

Análise da PROPOSTA: Procedência: 19ª CTQAGR

Data: 16 e 17/10/14

Processo: 02000.002704/2010-22

Assunto: Revisão da Resolução CONAMA nº 03/1990 – Padrões de Qualidade do Ar

Importante relatar que na véspera da 7ª reunião do GT de Qualidade do Ar, realizada nos dias 6 e 7 de outubro de 2014, segunda e terça-feira, o MMA coordenou um debate por via eletrônica (dia 3, sexta-feira, e durante o final de semana), apenas com os seguintes segmentos representados no GT: órgãos estaduais do meio ambiente (OEMAs), CNI, IBAMA e Ministério da Saúde. Foram excluídos desse debate as organizações da Sociedade Civil (ONGs) e o MPF, que estão assiduamente envolvidos na discussão, tendo sido a Sociedade Civil que requereu ao CONAMA a revisão da Resolução no. 03/1990, há alguns anos. Nessa reunião fechada o MMA apresentou uma nova proposta de revisão ao grupo descrito, que foi debatida durante o final de semana. A nova proposta, que altera significativamente o que estava sendo discutido até a 6ª Reunião do GT, não foi publicada no site do CONAMA com a devida antecedência, de modo que as ONGs e o MPF, e o público em geral, não puderam tomar conhecimento prévio antes da 7ª Reunião do GT.

Na segunda-feira, primeiro dia da 7ª reunião, a nova proposta foi apresentada ao GT, repentina, brusca e imprevista aos representantes das ONGs e MPF, que não tiveram tempo para assimilação e avaliação técnica da nova proposta.

A coordenação do GT então encerrou subitamente os trabalhos e enviou a proposta ainda imatura para deliberação na Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos.

Considerações sobre a proposta:

Seguem as considerações sobre os itens discordantes (destacados em letra vermelha), e proposta de substituição (em azul):

Considerando que a adoção de Padrões Nacionais de Qualidade do Ar é parte estratégica do PRONAR, como ação complementar e referencial às práticas de controle fixadas pelos demais instrumentos estabelecidos;

Considerando que a melhoria da qualidade do ar pode ser escalonada em etapas bem definidas, a serem avaliadas periodicamente com relação a sua evolução, conformidade e atendimento; e

Considerando a capacidade nacional na implantação dos instrumentos de gestão da qualidade do ar e que o atingimento dos padrões de qualidade do ar envolve a melhoria contínua e progressiva desses instrumentos, resolve:

Os conceitos subjacentes aos considerandos acima induzem o executor da norma à possibilidade de não cumprir ou de postergar a implementação dos padrões de qualidade do ar, uma vez que vinculariam as ações ao atendimento da capacidade de gestão ou da situação da qualidade do ar. A Resolução sob revisão está em vigor desde 1990, e essa possibilidade não pode mais ser considerada, uma vez que os estados já tiveram prazo suficiente (quase 25 anos) para elaborarem políticas de capacitação e estruturação. Tais considerandos foram incluídos na última reunião do GT de Qualidade do Ar, de forma repentina, sem que tenha havido tempo para uma discussão aprofundada.

Quanto ao Artigo 2º, propomos a seguinte redação de substituição:

Art 2º Para efeito desta Resolução considera-se como padrão de qualidade do ar, a concentração de um poluente associado a um intervalo de tempo, que quando ultrapassada, afetará a saúde humana, o bem-estar da população e o meio ambiente.

Para o Artigo 4º, propomos a seguinte redação de substituição:

Proposta MPF/PROAM/Ministério da Saúde

Art. 4º Os Padrões de Qualidade Intermediários (PI) serão implementados em 3 (três) etapas assim determinadas:

I - Padrão de Qualidade do Ar Intermediário 1 (PI-1) - Entra em vigor a partir da publicação desta norma;

II - Padrão de Qualidade do Ar Intermediário 2 - (PI2)- Valor de concentração de poluentes atmosféricos que deve ser respeitado subsequente ao PI1, que entrará em vigor 3 anos após a implementação do PI1;

III - Padrão de Qualidade do Ar Intermediário 3 - (PI-3) - Valor de concentração de poluentes atmosféricos que deve ser respeitado subsequente ao PI2, que entrará em vigor 3 anos após o PI2.

Parágrafo único. O Padrão Final (PF) passa a valer subsequente ao PI3, o qual entrará em vigor 3 anos após o PI3.

A proposta do Artigo 4º do MPF/PROAM/MS defende a determinação do menor prazo possível (9 anos) para se atingir o padrão final e de forma escalonada, representada por 3 etapas intermediárias com intervalos de 3 anos entre elas, antes de se atingir o padrão final. A Organização Mundial da Saúde entende e defende a ideia do escalonamento em metas intermediárias (aqui denominados padrões intermediários) para se atingir o padrão final, escalonamento este necessário para os países se adaptarem e implantarem medidas para alcançarem suas metas a cada etapa. Os padrões intermediário e final devem ser encarados como um objetivo ou meta a ser alcançada e não um instrumento de gestão. Além disso, a mudança para padrões intermediários, embora não ideal, já traz um benefício à população.

Proposta Estados/MMA/CNI/IBAMA

Art. 4º O Padrão de Qualidade do Ar será implementado em 4 (quatro) etapas sucessivas, baseado na redução das emissões de poluentes atmosféricos e dos impactos a saúde humana, assim determinadas:

I - Padrão de Qualidade do Ar Intermediário 1 - (PI-1) - Entra em vigor a partir da publicação desta norma;

II - Padrão de Qualidade Intermediário Etapa 2 - (PI-2) - Valores de concentração de poluentes atmosféricos que entrarão em vigor subsequentemente ao PI-1.

III - Padrão de Qualidade Intermediário Etapa 3 - (PI-3) - Valores de concentração de poluentes atmosféricos que entrarão em vigor subsequentemente ao PI-2.

IV - Padrão Final de Qualidade do Ar - (PF)- Valores de concentração de poluentes atmosféricos que entrarão em vigor subsequentemente ao PI-3.

Parágrafo único. Após 4 anos da entrada em vigor de cada uma das etapas dos Padrões Intermediários de Qualidade do Ar deverá ser feita, em 01 (um) ano, uma avaliação com base nos resultados de monitoramento apresentados pelos OEMAs, coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente e encaminhada ao Conama.

A nova proposta da CNI/MMA/Governos Estaduais apresentada na 7ª e última reunião do GT, prevê a alteração do Padrão Intermediário 1 (PI1) na publicação da Resolução, dando a seguir 4 anos para os OEMAs apresentarem seus resultados de monitoramento e um ano para a análise do MMA a ser encaminhada ao CONAMA

para uma nova definição que não está estabelecida, nem descrita. Ou seja, serão no mínimo 5 anos para uma avaliação do monitoramento dos estados e do MMA, e tantos outros anos não definidos à frente, até que o CONAMA se reúna, analise a avaliação do MMA e tome uma decisão, que não se sabe mais quantos anos serão precisos para que, então, se passe para a segunda etapa, quando então todo o processo de repete até a terceira etapa, e assim subseqüentemente. Para o Material Particulado, por exemplo, a mudança de PI1 ($120 \mu\text{g}/\text{m}^3$) para PI2 ($100 \mu\text{g}/\text{m}^3$), significa valor equivalente ao dobro do padrão final preconizado pela OMS e, salienta-se, aos níveis médios de poluição hoje existentes nas grandes cidades paulistas e fluminenses, ou seja, nenhuma ação seria necessária para a mudança. Ou seja, o prazo de 5 anos não trará nenhum avanço para a finalidade que se quer alcançar.

Esta proposta, portanto, instala a insegurança quanto ao prazo total para se atingir o padrão final, que na melhor das hipóteses seria atingido em 15 anos, se o CONAMA se reunir extraordinariamente e tomar as decisões com rapidez. A questão é: o que acontecerá frente a uma avaliação com base nos resultados de monitoramento apresentados pelos estados, que poderá refletir a situação atual precária de monitoramento ou de altos níveis de poluição do ar, e por consequência qual será a avaliação do MMA e a decisão do Conama?

Segundo o estudo de projeção de mortalidade realizada pelo Instituto Saúde e Sustentabilidade, se a poluição se mantiver nos níveis de hoje a mortalidade por doenças atribuíveis à poluição em populações mais suscetíveis (doenças respiratórias em crianças e idosos, doenças cardiovasculares e câncer de pulmão em adultos), apenas no Estado de São Paulo será:

Mortes precoces de:

- 95 mil pessoas em 5 anos;
- 163 mil em 10 anos; e
- 250 mil em 15 anos.

Acredita-se que ninguém, nesta Câmara Técnica e neste Grupo de Trabalho, que tenha a intenção de garantir a salvaguarda do meio ambiente e da saúde da população, pretende negociar número de mortes.

Art. 7º Os critérios e referenciais metodológicos para medição da qualidade do ar incluindo os métodos de referência de amostragem e análise dos poluentes atmosféricos, critérios de localização dos amostradores e de representatividade temporal dos dados deverão ser definidos em guia técnico a ser elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, no prazo de 6 meses da vigência desta norma.

§ 1º Constituem-se Métodos Equivalentes os métodos de medição que estabelecem uma resposta adequada em relação ao respectivos Métodos de Referência, atendendo características e critérios de desempenho estabelecidos no guia mencionado no caput deste artigo.

Proposta Gov SP

§ 1º Constituem-se Métodos Equivalentes os métodos de medição que aceitos pelos órgãos competentes possuam características e critérios de desempenho estabelecidos no guia mencionado no caput deste artigo e possuam uma resposta adequada em relação aos respectivos métodos de referência. **(Esta redação possui 2 alternativas ; mantida integral suprime-se o §2º ou mantém-se o §2º e suprime-se o texto a partir da palavra artigo.)**

Sobre a proposta do Artigo 7º acima:

É de extrema importância que todo e qualquer documento que seja citado como referência para a interpretação e execução das Resoluções do CONAMA, inclusive nesse caso do estabelecimento e adoção de métodos de referência de amostragem e análise de poluentes atmosféricos nesta Resolução, seja um documento de origem pública, com numeração, data e publicação oficial, e principalmente que tenha sido elaborado de forma transparente e amplamente participativa, posteriormente referendados pela Câmara Técnica e pelo plenário do CONAMA, de forma a garantir que o documento seja resultado de ampla discussão técnica e pública e que não possa ser alterado em hipótese alguma sem o prévio conhecimento e aprovação do CONAMA.

Segundo a Dra **Gisela S. de Alencar Hathaway**, advogada, membro da Comissão de Direito Ambiental da União Internacional para a Conservação da Natureza (CEL-IUCN), do Instituto o Direito por um Planeta Verde (IDPV), do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados, em seu parecer apresentado à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONAMA em 03/11/2014 intitulado **"Controle da convencionalidade de planos de ação, diretrizes e normas para cumprimento dos compromissos da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs) no Brasil: o papel da sociedade civil"**,

“(…) É certo que uma norma regulamentar, e portanto secundária, não deveria condicionar sua aplicação a diretrizes (guias e manuais) que resultem de **processos herméticos**, isolados da crítica da sociedade civil. Com mais razão ainda quando, como no caso em estudo, fazem remissão também às futuras atualizações dos documentos de referência, entre os quais alguns que ainda não estão publicados, e portanto não são conhecidos.

Note-se que em matérias de alta complexidade técnica é comum que os representantes da sociedade civil em colegiados de políticas públicas recorram a especialistas dos meios científicos, da academia. A vedação da participação social na elaboração e discussão dos documentos que se constituem em pilares da implementação de acordos ambientais globais no Brasil representa, pois, um bloqueio à análise de membros da comunidade epistêmica que certamente teriam a contribuir para o aperfeiçoamento das diretrizes em elaboração.”

Recomenda-se, portanto, que o estabelecimento de métodos de referência de amostragem e de análise de poluentes atmosféricos citados na presente proposta de Resolução seja feito tão somente seguindo os princípios fundamentais do CONAMA de garantir a participação da Sociedade Civil e de especialistas por ela indicados em todos os seus processos.

Art. 8º A gestão do monitoramento da qualidade do ar é atribuição dos órgãos estaduais de meio ambiente.

Nossa proposta é substituir a redação sugerida por:

Art. 8º Aos órgãos estaduais do meio ambiente compete a aplicação desta Resolução.

Parágrafo único. Na ausência ou omissão do órgão estadual de controle ambiental, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA atuará, diretamente, em caráter supletivo.

Propomos também um novo artigo criado pelo MPF, não consta na Proposta do MMA, imprescindível para estabelecer o direito da população à comunicação dos dados

Art. 9º Será criado um Sistema Nacional de Monitoramento da Qualidade do Ar, que promoverá a divulgação clara e transparente, de forma acessível à população, dos dados objeto de monitoramento.