



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

6.2 Parâmetros constitucionais para a regulamentação legal de licenciamentos ambientais.

O GOVERNO ABERTO E SUAS APLICAÇÕES AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Categoria: Doutorado completo

Autores: Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire (Professora Doutora da Universidade Federal do Ceará) - geovanacartaxo@gmail.com e Yuri Vasconcelos de Araújo (Zona de Processamento de Exportação – ZPE Ceará) - yurivasconcelos13@gmail.com

RESUMO

O Licenciamento Ambiental, instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela lei 6938/81, consolida uma das principais ferramentas de prevenção e proteção ambiental presentes na legislação brasileira. O procedimento de licenciamento, contudo, sofre diversas críticas de especialistas, empreendedores e da população em geral, pois apresenta problemas em sua execução como sobreposição de instrumentos normativos, estruturação insuficiente das instituições licenciadoras, falta de transparência na tomada de decisões, falhas na aprovação de licenças, entre outros. Esses problemas burocratizam a execução dos órgãos, que passam a acumular processos e a aprovar empreendimentos com baixa viabilidade ambiental, diminuindo o poder de mitigar danos, favorecendo assim a degradação de biomas, empreendimentos sem sustentabilidade e acidentes. As críticas em geral focam no longo período de análise e baixa responsividade ambiental do procedimento. É possível ampliar o controle nos procedimentos de licenciamento, ampliar a transparência e diminuir prazos sem perder eficiência e efetividade ambiental do procedimento? Essas questões são possíveis de serem respondidas à luz do conceito de governo aberto e governança eletrônica. O presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise do licenciamento ambiental no Brasil, apontando os desafios mais frequentes e buscando soluções à luz do conceito de Governo Aberto. Tal denominação se aplica a Governos que buscam trazer, à sua forma de administrar, novos modos de operar em que todos os seus passos sejam transparentes aos olhos da população. Isso se dá pela disponibilização de dados governamentais a partir da utilização de



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

ferramentas que facilitem o acesso livre e pleno cumprimento dos preceitos constitucionais do direito à informação, adequado à contemporaneidade. O uso de tecnologias digitais surge como um fator que permite o processo de um governo aberto, aprofunda assim o Estado Democrático de Direito. Assim, o trabalho consiste numa introdução ao conceito de Governo Aberto e suas potencialidades para a gestão ambiental. Depois, analisou-se o licenciamento ambiental, fez-se propostas sobre a potencialidade de ampliar o controle social e a sustentabilidade aplicando as ferramentas da governança aberta. Procurou-se, também, analisar exemplos no Estado do Ceará, de forma a trazer, para o âmbito do trabalho, a contextualização regional, relatar experiências e propor aplicabilidades.

Palavras-chave: Governo Aberto. Transparência. Licenciamento Ambiental. Estado Democrático de Direito.

1 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa aplicada ao trabalho foi de caráter qualitativo. Para Fonseca (2002, p. 20), “a pesquisa qualitativa se preocupa com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais”.

Assim, foi feita extensa análise documental focada em três vertentes. Na primeira, buscou-se conceituar o Governo Aberto, como os Estados se articulam para implementar tal modelo de política às suas administrações e de que forma o Brasil acompanha essa nova realidade. A segunda parte foi focada na investigação de problemáticas que ocorrem na legislação e nos próprios órgãos administrativos.

A terceira vertente, então, voltou-se a discutir propostas que melhorem o procedimento do Licenciamento Ambiental utilizando-se princípios do Governo Aberto. Buscou-se exemplos concretos, ferramentas já existentes e de que forma isso contribui para a melhora desse procedimento administrativo.



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

2 A IMPORTÂNCIA DO GOVERNO ABERTO PARA O ATUAL CONTEXTO DEMOCRÁTICO

2.1 Considerações Iniciais

O surgimento da Internet no começo dos anos 1990 até os dias atuais proporcionou o desenvolvimento e o acesso a novas ferramentas de comunicação em escala global. As redes sociais permitem, aos cidadãos, ter voz ativa e compartilhar opiniões a milhares de pessoas, além de possibilitar a participação efetiva em diversos fóruns e na formação de uma nova esfera pública. Isso propiciou mudanças na forma em que a população se organiza. Na visão de Calderón e Lorenzo (2011, p.12):

A forma de canalizar a participação social se dava através dessa sociedade civil em que a participação do indivíduo se diluía e mediava em um marasmo de interesses grupais, de classe ou históricos. O indivíduo não era importante, e eram os grupos organizados que eram os sujeitos de políticas públicas.

Assim, denota-se que, antes, as reivindicações sociais se davam por intermédio de organizações coletivas (tais como associações, sindicatos, ONG's), em que os interesses individuais eram diluídos dentro dessas entidades em prol de necessidades coletivas. A utilização de ferramentas disponíveis na Internet permite ao indivíduo utilizar a rede para expressar seus próprios anseios em relação a seu governo, tendo poder para se organizar e construir arquiteturas sociais necessárias para uma reivindicação direta. Consiste na abertura do polo emissor em que todos podem se comunicar com todos, numa era chamada de Sociedade do Conhecimento ou Sociedade em rede, diminuem-se as hierarquias e amplia-se o poder de atuação.

A aplicação dos conceitos de Governo Aberto à política mostra-se oportuna, pois facilita o câmbio de informações entre governantes e governados, criando canais de comunicação a custos acessíveis e aumentando a participação e o controle social. Dentre outras definições, a expressão pode ser conceituada como:



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Uma gestão mais transparente, com dados e informações disponíveis facilmente a qualquer interessado, por meio de uma interface amigável e intuitiva. Desse modo, a população é efetivamente empoderada no processo de tomada de decisão, participando não somente por meio de escolhas como “sim” ou “não”, mas também pela intervenção na escolha de objetivos, metas e caminhos a serem seguidos ao longo do desenvolvimento das políticas públicas. O Governo Aberto engloba também a prestação de contas, a transparência sobre quem é quem nas contratações públicas, abrindo espaço, por meio da tecnologia, para uma administração pública conectada, em rede, moderna e interativa (Prefeitura de São Paulo, 2015, p. 6).

O Governo Aberto corresponde a uma fase mais avançada da governança virtual, fundamentada não só na eficiência, celeridade e transparência mas, sobretudo, no combate à corrupção, na afirmação de direitos e a uma abertura para a participação cidadã. Consiste num desafio por impor uma mudança radical da cultura administrativa construída historicamente com base no segredo e no controle das informações. O governo aberto empresta valores a ideia inicial de governo eletrônico, pois vai além do uso das novas tecnologias no governo ao incluir a transparência, participação e colaboração como princípios. Concretiza, assim, o Estado Democrático de Direito, pois não há que se falar em democracia sem a abertura das informações, num Estado complexo e contraposto a uma miríade de interesses e aspectos a serem compreendidos, somente se concebe a democracia com a liberdade e amplo acesso a todas as informações.

2.2 Brasil e Governo Aberto

O Brasil realiza, desde 2011, ações para implementar a governança aberta em suas atividades políticas, lideradas principalmente pela Controladoria Geral da União (CGU), criada em 2003 e que tem, como função, “assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão” (BRASIL, 2014). O Brasil encontra-se na fase de 2º Plano de Ação; a 1ª etapa foi lançada em 20 de setembro de 2011,



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

contando com 32 compromissos que refletem a necessidade de se fortalecer os princípios de Governo Aberto à democracia brasileira. O balanço do 1º Plano de Ação, divulgado em outubro de 2012, mostra que, dos 32 compromissos firmados, apenas 2 não foram cumpridos. O país apresenta um histórico de políticas que sinalizam para uma política transparente. A Constituição de 1988, por exemplo, cita, em seu artigo 5º, XXXIII, que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Em 2004, foi criado o Portal da Transparência do Governo Federal, pelo qual os cidadãos podem acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. Desde maio de 2010, o Portal disponibiliza dados sobre a execução orçamentária e financeira da Receita e da Despesa do Poder Executivo Federal com atualização diária.

Em 2011, foi lançada a lei 12.527, a Lei de Acesso a Informação, que regula o que preconiza o que cita o artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal, dando, aos cidadãos, o direito ao acesso a informações públicas.

O Decreto nº 8777, de 2016, institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, buscando aprimorar a cultura de transparência pública. Entre outros tópicos, o capítulo I cita, em seus artigos V e VI, que a lei objetiva, entre outros afins:

V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;

VI - fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública.

O Decreto nº 8936, de 2016, estabelece a criação de uma Plataforma de Cidadania Digital que busca centralizar todos os serviços de atendimento numa única plataforma e ampliar o número de procedimentos eletrônicos, diminuindo a burocracia, o uso de papéis, ampliando o controle, a transparência e a cidadania.



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Além da legislação em vigor, o Brasil possui experiências com sítios e plataformas on-line de informações. Por meio da atuação de diversos hackers e programadores independentes, tais serviços foram disponibilizados à população através da Internet. O CMSP (<http://cmsp.topical.com.br/>), por exemplo, traz uma nova visualização das prestações de contas disponibilizadas no sítio da Câmara Municipal de São Paulo – a disponibilização em dados abertos permite a comparação e reagrupamento de dados, o que antes as listas e tabelas estanques impediam uma análise mais crítica das informações. (COMUNIDADE TRANSPARÊNCIA HACKER, 2011).

A prefeitura de São Paulo também possui plataforma de dados abertos em que é possível o acesso de diversas informações sobre a cidade (<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/>), onde se encontram tópicos sobre educação, meio ambiente, direitos humanos, moradia, saúde, infraestrutura, entre outros. Há ainda uma plataforma em que se pode baixar dados estatísticos e geoespaciais da cidade em questão (com dados georreferenciados e seus metadados), possuindo um banco de dados de 4,6GB.

A Escala Brasil Transparente, criada em âmbito federal, busca analisar o grau de transparência de Estados e municípios. Já foram realizadas 2 avaliações, as quais estão disponíveis online no portal da CGU. A primeira avaliação mostrou que menos de 10% dos municípios cumprem a lei 12.527, base de parâmetros para avaliação dos municípios. 63% dos municípios tiraram 0 na avaliação e 23% deles obtiveram notas entre 1 e 2.

2.3 Governo e Meio Ambiente

O Brasil construiu uma forte legislação voltada à proteção do meio ambiente, em que a preocupação com o desenvolvimento sustentável e com a proteção e conhecimento da natureza integram uma cultura que remonta alguns escritos desde o Império e tem como marco simbólico e espaço maior de disseminação a Rio 92. Portanto, além dos aspectos naturais como a mega biodiversidade, ainda contamos com avançados instrumentos legais e administrativos.



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

A Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço à política de meio ambiente praticada no Brasil, incorporando a temática ambiental em diversos títulos e capítulos que abrangem desde políticas de saúde, de educação, a ordem econômica, a comunicação e, principalmente, elevando o meio ambiente a um direito fundamental do ser humano.

As características inerentes ao direito ambiental, direito fundamental de terceira dimensão e difuso, com características de direito de solidariedade, que impõe o dever de defendê-lo ao Estado e à sociedade, aspectos que reafirmam a imbricação do seu pleno exercício ao acesso a uma ampla e complexa gama de informações e dados. Assim, o direito ambiental será eficaz na medida em que a população participar das políticas ambientais o que está imbricado a um livre acesso a informações relevantes para tomada de decisão.

2.3.1 Do Princípio da Participação

São diversos os mecanismos que visam à participação da população em consultas e tomadas de decisão, tais como a lei de iniciativa popular, o referendo, a ação popular, os conselhos deliberativos nas diversas esferas de decisão de políticas públicas, entre outras ferramentas. Contudo, as falhas do sistema administrativo vigente e o problema crônico da fragilidade da educação para a cidadania, entre outros, distanciam a eficácia das normas jurídicas. Sendo baixo o número das demandas de ação popular no Judiciário, por exemplo, bem como a participação efetiva nos processos decisórios. A questão que se coloca enfoca a possibilidade de ampliar e qualificar essa participação utilizando os meios digitais.

O princípio da participação popular constitui-se um dos mais importantes da Rio 92, sendo disposto junto com o princípio da informação no artigo 10 da Declaração do Rio. Apesar de previsto na CF, em seu artigo 225, o princípio democrático da participação popular ganhou maior notoriedade quando da Declaração da Rio 92, onde contempla, em seu princípio¹⁰:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

A Resolução CONAMA 001/86, que trata do licenciamento ambiental, cita, em seu art. 11, § 2, que o órgão ambiental competente, ao determinar execução do EIA/RIMA, “sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA”. A CF, por sua vez, cita de que forma dar-se-á essa atuação popular. Thomé (2012, p. 82) doutrina que a “participação democrática tem lugar em três esferas: legislativa, administrativa e processual”:

Tabela 1 – Formas de Participação Popular democrática

Medidas Legislativas	Plebiscito (art. 14, I, CF)
	Referendo (art. 14, II, CF)
Medidas Administrativas	Iniciativa Popular (art. 14, III, CF)
	Direito de Informação (art. 5º, XXXIII, CF)
	Direito de Petição (art. 5º, XXXIII, CF)
Medidas Processuais	Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), (art. 225, IV, CF)
	Ação Popular (art. 5º, LXXIII, CF)
	Ação Civil Pública (art. 129, III, CF)

Fonte: Thomé, Romeu (2012). Manual de Direito Ambiental (p. 82). Salvador: jusPODIVM

2.3.2 Do princípio da Informação

Imbricado ao Princípio da Participação está o Princípio da Informação como exposto no Princípio 10 da Rio 92. Sem o acesso adequado às informações e dados ambientais não há como haver uma mobilização concreta da sociedade em se articular e tomar decisões que satisfaçam seus interesses.



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

A CF de 1998 consagra, ao longo de seu texto, o direito à informação, direito este que vem avançando em sua concretização, passando de uma obrigação passiva, para uma estágio ativo na sua prestação como preconiza a Lei de Acesso à Informação. O artigo 5 da Constituição, inciso XXXIII, por exemplo, cita:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Outros trechos da Constituição, tais quais os artigos 220 e 221 (da comunicação social) tratam sobre a liberdade de informar e sobre o conteúdo do que será informado. No contexto ambiental, o artigo 6º, § 3º da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), cita que os órgãos que compõem o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) “deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada”. Na âmbito do Direito Ambiental a Lei 10650 de 2003 antevia a evolução do direito ao acesso à informação como um dever ativo do Estado, conforme concretizado na Lei de Acesso à Informação, Lei 12527 de 2011, que inverte o direito de informação conforme uma demanda e passa a obrigar a disponibilização das informações na Internet numa ação ativa do Estado. A informação essencial não precisa mais ser requerida, dever estar disponibilizada na internet em dados abertos.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL E SEUS DESAFIOS

3.1 Histórico do Licenciamento Ambiental no Brasil

O Licenciamento Ambiental, através da PNMA, surgiu como um dos alicerces para implementação do desenvolvimento sustentável no Brasil. Sendo o veículo para a aplicação dos princípios da prevenção, precaução, informação, participação como forma de dirigir as atividades econômicas à sustentabilidade. Assim, o termo está conceituado na Resolução CONAMA 237/97 como:



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras; ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

A expressão licenciamento ambiental foi utilizada na legislação brasileira, pela primeira vez, na lei estadual nº 997, de 31 de maio de 1976, de São Paulo, que instituía o Controle de Poluição do Meio Ambiente no estado. Em âmbito federal, o conceito foi instaurado pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) que, em seu artigo 9º, inciso IV, o torna um dos instrumentos mais importantes da Política Ambiental. A referida norma cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) que, dentre outras competências, tem a função de estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. Essa norma foi alterada pela lei nº 7.804 de 1989, estabelecendo quem são os órgãos superior, central, executor, deliberativo/normativo, seccional e local da Política Ambiental e suas funções.

A lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 cria o IBAMA, que passou o órgão responsável pelo licenciamento de obras que são competência da União. Em 2007, esse órgão deixou de ser o responsável pela gestão das Unidades de Conservação, com a promulgação da lei 11.516, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio) congregou essas atribuições, sendo responsável pela fiscalização e licenciamento nesses territórios. Ambas as autarquias são vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente e integram o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Para dirimir os conflitos de competência antes regulados por uma Resolução do CONAMA (Res. 237/97), foi elaborada a Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011 que, além de trazer aspectos semelhantes a 237/97, define critérios para que se haja a fixação de competências administrativas entre os órgãos federativos.

Em 2005, o Portal Nacional do Licenciamento Ambiental (PNLA), que tem, por objetivo, “agregar e sistematizar informações sobre o licenciamento ambiental e facilitar o



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

acesso público gerado em todas as esferas de governo: federal, estadual, distrital” (PNLA, 2016). Criado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pelos OEMAs (Órgãos Estaduais do Meio Ambiente), a plataforma oferece informações em nível de macro-estatística, obedece aos princípios da lei 10.650/2003 e está integrada ao SINIMA (Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente). No entanto, não permite uma interatividade, nem o processamento eletrônico do licenciamento.

3.2 O Licenciamento Ambiental no Ceará

A SEMACE é o ente federativo responsável pelo licenciamento estadual no Ceará. Foi criada pela lei estadual nº 11.411/88 e, desde 2015, está vinculada à Secretaria do Meio Ambiente (Sema), criada pela Lei nº 15.773, de 10 de março de 2015.

A Resolução COEMA nº 10, de 11 de junho de 2015, “dispõe sobre a atualização dos procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da SEMACE”. Esta é, portanto, a norma válida para o regimento estadual.

3.3 Problemas relacionados ao Licenciamento Ambiental

Antes de serem implantadas as leis que regulam o licenciamento de obras e atividades no Brasil, foram muitos os desastres e acidentes ocorridos por atividades sem o devido planejamento ambiental, pois pouco se observou o aspecto ambiental, trazendo consequências negativas para o patrimônio ambiental do país. Nos anos 1970, por exemplo, houve a concepção de grandes empreendimentos onde, se observadas as normas atuais vigentes, seriam drasticamente alteradas em sua projeção inicial. A título de ilustração, pode-se citar a Hidrelétrica de Itaipu, a Transamazônica, a construção da Usina Hidrelétrica de Balbina no Amazonas, entre outras. O Licenciamento Ambiental, portanto, veio para ser o mecanismo de controle nas intervenções econômicas que possam vir a comprometer a qualidade ambiental (MMA,2009).



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

O debate sobre como aliar o modelo de desenvolvimento sustentável ao desenvolvimento econômico no país é a base para que se entendam possíveis problemas com relação ao objeto de estudo. Existem diversas definições sobre o tema, sendo a mais conhecida a presente no Relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento: “o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”.

O que se afere, no entanto, é que muitas das obras licenciadas não atendem às concepções de sustentabilidade. Bichara e Theodoro (2008, p.1) pontuam que, no âmbito do licenciamento, verificam-se “decisões enviesadas ora para o lado da conservação, ora para o lado da degradação, sustentadas por pressões políticas, econômicas e sociais, onde a subjetividade das escolhas mostra-se presente”.

3.3.1 Problemas Legislativos

Uma das contradições aferidas quanto à legislação que rege o procedimento licenciatório diz respeito à quantidade de normas sobre o tema e a ausência de sistematização da legislação. Com a edição de diversas Resoluções CONAMA, portarias, leis federais, regimentos estaduais e, em muitos casos, municipais, torna-se difícil, tanto ao interessado quanto aos órgãos federativos, a prática de licenciamento. Cita a Associação Brasileira de Entidades Estaduais do Meio Ambiente – Abema (2013, p. 14) que:

em um quadro de tamanha complexidade normativa, é natural que [...] o Licenciamento Ambiental receba os reflexos negativos em sua eficiência e eficácia, o que resulta determinante para uma difícil governança e o bom desempenho das políticas públicas ambientais.

Esse aspecto é alvo de diversas análises jurídicas, que citam os problemas referentes às divergências trazidas pelo grande número de instrumentos normativos. Pontua Rodrigues (2014, p. 1), nesse âmbito, que:



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

diante da inexistência de um sistema positivo de normas, percebe-se claramente o constante conflito na questão da definição da competência para o licenciamento ambiental. O que acarreta, na maioria das vezes na burocracia e morosidade de um sistema em que dado momento pode haver mais de uma entidade licenciadora, e em outras circunstâncias, não há nenhum órgão que se julgue competente para o ato.

Hofmann (2015, p. 54), em sua análise sobre licenciamento, lista as instruções normativas que saíram entre os anos de 2007 e 2015 fora do âmbito do CONAMA. São estas, a saber:

11 Instruções Normativas do Ibama; 2 Instruções Normativas do ICMBio; 2 Instruções Normativas Conjuntas Ibama/ICMBio; 1 Portaria do Ibama; 6 Portarias Conjuntas do MMA com outros ministérios; 9 Portarias do MMA; 1 Instrução Normativa do MMA; 1 Instrução Normativa da Funai.

Na lista elencada por Hofmann não constam, no entanto, as Instruções Normativas do Instituto do Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN), que exigem anuência no procedimento de licenciamento de um número significativo de atividade de baixo impacto a atividades de grande porte. O grande número de instruções e as divergências nelas existentes também contribuem para que o empreendedor passe a ver o licenciamento sob uma ótica documental e não sob uma visão de apoio à gestão ambiental, em que o propósito do procedimento se alicerça na proteção do meio ambiente. Assim, perde-se a percepção de que o órgão estadual é um prestador de serviços e não um mero atuante burocrático. Nesse sentido, versa a Confederação Nacional da Indústria (2014, p. 29) que:

Algumas regras previstas nessas inúmeras normas foram tacitamente revogadas ou perderam sua eficácia diante da superveniência de outras normas, de igual ou diferente natureza, mas continuam sendo aplicadas por algumas autoridades, causando insegurança jurídica.

Antunes (2013, p. 202) assinala, do mesmo modo, que é necessária profunda revisão sobre a estrutura normativa que serve de arcabouço para os procedimentos de licenciamento ambiental, ante o crescimento da demanda pelo serviço. Trata-se, pois, de um tema complexo,



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

em que muitas vezes as normas que regem o procedimento são contraditórias, tornando a atividade licenciatória uma conjuntura de difícil praticidade.

Se por um lado, a legislação pertinente é alvo de críticas por ser muitas vezes ambígua, nota-se, por outro lado, a falta de normas em relação a outros aspectos. Em auditoria realizada no IBAMA, verificou-se que “o órgão não possui normas específicas dos procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal para cada tipo de obra”; isso é válido, também, para entidades ambientais estaduais e municipais e gera ineficiência no ato licenciatório.

Vulcanis (2010, p. 6), em sua análise sobre o tema, versa que “a realidade aponta que um dos grandes problemas do licenciamento ambiental é que eles têm se dado sem nenhuma base de planejamento do território”. O modelo adotado é, atualmente, o de empreendimento por empreendimento; isso faz com que, muitas vezes, não se veja a problemática sob um olhar sistêmico. Assim, se falha em “não dispor de mecanismos para avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos, sem os quais os danos ambientais distribuídos no território não são suficientemente examinados” (Abema, 2013, p.23).

Outra problemática pertinente consiste na fragilidade da participação popular identificada no processo. O principal canal previsto para que haja uma interação entre órgão licenciador e sociedade é o de audiências públicas, prevista na Resolução CONAMA 001/86. Porém, “por ser o único canal de interlocução, acaba por virar um palco de queixas e cenário político para manifestação de opiniões que, muitas vezes, pouco tem haver com o licenciamento do empreendimento em si” (VULCANIS, 2010, p. 10). Existem casos, também, em que não há o cumprimento da lei, inexistindo audiências quando se faz necessário, diminuindo mais ainda a atuação do público geral.

Em 2016, deu-se entrada na tramitação da PEC 65/2012, de autoria do senador Acir Gurgacz (PDT-RO), relatada pelo senador Blairo Maggi (PP-MT), onde atualmente se encontra para votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. A proposta tem o objetivo de acrescentar o § 7º ao art. 225 da CF (Senado Federal), em que se pretende:



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente.

Assim a proposta de emenda tem o intuito de tornar as normas anteriores obsoletas, pois exclui a necessidade do processo de licenciamento em detrimento da apresentação de um EIA para o não cancelamento de obras. Isso representaria um grande retrocesso frente ao que foi construído na legislação ambiental brasileira nos últimos 30 anos e, em médio prazo, pode contribuir para que haja mais desastres em construções e atividades que outrora passariam por processo de licenciamento, já que haverá menor rigor e menos critérios a serem exigidos, além de ferir a Constituição e os princípios do Direito Ambiental.

3.3.2 Problemas Administrativos

A burocracia consiste num dos problemas mais recorrentes no procedimento licenciatório, o que atrapalha o empreendedor e que, muitas vezes, faz com que o ente federativo acumule vários processos e a sua eficiência torna-se comprometida, gerando problemas cumulativos. Empreendimentos embargados, por exemplo, podem continuar funcionando sem autorização ambiental, seja por falta de fiscalização ou por que a informação de que a atividade foi suspensa ainda não chegou ao departamento responsável.

Além disso, a maioria dos órgãos licenciadores não disponibiliza, ao público geral, dados sobre licenças expedidas, estudos de impacto ambiental, entre outros documentos de caráter socioambiental, fato que por si só já elevaria o controle interno e externo e ampliaria as possibilidades de monitoramento. Quando o fazem, são de difícil acesso e devem ser solicitados de uma forma burocratizada. Comunidades que se fazem contrárias a determinadas obras, por exemplo, têm acesso restrito a esses documentos na maioria das vezes, o que tira, parcialmente, seu poder de voz perante a problemática.

Além disso, há outros desafios que podem ser destacados. Em auditoria realizada pelo TCU, em 2009, foram descritos alguns diagnósticos que mostram problemas enfrentados



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

dentro da organização do IBAMA. Foi relatado, nesse documento, que o órgão não avalia e acompanha, de maneira sistemática, os impactos e riscos ambientais das obras licenciadas. Isso não significa que não há, de forma alguma, o acompanhamento frente a esses processos, “mas indicam que ela tem um peso relativamente pequeno diante da importância e dos recursos despendidos nas etapas de pré- aprovação do projeto” (TCU, 2009), o que pode comprometer a qualidade e foge do propósito da atividade licenciatória.

Há de se salientar outros aspectos que se tornam problemas administrativos tangentes ao licenciamento. Tomando como exemplo de experiência do órgão estadual do Ceará, aferem-se problemas semelhantes aos encontrados no IBAMA. Quando a Superintendência recebe um processo, seja de automonitoramento, de licença, ou auto de infração, entre outros, passa por muitos setores até chegar ao destino correto, o que provoca lentidão e ineficiência na análise dos processos. A isso, soma-se o grande volume de papel gerado na instituição e a lentidão para se analisar arquivos, devido à defasagem de funcionários para o montante de empresas e licenças a serem monitoradas.

Tais fatos refletem a desorganização institucional e a defasagem tecnológica não só do órgão supracitado, mas da maioria dos entes federativos, que necessitam de um aporte maior de funcionários e de ferramentas que possibilitem tanto a melhora quantitativa quanto qualitativa de seus processos. Todas essas problemáticas permitem que empreendimentos que entram em desacordo com os princípios de proteção ambiental venham a ser implantados; como consequência, tem-se impactos socioambientais negativos, que podem vir a minar regiões de relativa importância não só ecológica, como socioeconômica.

4 APLICAÇÃO DA PRÁTICA DE GOVERNO ABERTO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Governo Brasileiro integra a Open Government Partnership (OGP) desde 2011, reforçando um arcabouço legislativo que vem sendo construído e que corrobora com os princípios dessa organização. Nessa conjuntura, o meio ambiente é visto como uma das pautas



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

mais importantes em que deve ser aplicada uma política aberta, transparente e inclusiva na gestão de informações e dados.

Apesar dos avanços conquistados com relação à transparência de ações e ao incentivo à atuação e combate à corrupção, ainda é distante a aplicação dessas normas e o conhecimento da população sobre esses novos direitos, culminando em poucos avanços concretos. Isso acontece não somente a pautas voltadas ao meio ambiente, como também nas diversas outras atividades dentro da organização do Estado, o que abre brechas para casos de má conduta política e de ações que não são voltadas ao serviço da sociedade.

O licenciamento ambiental, englobando desde a concepção de estudo inicial de impactos ambientais até a emissão da licença de operação e de monitoramento ambiental, possui características que vão ao encontro das praticadas em uma governança aberta. A Resolução CONAMA 001/86, por exemplo, que em seu artigo 11º cita a realização de audiência pública sobre as obras ou atividades submetidas ao licenciamento, a ser realizada por solicitação do órgão competente, pela demanda de ONGs, 50 cidadãos ou do Ministério Público, possibilitando a participação social na discussão da viabilidade e construção de empreendimentos. A exigida a publicidade desses estudos, mas na prática apenas se disponibiliza o documento nas bibliotecas dos órgãos licenciadores, o que ratifica o princípio da informação e denota a busca pela transparência dos processos.

Contudo, o procedimento de licenciamento, tal qual visto no capítulo anterior, também possui problemas que fazem com que este seja um instrumento não tão acessível, complexo e burocrático. Nesse contexto, busca-se, à luz dos conceitos expressos pelo Governo Aberto, discutir possíveis soluções para que esse procedimento possa, de fato, atender aos preceitos da PNMA e garantir a proteção do meio socioambiental.

4.1 A importância das plataformas digitais no âmbito do Licenciamento Ambiental

Por se tratar de uma temática complexa, o Licenciamento Ambiental é um procedimento no qual é imprescindível a correta fundamentação e coleta de informações, por parte de órgãos licenciadores. Os *websites* de cada instituição são, em maioria, o primeiro



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

contato entre o interessado e o ente federativo. No caso de licenças ambientais, então, consiste num espaço de maior importância como fonte de informações relevantes para o correto procedimento e prevenção dos danos ambientais.

Porém, muitas das plataformas digitais administradas por órgãos licenciadores não oferecem dados com clareza ao interessado. Em estudo feito por Fonseca e Resende (2016), foram aferidas as boas práticas de transparência, informatização e comunicação social em *websites* de órgãos licenciadores estaduais. Os resultados evidenciam algumas falhas vistas nos portais estudados. A média de atendimento nos Estados, por exemplo, não alcançou nem a metade (50%) das boas práticas analisadas (Anexo A). Órgãos do sul e sudeste se sobressaíram em relação aos do restante do país, mostrando um sistema mais completo de informações.

A reformulação de plataformas on-line de órgãos licenciadores é o primeiro passo para que estes ofereçam maior transparência aos seus usuários. Disponibilizar informações sobre procedimentos administrativos, estudos ambientais, modelos de documentos, estatísticas, entre outros, não apenas facilita o entendimento de interessados como, também, se cria um acervo bibliográfico que servirá de pesquisas e inovações tecnológicas na área. Além disso, pode-se otimizar o serviço como um todo, criando, para tal, portais on-line em que se possa, além de agendar atendimentos, anexar documentos exigidos, diminuindo o aporte de papel gerado e desburocratizando o processamento dentro do órgão, diminuindo o tempo de análise.

Mostra-se, a exemplo, o caso da SEMACE, em que estão sendo projetadas mudanças que beneficiarão a fiscalização de empreendimentos, bem como a análise de documentos referentes ao automonitoramento. Em 2016, deu-se entrada na revisão da Portaria 151/02, redigida pelo órgão estadual. Originalmente, dispunha-se de assertivas necessárias à execução e acompanhamento do automonitoramento de efluentes líquidos industriais; a nova proposta, já em fase de conclusão, busca estender as normas técnicas e administrativas ao automonitoramento de resíduos sólidos, emissões atmosféricas, geração de ruídos, entre outros impactos.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Para tanto, trabalha-se na formulação de um sistema on-line, em que o empreendedor de atividade licenciada deverá anexar, em local específico na plataforma digital, os documentos referentes ao automonitoramento tal e qual exigidos em licença de instalação ou operação. Haverá um prazo para que os arquivos solicitados sejam adicionados ao sistema on-line. Caso não seja cumprido, a atividade será encaminhada ao departamento de fiscalização e estará passível a sanções punitivas e multas. De fácil navegação, o sistema Natuur Online também servirá para cadastro de interessados e agendamento de serviços.

Isso se configura em um avanço da SEMACE em suas linhas de atuação, o que permitirá mais fluidez no atendimento e na análise de processos. Tais providências podem, também, ser aplicadas à realidade de cada órgão licenciatório, afim de que os problemas burocráticos e de análise sejam otimizados.

A reformulação do seu sistema on-line de licenciamento deveria contemplar a divulgação e a publicidade de EIAs/RIMAs emitidos pelo órgão pois, atualmente, não há a disponibilização via internet desses estudos. Além disso, poder-se-ia abranger, nesse espectro, outras informações relevantes sobre o serviço prestado pela entidade, tais como o fluxograma de ações, que não consta no site do órgão, sendo encontrada em literaturas espalhadas pela internet.

4.2 Sobre a Acessibilidade de Estudos Ambientais

A problemática em torno da acessibilidade de EIAs/RIMAs ainda permeia o ato licenciatório, o que torna o processo de concepção de um empreendimento ter baixa compreensão e participação por parte da sociedade; isso enfraquece a atuação do público em geral no debate e na tomada de decisões, além de fazer com que a sociedade, por não ter conhecimento suficiente sobre a atividade a ser licenciado nem um meio eficaz de obter informações, questione e passe a mostrar-se desfavorável a um futuro empreendimento.

As audiências públicas, quando realizadas, mostram-se meios insuficientes de se dar voz à sociedade, em que comunidades acabam aproveitando o espaço de voz dado e



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

discutindo outros tópicos, enquanto o real propósito fica em segundo plano. Nesse âmbito, pondera Vulcanis (2010, p. 14):

[...] a participação social no âmbito do licenciamento não deveria se ater a realização de audiências públicas mas deveria sim funcionar como um mecanismo sistemático de participação, em que se propiciasse a coleta de subsídios, a troca de conhecimento e informação, num processo de mediação negociada, culminando com a apresentação ao público dos resultados e propostas.

Faz-se necessário, portanto, a criação de novos canais de interação entre as partes interessadas, cabendo uma revisão dos instrumentos legais e adicionando ferramentas para esse propósito. A inserção de aparatos tecnológicos mostra-se uma excelente forma para se obter uma efetiva comunicação entre empreendedores, comunidades e órgãos competentes, em que o indivíduo tenha voz e possa contribuir, efetivamente, para a construção do coletivo.

Além disso, a disponibilização, via plataformas digitais, de estudos de impactos ambientais, sejam EIAs, RIMAs ou documentos mais simplificados, tanto facilitaria o entendimento de interessados pela atividade a ser licenciada como serviria, também, como um portal de pesquisas científicas, o que enriqueceria os trabalhos voltados ao estudo de impactos ambientais. Sem dúvida aumentaria a qualidade dos documentos, que muitas vezes são copiados e colados, e com a publicidade adequada ganhariam em precisão e qualidade.

Isso contribuiria para a inclusão da parcela social desde o começo da concepção de projetos. Observa Zhouiri (2012, p. 102) que “quando as comunidades são comunicadas sobre a possibilidade da instalação de um empreendimento, o processo de licenciamento já se encontra em estágio avançado.” A inserção do fator sociedade, desde o início do procedimento, também contribui para que haja mais critérios quando da avaliação de estudos ambientais apresentados, diminuindo a probabilidade de haver obras dissonantes dos princípios buscados pelo licenciamento.

4.3 A inserção de ferramentas de geoprocessamento no contexto da abertura de dados ambientais



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

O geoprocessamento, através do Sistema de Informações Geográficas, é uma das mais poderosas ferramentas de confecção de mapas, gestão de conhecimento e de estudo de características de uma localidade. A aplicação dessa tecnologia é extensa, pela capacidade de se integrar dados espaciais e não-espaciais, além da sobreposição de diversas camadas de informações, abrindo leque para múltiplas utilizações e cruzamento de dados e estabelecimento de diversas relações. Na esfera do meio ambiente, então, pode-se criar mapas territoriais, fazer análises temporais sobre determinado objeto de estudo, traçar bacias hidrográficas e seu regime pluviométrico, analisar relevo e vegetação de uma localidade, e incluir os aspectos sócio-econômicos e culturais, entre outras funções.

Existem, no Brasil, softwares livres que disponibilizam dados georreferenciados e permitem, ao usuário, a formatação de mapas interativos. Um exemplo é o i3Geo (Interface Integrada para Internet de Ferramentas de Geoprocessamento). Criado pelo MMA em 2004, este é um portal de caráter livre, em que o usuário se cadastra no sistema para ter acesso aos códigos de utilização. Assim, este pode alterar, aprender e compartilhar o conteúdo gerado, em que modificações realizadas também são compartilhadas. O i3Geo também existe em versões integradas ao Google Maps e ao Google Earth, bastando, ao utilizador, ter as extensões adequadas em seu computador.

Existem outros softwares de domínio público elaborados pelo Governo Brasileiro, fora aqueles produzidos por programadores independentes. Como exemplo, têm-se o Geonetwork, em que são disponibilizados dados geográficos existentes no MMA e em outras instituições; o Datadownload, em que se é possível fazer download de temas existentes no servidor de dados georreferenciados do MMA; e o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, produzido a partir do i3Geo, que permite ao usuário acessar dados referentes ao território Amazônico.

A incorporação de elementos de geoprocessamento, tanto em níveis estaduais quanto municipais, mostra-se extremamente oportuna ao contexto do licenciamento ambiental. Com a criação e a disponibilização de softwares de forma pública, cria-se mecanismos para melhorar e ampliar estudos de viabilidade ambiental de um



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

empreendimento. A atuação de hackers, no sentido que estes possam agrupar dados abertos e dispô-los em um portal digital de fácil acessibilidade, também contribui para a construção desses *websites*.

A aplicação de dados ambientais georreferenciados também é um aliado na tomada de decisões, pois facilita o entendimento de que uma localidade pode receber ou não um empreendimento, ou que houve alguma irregularidade após a sua instalação e/ou operação; além disso, contribui para que se haja uma visão territorial do processo. Tais aparatos podem, também, ser utilizados para a melhora no monitoramento de áreas ambientais relevantes ou áreas que estejam submetidas à instalação de empreendimentos. Assim, o serviço dos entes federativos seria facilitado e aperfeiçoado e melhor compreendido pela população.

4.4 O Licenciamento Ambiental no Estado de São Paulo em comparação a outros estados

Fonseca e Resende (2016), em estudo sobre boas práticas administrativas em relação ao Licenciamento Ambiental em órgãos estaduais, alinharam a pesquisa em 28 parâmetros qualitativos, analisando, a partir daí, os 28 órgãos estaduais existentes no país.

A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) ficou em primeiro lugar na classificação por estados elaborada pela pesquisa. Das 28 práticas aferidas, o órgão já adotava 21, correspondendo a 75% do total avaliado. Como diferenciais da CETESB, destacam-se a disponibilização de um programa para realizar o Memorial de Caracterização do Empreendimento, onde a Companhia já direciona o interessado a realizar um trabalho mais voltado às exigências postas; a disponibilização de guias ou manuais de elaboração de estudos de impacto ambiental (apenas São Paulo e Rio Grande do Sul apresentam). Reportam os autores da pesquisa sobre o Manual elaborado pelo estado paulista:

Destaca-se o guia de São Paulo, intitulado Manual para Elaboração de Estudos para o Licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental [...]. Este documento é aplicável não apenas aos estudos de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMAs), mas também a Relatórios Ambientais Preliminares, ou seja, ele é aplicável a um volume substancial de processos de



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

licenciamento no estado, tendo, pois, maior utilidade do que guias genéricos de EIA/RIMAs, como o do Rio Grande do Sul. (2016, p. 303).

Se o Estado de São Paulo apresenta-se em um caminho de plena transparência e de modelo para outras localidades, outros estados ainda estão despreparados para a aplicação de políticas transparentes e inclusivas, o que afeta diretamente a qualidade dos estudos de impacto exigidos e das licenças emitidas. As regiões norte e nordeste apresentaram relativa defasagem com relação ao sul e sudeste. Estados do Piauí e Roraima não apresentaram nenhuma boa prática em suas plataformas digitais. Nenhum dos Estados apresentou informe dos pedidos de licenciamento no site do órgão licenciador com a coleta de opinião da população.

Outros Estados apresentaram, isoladamente, resultados interessantes. O órgão de Mato Grosso, por exemplo, torna acessível o calendário de audiências públicas, as atas dessas reuniões e os RIMAs dos empreendimentos. Na Bahia, o ente federativo disponibiliza até um aplicativo em que o interessado pode emitir pedidos para licenciamentos simplificados.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho discute a aplicação de conceitos e princípios do Governo Aberto nos procedimentos que envolvem o Licenciamento Ambiental no Brasil. Após a investigação dos problemas e desafios encontrados nos órgãos licenciadores e em normas legislativas, e as pressões políticas para desestruturar um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, percebeu-se que a aplicação de conceitos como a transparência e a construção de uma administração participativa, ressaltando as reais necessidades dos interessados nos serviços prestados, pode elevar a qualidade não só da atividade licenciatória, como também de outros aspectos diretamente relacionados ao licenciamento: estudos de impacto ambiental, otimização de serviços dos órgãos públicos, acesso da comunidade às informações concernentes aos impactos locais, monitoramento das atividades, entre outros benefícios.



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

A inserção de aparatos tecnológicos mostra-se um elemento-chave na melhoria de serviços e do controle ambiental necessários à atividade do licenciamento: desde a construção de *websites* que informem aos interessados quanto ao procedimento, disponibilizem estudos de impactos gerados por empreendedores e comuniquem, à população em geral, de que forma estes podem se inserir para defender seus interesses, até a utilização de softwares livres, que agrupem dados relevantes e os tornem abertos, ou até mesmo ferramentas que desempenhem diversas funções, caso de ferramentas de Sistemas de Informação Geográfica(SIG), mapeamentos temáticos, espaços de interatividade e monitoramento.

Percebeu-se que há discrepâncias na organização de cada Estado na prestação do serviço de licenciamento. Enquanto os da Região Sul e Sudeste já apresentam características de uma administração aberta, outras regiões ainda caminham a passos lentos para que seus serviços possam ser melhorados.

Observou-se, nesse contexto, as atividades da SEMACE, em que este ente federativo, apesar dos problemas apresentados, trabalha para que haja uma melhora na fiscalização e automonitoramento de empresas licenciadas e para desburocratizar suas ações internas, abrindo caminhos para a melhora geral da prestação de serviços à sociedade, fugindo do papel de mero órgão emissor de papel, contribuindo, de fato, para a proteção ambiental.

Assim, este trabalho pretende corroborar os princípios de Governo Aberto, mostrando casos em que este foi aplicado com sucesso e elucidando uma situação-problema em que a aplicação de princípios e definições mostra-se uma solução possível e aplicável para a efetivação do Estado Democrático de Direito, com a aplicação contemporânea do acesso à informação e mecanismos de participação que hoje não podem ser prescindidos do uso das novas tecnologias de informação.

6 REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15ª. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2013. 1433 p.
BICHARA, Marco Antonio; THEODORO, Suzi Huff . A Contribuição da Avaliação Ambiental Estratégica no Licenciamento Ambiental. In: THEODORO, Suzi Huff et al. (Org.). **Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008. p. 65-80.



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Decreto n.8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União, Brasília, 11 mai. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar n. 140 de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n^o 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 1 set. 2016

BRASIL. **Lei n.º. 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 03ago.2016.

BRASIL. **Lei n.º7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7735.htm. Acesso em 02 set. 2016

BRASIL. **Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989**. Altera a Lei no 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 18 de julho de 1989. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7804.htm>. Acesso em: 01 set. 2016

BRASIL. **Lei n.º. 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 de outubro de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 03 ago. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10650, de 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 10 set. 2016

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do & 3º do art. 37 e no & 2º do art.216 da Constituição Federal; altera a Lei n.8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei n.11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 nov. 2011.

BRASIL. **Portal Nacional de Licenciamento Ambiental**. Disponível em:<<http://pnla.mma.gov.br/#>>. Acesso em: 08 set. 2016.

BRASIL. **Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União**: Histórico. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>>. Acesso em: 05 ago. 2016.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

BRUNDTLAND, Comissão. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: o nosso futuro comum**. Universidade de Oxford. Nova Iorque, 1987. Disponível em:

<<https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>. Acesso em 14 nov. 2015

CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastian (Org.). **Open Government: Gobierno Abierto**. 1ª. ed. Espanha: Algón Editores, 2010. 289 p.

CEARÁ. **Lei nº 11.411/88**. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, e cria o Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, e dá outras providências. Disponível em:

<http://antigo.semace.ce.gov.br/integracao/biblioteca/legislacao/conteudo_legislacao.asp?cd=44>. Acesso em 04 out. 2016

CEARÁ. **Lei nº 15.773, de 10 de março de 2015**. Altera a Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20150310/do20150310p01.pdf>>. Acesso em 04 out. 2016

CEARÁ. **Resolução COEMA nº 10, de 10 de junho de 2015**. Disponível em:

<<http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/RESOLU%C3%87%C3%83O-COEMA-N%C2%BA-10-DE-11-DE-JUNHO-DE-2015.pdf>>. Acesso em 05 out. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de**

janeiro de 1986. Estabelece diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, 17 fev. 1986. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 23 ago. 2016

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de**

dezembro de 1997. Estabelece revisão de procedimentos e critérios utilizados em licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, 22 dez. 1997. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 23 ago. 2016
DECLARAÇÃO DO RIO, **AGENDA 21**, CNUMAD, 1992.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UECE, 2002. Apostila.

FONSECA, ALBERTO; RESENDE, LARISSA. **Boas práticas de transparência, informatização e comunicação social no licenciamento ambiental brasileiro: uma análise comparada dos websites dos órgãos licenciadores estaduais**. EngSanitAmbient | v.21 n.2 | abr/jun 2016.

HOFMANN, Rose Mirian. **Gargalos do Licenciamento Ambiental no**

Brasil. Brasília: [s.n.], 2015. 103 p. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2015_1868_licenciamentoambiental_rose-hofmann>. Acesso em: 02 out. 2015.

MEIO AMBIENTE, Associação Brasileira de Entidades Estaduais do . **Novas Propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil**. Brasília: [s.n.], 2013. 92 p. Disponível



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

em:<http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Livro_Relatorio_Final_2.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2016.

MEIO AMBIENTE, Ministério. **Caderno de Licenciamento Ambiental**. Brasília: [s.n.], 2009, 91 p..

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Cadernos de Orientação: Governo Aberto. São Paulo: [s.n.], 2015. 25 p. Disponível em:<https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Orientacao_Governo_Aberto.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002. 200 p. v. 1.

RODRIGUES, Maria Rita. **Licenciamento ambiental: aspectos gerais sobre o instituto; evolução legislativa e a (in)eficaz Lei Complementar 140/11**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 127, ago 2014. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15136&revista_caderno=5>. Acesso em 16 nov. 2016.

SÃO PAULO. **Lei Estadual nº 997, de 31 de maio de 1976** – Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. Disponível em:

<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1976/lei-997-31.05.1976.html>>. Acesso em 01 set. 2016

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 2ª. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011. 896 p.

TRANSPARÊNCIA, Comunidade Hacker. **Manual dos Dados Abertos**: Governo. [S.l.:s.n.], 2011. 56 p. Disponível

em:<http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2016.

UNIÃO, Controladoria Geral da. **Escala Brasil Transparência**. Disponível em:<https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=9>. Acesso em: 06 jul. 2016

UNIÃO, Tribunal de Contas da. TC 009.362/2009-4 **Relatório de Levantamento de Auditoria no IBAMA - avaliação dos instrumentos de controle ambiental**. 2009. 69 p

VULCANIS, Andrea. **Os problemas do licenciamento ambiental e a reforma do instrumento**. In Congresso Internacional de Direito Ambiental (14.:2010). Conferencistas e Teses Profissionais São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010 Vol. 1 pag. 27- 42

ZHOURI, A. “**JUSTIÇA AMBIENTAL, DIVERSIDADE CULTURAL E ACCOUNTABILITY: DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA AMBIENTAL**”, in REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 23 No. 68, 2008.

ANEXO A – PERCENTUAL DE BOAS PRÁTICAS VISTAS EM ÓRGÃOS ESTADUAIS

Boa Prática	Percentual Médio de atendimento da amostra	Qualificação das frequências
Disponibilização no website de formulário padronizado de caracterização do empreendimento	93%	Frequente
Disponibilização da legislação ambiental estadual relativa a licenciamento e avaliação de impacto ambiental no website do Órgão Ambiental	89%	
Disponibilização no website ou na base legal/regulatória dos critérios de corte, como PORTE e/ ou POTENCIAL POLUIDOR projeto usados na triagem	81%	
Disponibilização online de Termos de Referência, especificando os conteúdos dos estudos e documentos necessários no processo	81%	
Disponibilização no website ou na base legal/regulatória dos tipos de empreendimentos que são passíveis de licenciamento ambiental (lista positiva)	74%	
Disponibilização de Termos de Referência com conteúdo pré-definidos, segundo tipologia de projeto/ proposta	74%	
Licenças simplificadas para projetos de baixo potencial poluidor	74%	
Canal aberto (via telefone) específico para denúncias, inclusive de empreendimentos licenciados	70%	
Disponibilização no website de formulário customizado de caracterização do empreendimento segundo modalidade de licença e/ou autorização e/ou tipologia de atividade licenciável	67%	Ocasional
Divulgação de linha telefônica com pessoal da área de licenciamento e avaliação de impacto para responder dúvidas	63%	
Descentralização geográfica dos escritórios do órgão licenciador de modo a facilitar protocolos, orientações e demais serviços aos empreendedores e consultores	59%	
Disponibilização no website ou na base legal/regulatória dos tipos de empreendimentos que não são passíveis de licenciamento ambiental (lista negativa)	56%	
As licenças ambientais concedidas no Estado são fácil e amigavelmente disponibilizadas em website para consulta de teor e autenticidade no website	56%	
Informe dos pedidos de licenciamento disponíveis no site do órgão licenciador para CONSULTA da população	52%	
Canal aberto (via internet) para denúncias acerca de empreendimentos licenciados	48%	
Disponibilização do conteúdo dos estudos ambientais para <i>download</i> no website	44%	
Mecanismos de requerimento de licença ambiental online para, pelo menos, modalidades simplificadas de licenças	41%	
Disponibilização de cadastro de prestador de serviço ambiental no website, para facilitar contratação por parte de empreendedores.	37%	
Disponibilização de informações sobre os calendários de audiências públicas no estado, se possível com disponibilização de atas, e calendário de audiência pública agendadas no estado.	30%	
Disponibilização de Guia do Licenciamento Estadual (formato online ou PDF, Word, etc.) detalhado para o empreendedor na internet ou de cursos de capacitação	26%	
Sistema informatizado de comunicação com o empreendedor	26%	
Disponibilização no website de informações sobre "Dúvidas e Respostas comuns" sobre o preenchimento do formulário de caracterização do projeto/ empreendimento	19%	
Sistema informatizado de recebimento de relatórios e resultados de monitoramento do empreendimento licenciado	19%	
Informações explícitas no site sobre as audiências públicas, seus mecanismos de petição, base legal, meios de participação, etc.	15%	
Estatística das licenças solicitadas e concedidas divulgadas periodicamente no website	15%	
Os pareceres técnicos e jurídicos são disponibilizados no website para o público em geral	11%	
Disponibilização em website de Guia ou Manual de Elaboração de Estudos Ambientais	7%	
Informe dos pedidos de licenciamento no site do órgão licenciador com COLETA DE OPINIÃO da população	0%	

Fonte: FONSECA, ALBERTO; RESENDE, LARISSA. Boas práticas de transparência, informatização e comunicação social no licenciamento ambiental brasileiro: uma análise comparada dos websites dos órgãos licenciadores estaduais.