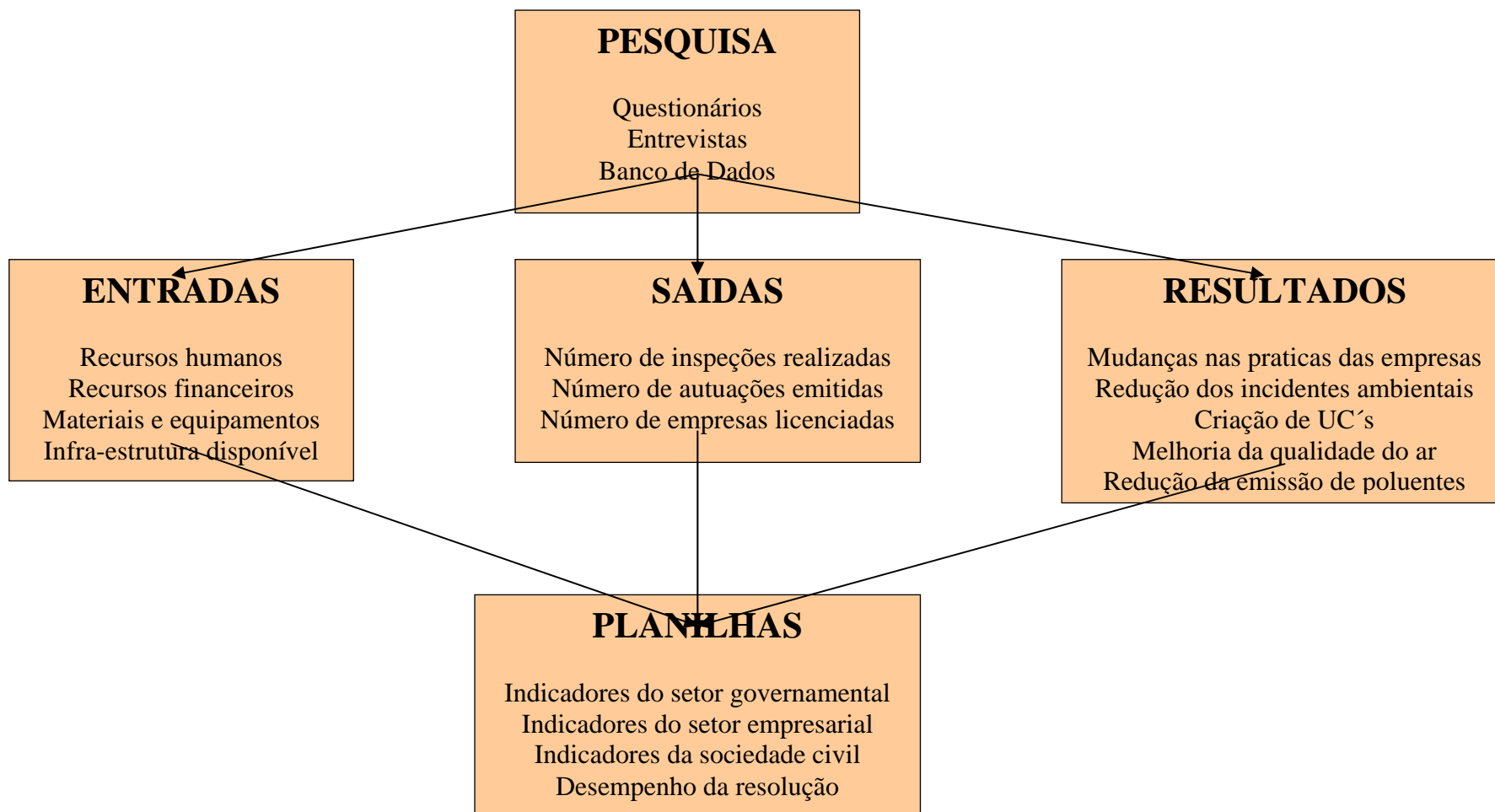
Esta fase prevê a tabulação das informações obtidas nos questionários em planilhas de modo a representar a avaliação do cumprimento e da efetividade de cada resolução a ser avaliada. Os indicadores selecionados para cada resolução (entradas, saídas e resultados) deverão ser expressos de modo a se obter um conjunto de variáveis capazes de refletir a efetividade no cumprimento e na implementação de determinada resolução.

Os questionários recebidos, contendo o conjunto de indicadores selecionados para a avaliação do desempenho de cada resolução, deverão ser agrupados de acordo com o grupo alvo (governo, empresas e sociedade civil) e a sua natureza (tipo de resolução selecionada).

Os indicadores selecionados deverão ser capazes de refletir taxas, magnitude, frequência ou tendências de processos ou fenômenos correlacionados as resoluções a serem avaliadas, de modo a possibilitar uma compreensão sobre o cumprimento e aplicabilidade das mesmas, assim como fornecer subsídios aos tomadores de decisão a fazer possíveis mudanças e aperfeiçoar as ações do CONAMA.

A metodologia e os resultados obtidos deverão ser objeto debates com o Grupo Assessor e em Plenária, de modo a garantir a ampla discussão da proposta técnica, a realização de possíveis ajustes e a conseqüente aprovação dos trabalhos.

3 - FLUXOGRAMA DE EXECUÇÃO E INDICADORES DE AVALIAÇÃO



4 - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

PRODUTO	Meses					
Documento contendo os critérios para avaliação das resoluções	■	■				
Documento contendo a avaliação do cumprimento das resoluções		■	■			
Documento contendo a discussão com Grupo Assessor				■	■	
Documento apresentando a sistematização das discussões em Plenário						■