

**MANIFESTAÇÃO TÉCNICA CONJUNTA ABEMA**

**MANIFESTAÇÃO DA ABEMA  
3ª REUNIÃO DA CÂMARA TÉCNICA DE QUALIDADE AMBIENTAL DO CONAMA**

**Manifestação dos representantes dos governos estaduais, conforme Regimento Interno do CONAMA, artigo 40 § 2º, que estabelece:** “Quando a matéria for resolvida por voto de qualidade, devem ser encaminhadas ao Plenário do Conama, para conhecimento, as razões dos votos divergentes.”

**1. Considerações iniciais**

A revisão da Resolução CONAMA nº 491/2018, que trata do estabelecimento de padrões de qualidade do ar, deve-se ao determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), face à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6148/DF, em acordo<sup>1</sup> publicado, que admite que a resolução é constitucional e exige sua revisão, pelo CONAMA, no prazo de 2 anos, ou seja, até setembro de 2024.

O acordo estabeleceu que na revisão a nova orientação da Organização Mundial de Saúde - OMS publicada em 2021, posterior à edição da Resolução CONAMA nº 491/2018 deveria ser levada em consideração.

O acordo estabeleceu que devem ser seguidos, (transcrição literal):

- (i) as atuais orientações da Organização Mundial de Saúde sobre os padrões adequados da qualidade do ar;*
- (ii) a realidade nacional e as peculiaridades locais; e*
- (iii) os primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública,*

A orientação da OMS, aceita implicitamente no acordo do STF, e finalmente pelos componentes do grupo de trabalho criado pela Câmara Técnica de Qualidade Ambiental do CONAMA e pelos próprios integrantes da Câmara Técnica, após inúmeras reuniões, é que os padrões de qualidade do ar serão estabelecidos em cinco fases sequenciais, conforme a proposta inicial da ABEMA.

A OMS entende que a poluição do ar se estabeleceu de forma gradativa e sua redução não ocorre de forma abrupta, devendo ser efetuada de maneira gradual, factível e sustentável, levando em conta o desenvolvimento do país, realidades locais tanto sociais quanto de atualização tecnológica e riscos à saúde como um todo.

## MANIFESTAÇÃO TÉCNICA CONJUNTA ABEMA

Há que se entender que a poluição do ar é resultante de um grande conjunto de fontes emissoras como: industriais, veiculares, queima de vegetação, ressuspensão de poeira do solo e de outras fontes difusas, além de reações fotoquímicas e formações na atmosfera de compostos agressivos, até mesmo devido a processos naturais.

Assim, não se pode entender a formação de poluição como um processo antropogênico único em que se aumenta ou se diminui a produção de forma imediata, conforme a demanda. Deve sim ser entendida como consequência de uma complexa atividade social e sua redução só será eficaz se este fato for levado em conta.

### **2. A divergência da proposta vencida pelo voto de qualidade**

A divergência que levou ao voto de qualidade se refere ao Inciso III do Artigo 4º da proposta enviada à Plenária, transcrito a seguir:

*III- Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-3 entrarão em vigor em 1º de janeiro de **2033**.*

Enquanto a proposta dos estados foi a seguinte:

*III- Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-3 entrarão em vigor em 1º de janeiro de **2035**.*

#### **2.1 Embasamentos da proposta da ABEMA**

A complexidade da redução dos níveis de poluição é estudada à exaustão pelos órgãos ambientais dos estados, pois é a eles que cabe a incumbência de monitorar e gerenciar a questão da qualidade do ar. Assim, os órgãos estaduais possuem um grupo de profissionais, altamente qualificados, dedicados totalmente ao estudo da poluição do ar.

Demonstrando que são absolutamente conscientes do papel que possuem na proteção à saúde da população, os governos estaduais, ao longo de cerca de 50 anos, foram construindo a cultura do controle de poluição no país, com consequências bastante positivas. Não por menos, as orientações da OMS foram primeiramente adotadas no nível estadual e a legislação estadual foi a base, como ainda é, para a construção da legislação federal de qualidade do ar no país.

A simples mudança dos padrões de qualidade do ar não reduz por si a poluição, sendo necessárias medidas de controle e gestão para tal. Desta forma, o estabelecimento dos padrões de qualidade do ar deve levar também em consideração o período de tempo necessário para a implementação das medidas de controle da poluição do ar, de modo que haja uma efetiva melhoria da qualidade do ar.

Exemplificando, iniciaram-se em 2016 as discussões para a implantação de uma nova fase do PROCONVE para o controle das emissões de poluentes de veículos pesados, que culminou na

## MANIFESTAÇÃO TÉCNICA CONJUNTA ABEMA

publicação da Resolução CONAMA nº 490 de 2018. A Resolução determinou que os limites de emissão e demais exigências passassem a ser atendidos apenas em 2022 para novos modelos de veículos e em 2023 para todos os modelos. Esse intervalo de 4 e 5 anos foi decidido tendo como justificativa a necessidade da indústria de adaptar seus produtos e processos, para desenvolvimento dos equipamentos de pós tratamento das emissões a bordo dos veículos, que precisam incorporar novas tecnologias de controle. Historicamente as mudanças de fase no PROCONVE seguem, via de regra, intervalos similares. Importante considerar que a vida útil de veículos pesados a diesel costuma ultrapassar os 30 anos, o que faz com que os efeitos de melhoria em termos de concentração atmosférica de poluentes sejam percebidos de forma gradual ao longo dos anos, por meio da renovação da frota. Ou seja, a redução na concentração atmosférica de poluentes ocorre de forma paulatina, como resultado de ações de controle decididas por vezes muitos anos antes que levam em conta aspectos de viabilidade técnica, econômica e de disponibilidade de recursos materiais, humanos e de tempo, e não de forma imediata por meio de processos meramente administrativos.

O conjunto de medidas de controle, tanto de fontes móveis como de fontes fixas, tem levado a significativas reduções dos níveis de poluição no país. Exemplo disto são as reduções das concentrações de monóxido de carbono e dióxido de enxofre que praticamente já atendem aos padrões estabelecidos, pelo menos nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Foram muitos anos depreendidos entre a formulação da necessidade de controle, a elaboração dos documentos legais que o impuseram, o tempo decorrido para implementação e o resultado na qualidade ambiental.

No caso do ozônio, ainda hoje se observam constantemente valores acima dos padrões de qualidade, sendo um poluente que representa preocupação não apenas no Brasil, mas em praticamente todos os locais do mundo onde haja aglomeração urbana.

As partículas, ainda hoje um grande problema, tiveram seus níveis reduzidos, embora ainda se observe patamares altos frente aos padrões recomendados para proteção à saúde.

Comparando-se didaticamente os dados de São Paulo com os Estados Unidos (<https://www.epa.gov/air-trends>), naquele país as médias das concentrações 2<sup>as</sup> máximas diárias de partículas inaláveis (MP<sub>10</sub>) caíram de 115 µg/m<sup>3</sup> em 2000, para 74 µg/m<sup>3</sup> em 2011, mantendo-se em patamar semelhante em 2021 (73 µg/m<sup>3</sup>). Em São Paulo, verificou-se uma queda de 52% na concentração média anual de MP<sub>10</sub> da RMSP (54 para 26 µg/m<sup>3</sup>), no período de 2000 a 2022. No entanto, estas médias se estabilizam entre 2016 e 2022 com valores em torno de 28 µg/m<sup>3</sup>.

A concentração média anual de partículas inaláveis (MP<sub>2,5</sub>) reduz-se de 18 a 14 µg/m<sup>3</sup> em estação representativa da cidade de São Paulo no período de 2011 a 2022, estabilizando-se em concentrações em torno de 14 µg/m<sup>3</sup>. Nesse período as concentrações médias deste poluente nos Estados Unidos se estabilizam em torno de 9+-1 µg/m<sup>3</sup>.

Objetivamente os dados mostram uma eficiente redução de poluição do ar, inicialmente com resultados mais significativos. No entanto a estabilização de dados que se segue indica que

## MANIFESTAÇÃO TÉCNICA CONJUNTA ABEMA

esforços muito grandes serão necessários para que se obtenham pequenos ganhos. Esta é uma das razões para que não se tome atitudes precipitadas ao determinar padrões a longo prazo, sem avaliação das medidas necessárias, considerando-se que estamos atingindo, em alguns casos, o patamar de estabilização. Mesmo com a significativa redução de atividades de toda a ordem durante a pandemia, destacando-se a redução do tráfego, a expectativa de uma expressiva melhora na qualidade do ar foi frustrada nas maiores cidades do país e em diversos centros urbanos ao redor do mundo.

Com base nos constantes estudos, os estados têm como proposta básica o avanço, em 1º de janeiro de 2025 para a fase 2 (PI2), evoluindo assim dentro das 5 fases estabelecidas. Sequencialmente o avanço para fases mais restritas deve se dar por meio de revisão a cada 4 anos, levando em conta os avanços da qualidade do ar observados, a constatação das condições sociais, os avanços tecnológicos aplicáveis e a realidade nacional como um todo. Condições estas claramente determinadas no acórdão do STF.

A princípio, os estados têm uma posição de mudança para as fases subsequentes por meio de avaliações periódicas. Entretanto, visando uma convergência, concordaram após novas avaliações de seus dados de evolução da qualidade do ar, medidas de controle em implantação e de toda a experiência acumulada em gestão, um prazo mínimo de 12 anos para entrada de PI3. Ainda assim, houve concessão para o desafio de uma meta de 10 anos para este avanço. Para exemplificar a magnitude dos esforços a serem implementados, em média 42% dos municípios do estado do Rio de Janeiro não atendem ao PI3 anual para MP<sub>10</sub> entre 2019 e 2023. No caso do ozônio, em média 83 % das estações do estado de São Paulo ultrapassam os valores de PI3 para este poluente, considerando o período de 2022 a 2023. Ou seja, esforços relevantes devem ser efetuados para que os padrões da fase 3 (PI3) sejam atendidos.

O prazo aprovado na Câmara Técnica para entrada em vigor da terceira etapa (PI3) em 8 anos é irrealista, pois os controles ambientais, como os controles da sociedade em geral, demoram longos prazos de amadurecimento, decisão execução e resultados condizentes. O prazo aprovado, pelo voto de qualidade do Ministério do Meio Ambiente com base em análises desconectadas dos dados dos estados e ponderações aritméticas, não leva em consideração os desafios de avanços tecnológicos que deverão ser implementados, bem como investimentos em infraestrutura, mudanças de matriz energética, mobilidade urbana, impactos nas atividades industriais, entre outros.

Os estados consideram que a data de 1º de janeiro de 2035, embora difícil, é mais realista para a adaptação às novas exigências, levando em conta as particularidades regionais e a capacidade de implementação das medidas necessárias para atingir esses padrões. Uma adoção antecipada pode resultar em dificuldades operacionais e financeiras para diversos estados, além de eventuais problemas no licenciamento ambiental.

## MANIFESTAÇÃO TÉCNICA CONJUNTA ABEMA

### 3. Outras considerações

Os estados sentem-se também no dever de alertar que a redação aprovada para o Inciso IV do Artigo 4º estabelece que os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários (PI4) entrarão em vigor em 1º de janeiro de 2044, com possibilidade de antecipação ou prorrogação desta data, uma única vez, por um período máximo de 4 anos.

A própria sugestão de uma janela temporal de entrada em vigor do PI4 em 2044, com intervalo de  $\pm 4$  anos, demonstra a incerteza do proposto. Essa proposta não foi embasada em um estudo indicando a evolução da qualidade do ar, quais medidas de controle e tecnologias deverão ser implantadas e que considerasse as diferenças regionais e sociais em um país tão diverso. Isso contraria as diretrizes da OMS e do STF ao adotar os valores estabelecidos pela OMS sem avaliar o contexto específico do país. Além disso, as circunstâncias se alteram constantemente em função das condições econômicas, sociais e tecnológicas, tornando previsões para um cenário de 20 anos muito incertas.

Ressalta-se que os padrões estabelecidos na fase 4 correspondem aos valores-guia da OMS de 2005, sendo que a própria organização indica que 90% da população mundial vive em regiões em que estes valores são ultrapassados, o que demonstra a difícil exequibilidade dos mesmos.

Considerando os dados dos últimos anos, 75% dos municípios do Rio de Janeiro, 94% dos municípios de Minas Gerais e 89% das estações de monitoramento do estado de São Paulo ultrapassam o PI4 anual para  $MP_{10}$ , o que demonstra mais uma vez a dificuldade em se alcançar o proposto.

A proposta dos estados visa garantir que a transição para a quarta fase (PI4) e, posteriormente, para o padrão final (PF) seja baseada em avaliações técnicas regulares, realizadas a cada quatro anos. Esta abordagem permite ajustes contínuos e fundamentados nas condições ambientais e tecnológicas, assegurando que as decisões sejam baseadas em dados concretos e em análises de viabilidade técnica, em vez de prazos fixos administrativamente estabelecidos sem embasamento técnico suficiente.

Os estados destacam ainda que muito há que se avançar na implementação da Política Nacional de Qualidade do Ar, sendo necessário, antes de se pensar em prazos para padrões mais restritivos, ações de apoio à ampliação da rede de monitoramento da qualidade do ar, elaboração dos inventários de emissões estaduais, bem como dos planos de gestão da qualidade do ar que indicarão as medidas de controle a serem adotadas para se atingir os padrões de qualidade do ar desejáveis.

**MANIFESTAÇÃO TÉCNICA CONJUNTA ABEMA**

**4. Conclusão**

Pelo exposto reafirmamos a proposta de que o inciso III do Artigo 4 tenha a seguinte redação:

*III- Os Padrões de Qualidade do Ar Intermediários PI-3 entrarão em vigor em 1º de janeiro de **2035**.*

Reiteramos também que a mudança para a quarta fase (PI-4) e para o padrão final (PF) deve ocorrer por meio de avaliações técnicas realizadas a cada 4 anos, e não por um prazo estabelecido administrativamente sem embasamento técnico, sob o risco de adoção de padrões inexecutáveis e não aderentes à realidade. Essas avaliações periódicas permitirão ajustes baseados em dados concretos e garantem a viabilidade e eficácia das medidas adotadas para a melhoria da qualidade do ar.

Assim, como consequência do exposto serão apresentadas propostas na Plenária de alteração dos artigos 4º e 6º.

**5. Referência:**

1. Acórdão do STF Inteiro Teor - <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código B14E-11D4-DB21-90EA e senha CB71-7153-299F-8DFC