

Eixo Temático ET-01-013 - Gestão Ambiental

INTERNET E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NA GESTÃO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA

Nilton Luiz Ceccon Ramos¹

¹Analista em Infraestrutura de Transportes / DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Bacharel e Licenciado em Ciências Biológicas, Universidade Federal do Paraná – UFPR. E-mail nilton.ceccon@dnit.gov.br

RESUMO

A promulgação da LAI - Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011) regulamentou os dispositivos constitucionais que franqueiam ao cidadão o direito de obter dados e informações perante a administração pública, reforçando pressupostos já presentes desde 1981 na PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981). As novas tecnologias da informação e comunicação (NTICs), entendidas dentro dos conceitos de *e-Gov* e com a disponibilização de dados abertos, são alternativa viável para os programas de comunicação social das gestões ambientais, em resposta à crescente demanda da sociedade por informações e à enorme quantidade de dados de interesse público produzidos e custodiados.

Palavras-chave: Gestão ambiental; transparência; programa de comunicação social.

INTRODUÇÃO

“A publicidade é preceito geral e o sigilo é exceção.” Sendo esta uma das diretrizes que devem guiar o direito fundamental de acesso à informação, não se estranha que afete, também, a gestão ambiental dos empreendimentos públicos de infraestrutura. Todavia, após 3 anos da promulgação da LAI, ainda restam inúmeros desafios a serem superados na total consecução de seus objetivos.

OBJETIVOS

Descrever como se processa a transparência no âmbito das gestões ambientais a cargo do DNIT, identificar seus desafios e propor a mudança de paradigma da comunicação ativa.

METODOLOGIA

Análise qualitativa da legislação vigente sobre transparência pública, governo eletrônico e informações ambientais; levantamento quantitativo dos dados existentes no acervo da Coordenação Geral de Meio Ambiente/DNIT e da demanda de acesso à informação nas Ouvidorias e nacional e locais.

TRANSPARÊNCIA E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A LAI regulamenta os dispositivos constitucionais que: (i) garantem a todos 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; (ii) garantem o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações

sobre atos de governo, ressalvadas a intimidade, a vida privada, a honra, a imagem, e aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (iii) incumbem a administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear a sua consulta a quantos dela necessitem.

O surgimento da LAI somente foi possível a partir do legado da redemocratização do Estado e após novas políticas, processos, práticas e controles advindos da reorganização do aparelho estatal pós-reforma administrativa, que dotaram o Estado de meios capazes de suprir as demandas informacionais crescentes da sociedade. Em realidade, essas demandas informacionais sempre existiram e sempre existirão em quaisquer agregados sociais imagináveis. Apenas restavam reprimidas (ou sub-representadas) na configuração passada do Estado brasileiro.

Dessa forma, a LAI surge em nosso ordenamento não como mero reforço constitucional do direito democrático do acesso à informação, mas como legislação positiva, em consonância com a atual postura da administração pública inclusiva com participação-control social.

INTERNET, LAI, E-GOV E DADOS ABERTOS

Prevê a LAI, em suas diretrizes, que os procedimentos para acesso à informação devem privilegiar a “*utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação*”.

Nesse contexto, a LAI obriga todos os órgãos e entes públicos (exceto os pertencentes aos municípios com menos de dez mil habitantes) a divulgarem dados e informações, independentemente de requerimentos, na *internet*, e da seguinte forma:

São dados mínimos a serem divulgados na *internet*:

- Competências, estrutura organizacional, endereços, telefones e horários de atendimento;
- Registros de repasses ou transferências de recursos financeiros;
- Registros de despesas;
- Informações dos procedimentos licitatórios e contratos celebrados;
- Dados dos programas, ações, projetos e obras;
- Perguntas e respostas mais frequentes da sociedade (FAQ).

São ferramentas mínimas nos *sites* dos órgãos e entes públicos na *internet*:

- Pesquisa de conteúdo com resultados objetivos, claros e em linguagem de fácil acesso;
- Extração de dados, em formatos abertos e não proprietários;
- Possibilidade de acesso automatizado externo a dados estruturados e legíveis por máquina:
 - Documentação do sistema de estruturação da informação;
 - Garantia de autenticidade, integridade e atualidade das informações disponibilizadas.
- Método de contato eletrônico (ou via de contato telefônico) com órgão ou entidade detentor do *site*;
- Acessibilidade às pessoas com deficiências.

São, portanto, inúmeras as iniciativas da política de Governo Eletrônico (*e-Gov*) implementadas de forma oficial e obrigatória pela LAI, em todas as unidades federativas. O *e-Gov*, entretanto, é anterior a LAI e mais abrangente: surgiu com o

Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000 e sua área de atuação contempla três grandes pilares, quais sejam a inclusão digital da população, a digitalização da gestão pública e a promoção da cidadania.

Como política, o *e-Gov* abandona a visão neoliberal de Estado, que tinha o usuário dos serviços públicos como cliente, provocando portanto um deslocamento semântico no sentido de que o total dos direitos coletivos é maior que o somatório dos direitos individuais; a diferença consubstancia-se justamente na ideia de cidadania.

Conforme depreendido das ferramentas mínimas dos *sites* dos órgãos e entes públicos estabelecidas pela LAI, temos ainda, os chamados dados abertos. Os dados abertos são um padrão internacional de distribuição de dados governamentais sugerido pela *Open Knowledge Foundation* e adotado pelo Brasil pelo Decreto s/n de 15 de setembro de 2011. O padrão não estabelece características rígidas, mas apenas três “leis” que devem guiar os governos ao disponibilizarem seus dados públicos na internet.

São as 3 “leis” dos dados abertos:

- Se o dado não pode ser encontrado e indexado na *Web*, ele não existe;
- Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e
- Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

GESTÃO AMBIENTAL E O PROGRAMA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Se fosse necessário resumir o programa de comunicação social em uma única necessidade, esta seria manter a população informada a respeito das obras em execução. Todavia, as obras de infraestrutura não são unilateralmente impostas pela administração pública – são em verdade a resposta política aos anseios da opinião pública. Portanto, o programa de comunicação social apresenta-se como um canal contínuo e bilateral de comunicação com a população a fim de ouvir suas necessidades, críticas ou sugestões e divulgar direitos, deveres e outras informações de interesse público.

É perceptível, portanto, que dentro da gestão ambiental o programa de comunicação social desempenha papel fundamental na execução e materialização da LAI, tanto no aspecto da publicação de dados e informações quanto no acolhimento de opiniões e reclamações dos cidadãos.

Nas gestões ambientais das obras de infraestrutura de transportes a cargo do DNIT e em sua estrutura organizacional, os programas de comunicação social e a Ouvidoria nacional dispõem de diversas ferramentas, selecionadas caso a caso, visando contemplar tanto as vias receptivas como as emissivas da comunicação.

São ferramentas comunicativas eminentemente emissivas e informativas:

- *Website* DNIT – Meio Ambiente e Sociedade (além agregar notícias de todas as gestões ambientais de empreendimentos específicos em andamento, contém informações sobre como o DNIT processa a gestão ambiental em âmbito nacional);
- *Websites* de cada gestão ambiental de empreendimentos específicos;
- Jornais, boletins, panfletos, informativos de cada gestão ambiental de empreendimentos específicos;
- *Spots* de rádio locais;
- Outras ferramentas comunicativas selecionadas no âmbito de empreendimentos específicos.

São ferramentas comunicativas eminentemente receptivas:

- Ouvidoria (*E-mail*, *Website*, 0800 e SIC) do DNIT em âmbito nacional;
- Ouvidorias (*E-mail*, *Website* e 0800) das gestões ambientais de empreendimentos específicos.

Como se depreende das formas comunicativas apresentadas, o DNIT utiliza tanto a comunicação passiva (em que responde questionamentos levantados pela sociedade) quanto da comunicação ativa (em que fornece diretamente as informações à sociedade).

COMUNICAÇÃO PASSIVA – A CONSULTA PELO CIDADÃO

Dados da Ouvidoria do DNIT mostram que a procura dos brasileiros por informações tem sido crescente. Em 2013 foram 59.120 atendimentos, aumento de 264% em relação ao ano anterior. A maior parte dos atendimentos realizados (92,4%) foi realizado por meio do serviço telefônico. A consecução formal da informação por meio do SIC – Serviço de Informação ao Cidadão, com base na LAI, ainda é pequena: 894 pedidos de informação foram realizados em 2013. Considera-se como baseado na LAI todo pedido de informação realizado com o preenchimento do formulário (físico ou virtual) de informação. Do total de pedidos com base na LAI, apenas 5 (0,05% do total) referiam-se a questões ambientais no ano de 2013.

Nem todas as gestões ambientais de empreendimentos específicos possuem serviços de ouvidoria. A instalação dos mesmos é baseada nas necessidades identificadas pelos estudos ambientais e prevista nos planos básicos ambientais. Na gestão ambiental da BR-101/Sul, desde que foi implantada em julho de 2008, a ouvidoria recebeu 8.076 ligações em seu 0800, sendo a maior parte delas pedidos de informações a respeito de datas de detonações de rochas, comuns nos trechos de serra da região, e sobre condições da pista. Na gestão ambiental da BR-116/392/RS foram 245 ocorrências registradas (considera-se ocorrência como uma demanda de um cidadão, que envolve processamento e resposta e tem relação direta com a obra; as ocorrências geralmente compõe-se de mais de um contato distinto) por telefone, e-mail e contato pessoal desde o final de 2011, quando a ouvidoria foi implantada. Os principais motivos de contato foram a geração de particulados em suspensão, interferência nas redes de drenagem pluvial e de esgotos e pedidos de manutenção em vias não pavimentadas. Como último exemplo, a gestão ambiental da BR-448/RS não possui serviço de ouvidoria por telefone, por se tratar de nova rodovia em área afastada de aglomerados humanos. Todavia, desde que iniciou-se a gestão em 211, foram atendidas 96 demandas por internet e e-mail.

Com base nos dados expostos, é possível concluir que os cidadãos abrem com maior frequência demandas ambientais diretamente relacionadas com seu dia-a-dia, utilizando-se para tanto das ouvidorias específicas das gestões dos empreendimentos. Deve-se, entretanto, relevar a baixa representatividade (0,5%) das solicitações ambientais apresentadas na Ouvidoria nacional com base na LAI: o DNIT, por ser autoridade competente a fiscalizar e multar em rodovias federais, recebe muitas demandas relacionadas às sanções aplicadas. É notável que correlacionando os direitos de propriedade (o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito difuso enquanto a multa é afeta à um cidadão em particular) com a quantidade de interações, tem-se que quanto maior o interesse individual sobre o objeto, com mais ênfase ele é defendido.

O PARADIGMA DA COMUNICAÇÃO ATIVA

Sob o aspecto legal, são diversos os preceitos legislativos que cobram a divulgação ativa de tais dados: em aspecto amplo, a LAI considera que “*Dados dos programas, ações, projetos e obras*” são conteúdos mínimos a serem divulgados na internet; em aspecto específico, a PNMA traz como princípio a “*divulgação de dados e informações ambientais*” e como instrumento a “*a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes*”.

Todavia, o paradigma da comunicação ativa encontra-se justamente na abrangência de implantação desse sistema: apenas uma infinitesimal parte dos dados e informações sob domínio das gestões ambientais locais são disponibilizadas em suas ferramentas comunicativas emissivas. Paralelamente, o DNIT também disponibiliza ativamente apenas parte ínfima de seu acervo a respeito de gestão ambiental em âmbito nacional.

Em levantamento realizado (data de fechamento em 1º de outubro de 2014) nos arquivos da Coordenação Geral de Meio Ambiente do DNIT / Sede (que contempla parte do acervo nacional sobre meio ambiente da autarquia), constatou-se que o mesmo possui 3.491 volumes de produtos (consideram-se produtos todos os estudos, projetos, programas, relatórios, levantamentos e outros resultados de ações ambientais realizadas – são dados primários e secundários relativos à flora, fauna, ecologia, clima, recursos hídricos, solos, geologia, arqueologia, geomorfologia, povos indígenas e comunidades tradicionais, sociologia, economia, entre outros) e 614 processos administrativos (os processos administrativos são divididos em diversos volumes de 200 páginas e também contêm, além dos documentos do devido processo, os documentos que embasam a tomada de decisão da administração, ou seja, dados ambientais primários e secundários, sejam fatos administrativos ou fatos da administração).

CONCLUSÃO

Dada a imprescindibilidade da disponibilização dos dados ambientais, conforme a Lei de Acesso à Informação e a Política Nacional de Meio Ambiente, e a crescente demanda por informações por parte da sociedade, torna-se necessário transpor o paradigma da quantidade de dados que devem ser disponibilizados.

As novas tecnologias da informação e comunicação (NTICs), reunidas sob o conceito de *e-Gov*, têm capacidade de operacionalizar esta grande dimensão de dados, trazendo transparência para a gestão ambiental das obras infraestrutura e unificando canais em que primeiramente se disponibiliza as informações (comunicação ativa) e em seguida se recebe demandas da sociedade (comunicação passiva), estabelecendo-se, dessa forma, um fluxo bidirecional de comunicação que promove a cidadania.

Os resultados a serem alcançados nessa sistemática tendem a ser positivos a longo prazo, tanto para a sociedade quanto para a administração pública. Em curto prazo, a demanda de trabalho e investimentos sobre a administração certamente fica sobrecarregada. Entretanto, em um segundo momento, a partir da disponibilização das informações, a sociedade passa a cumprir seu papel fiscalizatório e participativo da administração e os ganhos para a gestão do meio ambiente suplantam os custos envolvidos.

Entremeios, as informações ambientais, por si só, são de interesse público; se por um lado financiadas com dinheiro público, por outro detêm intrinsecamente qualidades científicas, históricas e culturais. Enquanto fisicamente presentes e

devidamente preservadas nos arquivos estatais, cumprem sua função legal de existência, mas não sua função social. Faz-se necessário publicizá-las.

Para tanto, e aproveitando-se da crescente expansão da internet no Brasil, é necessário adotar o padrão de dados abertos, que promove a cidadania ao facilitar a busca pela informação, ao permitir a automatização do uso da mesma e ao permitir a reprodução sem entraves legais.

AGRADECIMENTOS

Tossie Yamashita, organizadora do acervo técnico CGMAB/DNIT; Rafael Vidal de Abreu, ouvidor do DNIT; Gestões ambientais das rodovias BR-116/392/RS, BR-448/RS e BR-101/Sul.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição** (1988).

BRASIL. **Dados Abertos**: Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: <http://dados.gov.br/> Acesso em: 1º de outubro de 2014.

BRASIL. **E-Gov**: Governo Eletrônico. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/> Acesso em: 1º de outubro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 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.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações.

DNIT. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/> Acesso em: 1º de outubro de 2014.

DNIT. **Meio Ambiente e Sociedade**. Disponível em: <http://servicos.dnit.gov.br/meioambiente/> Acesso em: 1º de outubro de 2014.

DNIT. **Relatório de Gestão Temático: Ações de 2013**. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/1relatorio-de-gestao-tematicow.pdf> Acesso em: 1º de outubro de 2014.