

Consequências das Alterações Introduzidas no Programa de Inspeção Ambiental Veicular da Cidade de São Paulo

Alfred Szwarc e Gabriel Murgel Branco – especialistas em prevenção e controle da poluição veicular e consultores técnicos da AFEEVAS – comentam o impacto e os riscos para a efetividade do Programa de Inspeção Ambiental Veicular na cidade de São Paulo que poderão advir com as mudanças na legislação municipal sancionadas pelo prefeito em 12 de abril de 2013.

A nova lei municipal No. 15.688, sancionada pelo prefeito de São Paulo em 12 de abril de 2013, altera significativamente o formato que a inspeção ambiental veicular poderá ter a partir de 2014 na cidade de São Paulo. Como a inspeção não é um tema popular, a exemplo de qualquer medida que acarreta obrigações, independentemente dos benefícios que possa trazer para a sociedade, apenas um número limitado de especialistas, ambientalistas, políticos e de entidades da sociedade civil se manifestou publicamente sobre as alterações que a nova lei traz, questionando a falta de discussão técnica ao longo do processo legislativo e levantando os riscos das mudanças aprovadas, na efetividade do programa municipal de inspeção e manutenção de veículos em uso – I/M-SP. A CETESB, que desenvolveu os estudos pioneiros que fundamentaram a legislação federal sobre o assunto, regulamentada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que definiu o modelo de inspeção adotado no Estado do Rio de Janeiro desde 1997 e a partir de 2008 na cidade de São Paulo, curiosamente não foi convidada pela administração municipal para discutir as alterações antes da aprovação da lei. Resulta que o objetivo primordial do I/M-SP, de promover a manutenção sistemática da frota em circulação, para evitar aumento excessivo das emissões e do ruído pelo seu uso ou por modificações não autorizadas, ficará significativamente comprometido pelas novas regras, que resultarão no aumento das emissões veiculares, pelas razões expostas a seguir:

Mudança no prazo inicial da inspeção - Ao estabelecer a flexibilização do prazo para a primeira inspeção de um ano para três anos, a nova lei municipal admite que nesse período todos os veículos mantêm constantes as emissões. Dados efetivamente medidos do I/M-SP indicam a ocorrência de cerca de 3% de reprovações em veículos com um ano de uso. Apesar de parecer pequeno, este índice de reprovação corresponde a uma emissão adicional equivalente a 60% da emissão total de poluentes dos veículos desse ano-modelo, medidos no período. As reprovações são originadas por diversas causas, tais como falhas na dosagem da mistura ar-combustível, que podem elevar a emissão de poluentes em até 20 vezes o valor normal, por fazerem o conversor catalítico parar de funcionar. Além disso, não são raros “recalls” de veículos novos para reparos ou substituição de componentes defeituosos, o que reforça o argumento de que veículos novos também precisam ser inspecionados. De forma equivocada e inócua, uma vez que o assunto é regido por legislação federal, a nova lei municipal procura passar às montadoras e sua rede de assistência técnica a responsabilidade pela conformidade das emissões do veículo nos três primeiros anos de uso, quando, na realidade, essa responsabilidade é do proprietário do veículo. A

realidade é que a garantia do veículo é oferecida pelo fabricante desde que realizadas as manutenções periódicas numa determinada quilometragem ou, geralmente, um ano de uso, aquilo que ocorrer primeiro. Assim, sendo a garantia sempre condicionada à realização de manutenção programada nas concessionárias de marca, a inspeção anual é absolutamente necessária para comprovar a realização das revisões obrigatórias para a manutenção das condições adequadas de conservação do veículo desde o início da sua vida útil. Cabe salientar que as concessionárias de marca cobram caro por esses serviços e por isso há grande evasão de clientes após vencidas as revisões gratuitas, o que se constitui em mais um motivo para as inspeções. Infelizmente, esse quadro da realidade foi ignorado pela nova lei.

Mudança na periodicidade da inspeção - Ao alterar a periodicidade anual da inspeção dos veículos leves e motocicletas com até dez anos para frequência bienal, a nova lei reduz o estímulo à manutenção periódica e os veículos que sofreram aumento na emissão de gases, partículas e ruído permanecem mais tempo gerando, desnecessariamente, uma emissão que é evitável. No caso dos motocicletas de baixa cilindrada isso é ainda mais problemático, pois esses veículos tem uso intenso, não passam com frequência por manutenção tecnicamente qualificada, seu sistema de suprimento de combustível ao motor é frequentemente alterado pelo próprio usuário, que busca de forma tecnicamente incorreta maior economia, e apresentam durabilidade reduzida em comparação com os demais veículos. Esses fatos tornam essa categoria de veículos problemática sob o ponto de vista ambiental uma vez que a emissão de poluentes e de ruído supera sobremaneira à dos veículos leves mais atuais e uma maior tolerância para a sua inspeção é um atentado contra a saúde pública e o bem estar da população.

Pulverização da inspeção em centenas de locais - Ao abrir a possibilidade da inspeção ser realizada a partir de 2014 em centenas de oficinas mecânicas e/ou Organismos de Inspeção (O.I.), a nova legislação ignora a experiência internacional e as recomendações de que se deve evitar esse tipo de modelo operacional. De acordo com a publicação do governo norte-americano “Vehicle Inspection and Maintenance Programs: International Experience and Best Practices (Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso: Experiência Internacional e Melhores Práticas)”¹, o modelo recomendado é o de inspeção centralizada, realizada por operadores privados, em centros dedicados exclusivamente para inspeção veicular, com supervisão governamental. Trata-se de uma recomendação baseada na extensa experiência dos EUA nesse campo e que identifica a melhor opção. Não por acaso esse é o modelo que foi adotado na legislação brasileira, com a ressalva de que o operador pode ser uma entidade governamental, como no Rio de Janeiro, ou privado, caso de São Paulo.

A pulverização da inspeção em centenas de locais dificulta sobremaneira a padronização dos equipamentos, dos procedimentos operacionais, da capacitação dos técnicos, das atividades de inspeção, bem como, da fiscalização e da auditoria governamental, fatores determinantes na eficácia do programa e na confiabilidade e

¹ United States Agency for International Development, Office of Energy and Information Technology, 2004

rastreabilidade dos resultados. Levantamentos realizados em diversos programas que adotaram esse modelo, como o caso da Cidade do México, onde chegaram a operar cerca de 500 oficinas credenciadas para realizar a inspeção ambiental na década de 1990, indicam a ocorrência de sérios problemas, particularmente a ocorrência de aprovações fraudulentas, que chegaram a representar aproximadamente 50% das aprovações registradas². Para enfrentar essa situação, em 1996 o governo local descredenciou todas as oficinas, acabou com esse tipo de inspeção e passou a requerer a realização da inspeção em centros especializados, semelhantes aos atualmente existentes no Rio de Janeiro e na cidade de São Paulo. Registros de elevadas taxas de aprovações fraudulentas também foram registrados no programa I/M de Nova Deli, na Índia, onde foram credenciados mais de 400 postos de combustível e oficinas mecânicas para a realização da inspeção.

Também é oportuno registrar que no caso da realização da inspeção em oficinas, é comum a ocorrência da venda casada de peças e serviços para garantir a aprovação do veículo, mesmo nos casos em que a troca de peças e realização de serviços de manutenção não são necessários, caracterizando uma prática de abuso contra os interesses do consumidor.

É preocupante imaginar que a responsabilidade da inspeção ambiental veicular possa ser transferida, em poucos meses, para uma rede de empresas que não tem a necessária experiência nessa atividade, nem a estrutura para a organização necessária ao Programa. Fica obviamente a dúvida sobre quais os critérios que serão adotados para o credenciamento das empresas, como se dará o credenciamento, quem irá de fato fiscalizar e auditar centenas de locais de inspeção e de que forma serão avaliados os resultados. É oportuno mencionar que os O.I., apesar de representantes dessa categoria terem declarado publicamente já ter realizado mais de 10 milhões de inspeções veiculares, não tem efetivamente experiência e capacitação na realização da inspeção veicular ambiental seriada, e tampouco no gerenciamento, controle e auditoria estatística que precisam ser centralizados. Na verdade, os O.I. são empresas credenciadas pelo INMETRO para fazer inspeção de segurança, que consiste na maioria dos casos, em verificar visualmente a integridade estrutural do veículo e de seus componentes principais, conferir a documentação e a numeração gravada em várias partes do veículo e averiguar a existência de multas de trânsito. Também são credenciadas a atestar a qualidade da instalação de kits de conversão para gás natural veicular, sem ter que verificar a emissão de poluentes³. Contudo, é neste quesito, de relevância ambiental, que essas instituições têm falhado de forma escandalosa, pois não medem as emissões de poluentes, que podem aumentar em até 500% com a instalação desses kits, e fazem vista grossa à utilização de kits de conversão não autorizados pelo IBAMA⁴. Outro aspecto problemático associado à pulverização dos locais de inspeção é o fato de que, geralmente, tanto os O.I. como as oficinas

² United States Agency for International Development, Office of Energy and Information Technology, 2004

³ A Portaria Inmetro 049/2010 dispensa a comprovação de atendimento às exigências do CONAMA pelo Certificado de Conformidade CAGN.

⁴ O IBAMA não certificou nenhum kit de conversão para GNV para veículos ano-modelo 2007 em diante, entretanto as conversões são realizadas até em veículos ano-modelo 2013.

mecânicas tem dificuldade para operar com grandes volumes de veículos diariamente, em grande parte por falta de espaço físico de suas instalações, necessário para acomodar veículos em espera. Isso deverá gerar filas de espera nas ruas da cidade, aumentando ainda mais a lentidão no trânsito de São Paulo, o que resultará em desperdício de combustível e aumento na emissão de poluentes e de ruído nessas regiões. Também se pode esperar a multiplicação de problemas de ruído na vizinhança das centenas de locais que deverão realizar a inspeção, pois os testes são sempre realizados com os motores em aceleração e o ruído pode, dependendo do motor, atingir níveis muito altos, da ordem de 100 dBA, o que requer locais de dimensões muito avantajadas, normalmente indisponíveis nessas instalações.

Outro problema associado à pulverização de locais de inspeção é a concorrência predatória para conseguir clientes, o que estimula a realização de serviços de baixa qualidade e aprovações fraudulentas.

Quanto à possibilidade de se aumentar a frota-alvo a ser inspecionada, incluindo veículos registrados nos municípios vizinhos e que transitem pelo menos 120 dias na cidade, trata-se de medida polêmica quanto à sua validade jurídica e viabilidade prática para identificação desses veículos e obrigatoriedade de realização da inspeção em São Paulo. A ideia deveria ser posta em prática para se avaliar a sua viabilidade e efetividade. Contudo, na realidade, a proposta da Prefeitura de São Paulo feita ao governo estadual, para que este passe a exigir a inspeção veicular ambiental na Região Metropolitana de São Paulo, é a solução mais apropriada para o caso e responde às demandas de melhoria da qualidade do ar nessa região.

Uma simples análise das alterações introduzidas pela nova lei no I/M-SP quanto ao prazo para a primeira inspeção, quanto à periodicidade e considerando a hipótese de ocorrência de 50% de aprovações fraudulentas, tal como verificado na Cidade do México, indica que a eficácia do I/M-SP poderá ser reduzida em até 57% sobre a massa de poluentes emitida anualmente em relação aos resultados atuais. Considerando a recente publicação do Decreto Estadual 59.113, de 23/04/2013, que estabelece padrões mais restritivos de qualidade do ar para o Estado de São Paulo e levando em conta a velocidade com que a frota de veículos cresce, existem enormes desafios para que a qualidade do ar na cidade de São Paulo atinja os níveis desejados. Nesse contexto a nova versão do programa I/M-SP, prevista para ser adotada a partir de 2014, certamente não é a resposta que São Paulo necessita para ajudar na melhoria da qualidade ambiental e preservação da saúde pública.