

Universidade Federal de Ouro Preto

**MESTRADO PROFISSIONAL EM SUSTENTABILIDADE
SOCIOECONÔMICA AMBIENTAL**

TÍTULO:

**A VIABILIDADE JURÍDICA DA ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO DE
SUSTENTABILIDADE LOCAL COMO SUBSÍDIO PARA UM SISTEMA
PÚBLICO DE INFORMAÇÕES SOBRE O MEIO AMBIENTE**

Vinícius Meireles Laender

Ouro Preto, 2017

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental da Universidade Federal de Ouro Preto como quesito para a obtenção do Título de Mestre em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental

Autor: Vinícius Meireles Laender

Orientador: Prof. Doutor Alberto Fonseca

Ouro Preto, janeiro de 2017

L158v Laender, Vinícius.
A viabilidade jurídica da elaboração de relatório de sustentabilidade local como subsídio para um sistema público de informações sobre o meio ambiente [manuscrito] / Vinícius Laender. - 2017.
68f.:

Orientador: Prof. Dr. Alberto Fonseca.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. PROÁGUA. Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental.
Área de Concentração: Políticas Públicas para o Meio Ambiente.

1. Sustentabilidade - Relatórios. 2. Licenças Ambientais. 3. Impacto ambiental - Avaliação. 4. Associações sem fins lucrativos-Global Reporting Initiative. I. Fonseca, Alberto. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU: 502.13

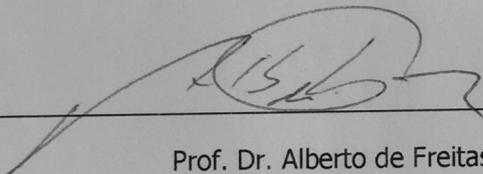
Universidade Federal de Ouro Preto

Mestrado em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental

**A VIABILIDADE JURÍDICA DA ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO DE
SUSTENTABILIDADE LOCAL COMO SUBSÍDIO PARA UM SISTEMA PÚBLICO DE
INFORMAÇÕES SOBRE O MEIO AMBIENTE**

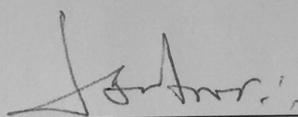
Vinícius Meireles Laender

Dissertação defendida e aprovada, em 05 de dezembro de 2016, pela banca examinadora constituída pelos seguintes membros:



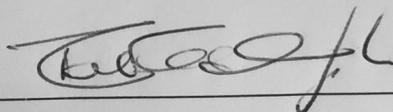
Prof. Dr. Alberto de Freitas Castro Fonseca

Universidade Federal de Ouro Preto



Prof. Dr. Danton Heleno Gameiro

Universidade Federal de Ouro Preto



Prof. Dr. Romeu Faria Thomé da Silva

Escola Superior Dom Helder Câmara

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família e amigos, em especial à minha mãe, pelo amor, apoio, confiança e amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os colegas de classe e de trabalho do Programa de Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental da UFOP e parceiros, aos professores e, especialmente, ao Prof. Dr. Alberto Fonseca, pelos ensinamentos, orientação, incentivos e contribuições.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Campo organizacional do GRI	14
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
- ANAMMA – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
- CAR – Cadastro Ambiental Rural
- COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental
- CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
- DMA – Disclosure on Management Approach
- EFFAS – European Federation of Financial Analysis Societies
- EMMAS – European Eco-Management and Audit Scheme Commission
- FBONS – Fórum Brasileiro de ONG's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- FRP – Facility Reporting Principle
- GEMI – Global Environmental Management Initiative
- GRI – Global Reporting Initiative
- IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
- ISO – International Organization of Standardization
- LO – Licença de Operação
- LSO – Licença Social para Operar
- OCDE – Organização das Nações Unidas para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, WECD em inglês
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

PNLA – Portal Nacional de Licenciamento Ambiental

PROCONVE - Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores

RADA – Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental

SIDAM – Sistema de Informações de Desempenho Ambiental

SICAR – Sistema do Cadastro Ambiental Rural

SINIMA – Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNIS – Sistema Nacional sobre Saneamento

UM – United Nations

UNEP – United Nations Environmental Programme

RESUMO

Diversos processos de licenciamento ambiental exigem do empreendedor a apresentação de relatórios de desempenho do empreendimento ou da atividade, quando da renovação da Licença de Operação. Ocorre que as informações que são prestadas não constituem um sistema público e padronizado de informações apto a compilar os dados coletados, gerando imprevisibilidade, insegurança e pouca efetividade na gestão da política ambiental no país. Esta dissertação explora a viabilidade jurídica de aperfeiçoar o sistema de relatório de desempenho do licenciamento ambiental, através da padronização dos relatórios nos níveis locais via resolução normativa do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). A metodologia adotada foi qualitativa, com dados coletados via revisões da literatura e da doutrina jurídica. As análises indicam que o CONAMA, no bojo de sua competência para normatizar sobre licenciamento ambiental, possui os instrumentos necessários para implementar em âmbito nacional uma estrutura de relatório de desempenho de empreendimentos e atividades fundamentada em uma única metodologia, a desenvolvida pela Global Reporting Initiative (GRI), de comprovada aplicabilidade e disseminação internacional. Com isso, as informações geradas poderão compor a base de dados de um sistema nacional, constituindo uma importante ferramenta de gestão da informação ambiental e de elaboração de políticas públicas ambientais. As barreiras para implementação de uma norma CONAMA desta natureza são finalmente discutidas.

Palavras-chave: Sustentabilidade; licenciamento ambiental; avaliação de impacto; relatório de sustentabilidade; GRI; indicadores; Brasil CONAMA

ABSTRACT

Several environmental licensing processes require of the entrepreneur corporate performance reports, which is a condition to reviewing the Operation License. However, the information that is provided from the project site does not constitute a public and standardized information system able to compile the data collected, thus generating unpredictability, insecurity and low effectiveness in the management of environmental policy in the country. This dissertation explores the legal feasibility of improving the performance reporting system of environmental licensing, through standardization of reporting at the local level via a normative resolution of the National Council for the Environment (CONAMA). The methodology was qualitative, with data collected from reviewed literature and legal doctrine. The analyzes indicates that the CONAMA, the Council that regulate the environmental licensing, has the necessary tools to implement nationwide a framework performance report of projects and activities based on a unique methodology, developed by the Global Reporting Initiative (GRI), which is applicable and internationally spread. With this, the information generated from the site must join the database of a national system, set up an important management tool for the environmental information and environmental development of public policy. The barriers to implementing a resolution by CONAMA are finally discussed.

Key-word: Sustainability; environmental licensing; impact assessment; sustainability reporting; GRI; indicators, Brazil, CONAMA.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 OBJETIVO	2
2.1 Objetivo geral	2
2.2 Objetivos específicos	2
3 METODOLOGIA	4
4 INTRODUÇÃO AO RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE	5
4.1 Origens, conceitos e fatores motivadores dos relatórios de sustentabilidade	5
4.2 A disseminação dos relatórios de sustentabilidade pelo mundo	8
4.3 O surgimento da GRI	10
5 A ESTRUTURA METODOLÓGICA DO RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE DA GRI	12
5.1 Aspectos iniciais do relatório de sustentabilidade	12
5.2 A estrutura das "Guidelines G4" da GRI	16
6 RELATÓRIO ORGANIZACIONAIS VS LOCAIS OU POR SITE	24
6.1 A concepção de um relatório em nível local ou por site	24
6.2 As características de um relatório por site	26
6.3 O caráter complementar entre o relatório organizacional e o por site	30
6.4 As vantagens proporcionadas por um relatório por site	31
7 A DEMANDA DE INFORMAÇÃO AMBIENTAL PARA A EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – PNMA	33
7.1 A edição da Lei Federal nº 6.938/1981	33
7.2 O instrumento do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA e o seu processo de implantação	35
7.3 O caráter estratégico de implantação do SINIMA	37
8 RELATÓRIOS DE DESEMPENHO AMBIENTAL NO ÂMBITO LOCAL: O PAPEL DOS EMPREENDIMENTOS LICENCIADOS	40
8.1 O fornecimento de informações no âmbito do licenciamento ambiental	40
8.2 A importância de aplicação da metodologia integrada na aferição do desempenho	42

9 BARREIRAS LEGAIS PARA A UTILIZAÇÃO DA PLATAFORMA DA GRI EM SEDE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM NÍVEL LOCAL OU POR SITE	44
9.1 A natureza das “Guidelines” da GRI	44
9.2 A possibilidade de utilização da plataforma da GRI em sede do ordenamento jurídico brasileiro	45
9.3 Das iniciativas de padronização das informações ambientais	50
9.4 Da proposta de edição de resolução normativa do CONAMA dispendo sobre a utilização da plataforma da GRI em sede da renovação da licença de operação	55
10 CONCLUSÃO	60
11 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

1 INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental é uma ferramenta importante para a difusão do desenvolvimento sustentável no Brasil. Geralmente dividido em três fases, quais sejam, a de licença prévia, licença de instalação e licença de operação, o referido procedimento administrativo determina que a atividade ou empreendimento em operação encaminhe ao órgão licenciador informações referentes ao seu desempenho ambiental quando da renovação da licença de operação.

A esse respeito, a legislação vigente no país, nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, estabelece formas e parâmetros diversos de encaminhamento das informações de desempenho, o que pode gerar um desalinhamento na gestão da informação ambiental. Esse desalinhamento é identificado por meio da existência de inúmeros cadastros, sistemas e outras formas de repositório de informações com o mesmo conteúdo e pouca visão estratégica.

A Global Reporting Initiative (GRI) dispõe de uma metodologia difundida mundialmente, denominada relatório de sustentabilidade, que tem o propósito de parametrizar o desempenho social, econômico e ambiental de uma corporação empresarial em níveis organizacional e local. Essa metodologia explora diversas nuances de uma atividade poluidora e busca avaliar com fatos e dados a performance do empreendimento licenciado. Diversas empresas de todo o mundo aderiram a essa prática, exemplo seguido por governos nacionais de alguns países.

A utilização dessa ferramenta do GRI em nível local, utilizada nacionalmente de forma parametrizada, poderia constituir um mecanismo de obtenção de informações de desempenho ambiental das atividades e empreendimentos licenciados, de modo a propiciar a gestão estratégica e informacional em nível sistêmico em todo o país.

Para tanto, discute-se a viabilidade jurídica da utilização pelos órgãos ambientais licenciadores em todos os níveis de governo dos relatórios de sustentabilidade em nível local, baseados na metodologia da GRI, cabendo ao CONAMA editar norma sobre esse tema.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Constitui objetivo geral desse estudo avaliar a viabilidade jurídica da utilização de relatórios de sustentabilidade em nível local como subsídio para um sistema público de informações, de modo que uma plataforma parametrizada nacionalmente possa ser utilizada para obter as informações sobre o desempenho de uma atividade ou empreendimento licenciado em processo de renovação da licença de operação, informação essa que irá compor base de dados informatizada em nível sistêmico apta a realizar a gestão das informações e, conseqüentemente, otimizar as políticas públicas de meio ambiente, em prol do desenvolvimento sustentável.

2.2 Objetivos específicos

a) Caracterizar a gestão de informação de desempenho no âmbito do licenciamento ambiental no Brasil;

b) Identificar as principais ferramentas atuais de gestão da informação de desempenho socioambiental, avaliando suas capacidades de agregação e integração de dados;

c) Avaliar as bases jurídicas de dois dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA): licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente

d) Avaliar o potencial da metodologia da GRI para subsidiar um sistema de informação ambiental no âmbito local do licenciamento ambiental; e

e) Discutir as eventuais abordagens jurídicas de padronizar os relatórios de desempenho do licenciamento ambiental via metodologia GRI.

3 METODOLOGIA

O presente estudo seguiu uma abordagem qualitativa de investigação. Os dados foram coletados através de revisões sistemáticas da literatura acadêmica, incluindo artigos em periódicos e anais de congresso, livros, etc., bem como da literatura profissional ou cinzenta, ou seja, de relatórios de consultoria, artigos de websites, dados de agências governamentais e organizações não governamentais. A doutrina jurídica brasileira (constituição, leis, decretos, resoluções, portarias, etc.) também foi analisada, com especial atenção àquela relacionada aos instrumentos de licenciamento ambiental e sistema nacional de informações sobre o meio ambiente. A coleta e análise de dados foram pautadas pela pluralidade de fontes e de pontos de vista.

Abordagens metodológicas qualitativas amparadas por revisões de literatura, como explica Creswell (2007), são recomendáveis na exploração de fenômenos sociais que ainda não foram muito investigados. A potencial conexão entre licenciamento ambiental e sistemas padronizados de relatórios de desempenho é um tema que resta muito pouco estudado na academia, principalmente no Brasil. Esta dissertação é um dos (senão “o”) primeiros trabalhos sobre o tema no Brasil. Espera-se que os estudos aqui realizados possam subsidiar futuros trabalhos, inclusive de natureza quantitativa, com foco mais restrito a alguns dos temas que aqui foram explorados.

4 INTRODUÇÃO AO RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE

4.1 Origens, conceitos e fatores motivadores dos relatórios de sustentabilidade

Ao longo da história, o meio ambiente teve papel relevante na glória ou no fracasso das civilizações. A relação entre o homem e o meio ambiente foi marcada pela utilização desproporcional dos recursos naturais, comumente utilizados em larga escala e sem critérios, a fim de suprir as demandas sociais, industriais e tecnológicas que se apresentam ao longo dos tempos, notadamente a partir da segunda metade do século XIX com a Revolução Industrial. Meadows (1992), observa:

Besides the sweeping effect of environmental degradation, ecological factors have been one of the major driving forces behind every social transformation recorded in history, including the agricultural and the industrial transformations. In the historical context, it can be stated that the environmental past may, often, indicate useful parallels with the environmental present. Throughout most of human history, the growth of population, the degradation and depletion of resources, the restructuring of societies, and the development of new technologies have usually been so slow as to be imperceptible during an individual lifespan (Meadows, D., Meadows, D., and Randers, J. 1992. *Beyond the Limits*. London: Earthscan Publications).

A partir da segunda metade do século XX, inicia-se um movimento de organização e formação de uma comunidade ambientalista internacional, no intuito de estabelecer um patamar aceitável de desenvolvimento global sob o viés ambiental. Assim, três períodos são observados: pré-Estocolmo (antes de 1972), de Estocolmo à Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ou Comissão Brundtland (1972-1987) e o pós-Comissão Brundtland (1987-1997).

Mebratu (1998) ensina que, no primeiro período, há forte influência religiosa sobre a ação humana na natureza; o segundo período decorre da Conferência de Estocolmo, jornada que reconheceu a "importância da gestão ambiental e da utilização da avaliação ambiental como ferramenta de gestão" (DuBose et al., 1995), da percepção dos pesquisadores do Clube de Roma, que afirmaram que ambiente e desenvolvimento não poderiam permanecer em conflito, sob pena de uma crise ambiental global; enquanto o terceiro período amplia a percepção do tema com o trabalho da Comissão Brundtland.

Na década de 1980, o mundo assistia e vivenciava um aumento significativo de episódios envolvendo danos ambientais e observava a crescente utilização desregrada dos recursos naturais do planeta. Com isso, surgiu a preocupação de se avaliar a realidade ambiental global para, em seguida, propor medidas e políticas públicas preventivas e protetivas e para conter o rápido declínio ambiental do planeta.

Em 1983 a Organização das Nações Unidas – ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, comumente denominada Comissão Brundtland cujos objetivos específicos eram reexaminar as questões críticas relativas ao meio ambiente e reformular propostas para abordá-las, bem como propor novas formas de cooperação internacional nessa seara, de modo a orientar as políticas e ações globais, no sentido de fazer as mudanças necessárias e dar a indivíduos, organizações voluntárias, empresas, institutos e governos uma maior compreensão dos problemas existentes, auxiliando-os e incentivando-os a uma atuação mais firme na proteção dos recursos naturais. Em 1987 a mencionada Comissão então presidida por Gro Harlem Brundtland, publicou o relatório “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland” que dentre outros aspectos, trabalhou o conceito de desenvolvimento sustentável, definindo-o como “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (WCED, 1987, p.4).

Entretanto, foi a partir da “Cúpula da Terra”, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que a temática do desenvolvimento sustentável entrou mais claramente nos debates da arena política ambiental internacional (Bebbington, 2001), sendo objeto inclusive de divergências doutrinárias quanto ao seu significado.

Para Aras e Crowther (2009), a sustentabilidade é um tópico controverso, pois tem diferentes significados para pessoas diferentes. Porém, a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável pela Comissão Brundtland, permitiu que as referidas expressões fossem interpretadas como sinônimas por muitos. Para eles, o desenvolvimento sustentável pode realmente ser possível, mas não é um aspecto integral da sustentabilidade:

Therefore, there seems to be two commonly held assumptions, which permeate the disclosure of corporate sustainability. The first is that sustainability is synonymous with sustainable development. The second is that a sustainable company will exist merely by recognizing environmental and social issues and incorporating them into its strategic planning. We reject both of these assumptions – both are based upon an unquestioning acceptance of market economics predicated in the need for growth. (Aras, G., Crowther, D., Journal of Business Ethics, 2009, p. 281)

Para Bebbington e Gray (2000), a sustentabilidade pode ser considerada um estado e o desenvolvimento sustentável uma atividade humana que se move em direção à sustentabilidade, sendo que o princípio articulado para lidar com a queda acentuada da qualidade ambiental global é o da sustentabilidade, que para ser alcançada deverá congrega os elementos da eco-justiça, eco-eficiência e eco-efetividade:

Eco-justice tries to capture the idea of equity between peoples and generations and, in particular, the equal rights of all peoples to environmental resources. Eco-efficiency (which captures the notion of reducing, for example, material and energy inputs per unit of output), although a useful concept, needs to be distinguished from eco-effectiveness (which captures the idea of reducing our overall ecological footprints). (Bebbington, J., Gray, R.; 2000. p.2).

Moneva, Archel e Correa (2006), argumentam que embora corporações e organizações empresariais considerem abrangentes os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável após a publicação do relatório da Comissão Brundtland em 1987, esses conceitos devem ser considerados interdependentes, aplicando-se o entendimento de Bebbington e Gray (2000).

Com isso, o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade, estavam postos na agenda ambiental internacional como itens obrigatórios da ordem do dia de governos, governantes, empresários, corporações e sociedade civil. A questão que se impunha era a de que se a humanidade deseja atender as suas próprias necessidades elas devem estar alinhadas com a sustentabilidade (Bebbington e Gray, 2000).

As corporações e organizações empresariais começaram a implementar as vertentes do desenvolvimento sustentável, como destacam Moneva, Archel e Correa (2006):

Under the traditional business approach, ecological and social issues are ignored in management objectives because they are not visible or do not have a significant financial impact. After the Brundtland Report in 1987, sustainable development (SD) was a concept implemented by corporations and business organizations. (Moneva, Archel, e Correa, 2006, p. 121)

O pesquisador Jean Raar (2002) assim destaca:

Over recent decades, the community recognition of the impact of individual enterprise activities on environmental and social issues has increased pressure for the business sector to undertake a more responsible and transparent role in this regard. (Raar, J.; 2002. p.1)

No universo empresarial, a implementação das vertentes do desenvolvimento sustentável pressupõe responsabilidade corporativa e Licença Social para Operar – LSO. Isso porque a mudança de paradigma na relação entre o homem e o ambiente deve refletir a ideia de que as empresas devem desempenhar um papel diferenciado na construção de um mundo mais justo e sustentável, por exemplo, modificando hábitos que ajudem a reduzir os impactos ambientais da sua atividade, promover os valores da boa governança e se envolver diretamente com ações sociais que beneficiem as comunidades em que atuam.

Com isso, abre-se o caminho para a sustentabilidade do negócio com vistas à aquisição da LSO como resultado da conexão de valores entre a empresa e a sociedade e da construção de uma nova perspectiva de geração de valor às partes interessadas, possibilitando o bem-estar social da comunidade do território em que atua.

A Licença Social para Operar consiste na busca do entendimento e do engajamento dos diferentes públicos envolvidos pela ação empresarial, na conquista da confiança e no atingimento da aceitação e do apoio às operações, aos projetos e iniciativas da organização. É um deferimento que vai além das exigências legais como expressão do reconhecimento do poder do cidadão e do voto de consideração e percepção das expectativas dos públicos-alvo da corporação.

Naturalmente, a LSO se difere das licenças administrativas oficiais para instalação e operação, uma vez que emerge da própria sociedade, do conjunto dos cidadãos, e não apenas dos órgãos públicos normatizadores e fiscalizadores, cumpridores do dever legal. Refere-se a um modo de pensar o impacto social de uma operação baseado no reforço dos laços de confiança entre empresa e comunidade. É uma visão de relacionamento que tem por base as relações de longo prazo, portanto institucionais, reconhece as relações de poder existentes entre os grupos sociais, buscando entender as propostas de longo prazo, valorizando cidadania corporativa, transparência e compliance.

A LSO propõe uma comunicação clara de direitos e responsabilidades entre empresa e stakeholders, com o compromisso mútuo de se entregar os resultados pactuados entre as partes, promovendo confiança e estabilidade na relação entre os envolvidos.

4.2 A disseminação dos relatórios de sustentabilidade pelo mundo

A sustentabilidade passou a ser um princípio ou paradigma parcialmente norteador para a elaboração e execução de políticas públicas, processos produtivos e de gestão do meio ambiente. Ademais, a presença cada vez mais significativa da sustentabilidade na agenda ambiental no início da década de 1990, permitiu o desenvolvimento da auditoria ambiental, refletida na expansão de sistemas como o BS7750, EMAS e ISO14000, os quais passaram a incorporar aspectos de natureza ambiental e de sustentabilidade em suas estruturas (Bebbington e Gray, 2000). Ainda assim, Raar (2002) acrescenta:

In addition, the introduction of the ISO 14000 series for Environmental Management Best Practice has introduced environmental issues as part of “business as usual”. In order to aid harmony, integrity and transparency for these management policies and procedures, and given that communication to external parties is primarily voluntary, a minimum standard reporting guideline was deemed necessary. (Raar, J.; 2002. p.1)

Com isso, ficou latente a demanda por dados ambientais cada vez mais completos e específicos, a fim de atestarem a confiabilidade e a independência das auditorias então elaboradas, situação que provocou o surgimento de relatórios de sustentabilidade organizacionais, inspirados, inicialmente, nos relatórios sociais e ambientais que surgiram nas décadas de 70 e 80 (Bebbington, J., Gray, B. BEBBINGTON, J., GRAY, 2009)

Com características descritivas e analíticas da performance social, econômica e ambiental das corporações, os relatórios de sustentabilidade experimentaram um crescimento vertiginoso, embora ainda restritos às grandes organizações, considerando em seu bojo diversas variáveis, tais como, avaliação de impacto de grupos de pressão, forças externas, identificação das necessidades dos usuários, foco em aspectos particulares e exploração da confiabilidade da divulgação da informação ambiental (Bebbington e Gray, 2000).

Desse modo, e no intuito de reduzir a enorme variedade de publicações então existentes, algumas entidades elaboraram guias corporativos com recomendações de divulgação de informações, dentre elas a UN Expert Group on International Standards of Accounting and Reporting (1989), EC 4th Directive on Company Law and EC Accounting, The Hundred Group of UK Finance Directors (1992), European Federation of Financial Analysts’ Societies (1996) e Swiss Bank Association (1997), sendo alguns de caráter mandatório e outros voluntários (Raar, 2002).

Todavia, de um total 108 relatórios ambientais publicados nos Estados Unidos em 1995, apenas 12% continham as expressões “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” (Milne e Gray, 2013).

Em 1999, relatório do Secretariado da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, trouxe um quadro-estrutura como modelo para inclusão em relatórios corporativos anuais, considerando aspectos integrados de natureza econômica e ambiental como substratos para a publicação de relatórios de sustentabilidade (Raar, 2002).

4.3 – O surgimento da GRI

Em março de 1999, a Global Reporting Initiative (GRI), fundada na cidade norte-americana de Boston, em parceria com Instituto Tellus e a Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES), e inspirada na corrente “Triple Bottom Line” de Elkington (1997), segundo a qual os relatórios corporativos devem considerar os aspectos econômicos, sociais e ambientais de uma atividade/corporação, introduziram por meio do “GRI Guidelines”, iniciativas voluntárias de orientação sobre como divulgar as informações colhidas, que uma vez consolidadas, atestavam a sustentabilidade da companhia ou da atividade por ela desenvolvida (Raar, 2002).

Acerca do caráter voluntário da proposta, Bebbington e Gray (2000) asseveram:

Environmental reporting Environmental reporting takes place in a predominantly voluntary regime and with the continuing interest in voluntary guidelines for such reporting (see, for example, KPMG, 1997b), such surveys of practice are crucial in keeping attention focused on the doubtful quality and, especially, the global paucity of such reporting. If environmental reporting is important (for social accountability reasons even if it is of dubious "financial user need" value) then the predominant view of business - that environmental reporting is adequate in a voluntary regime - must be challenged (Bebbington, J., Gray, R.; 2000. p.6)

Com isso, o GRI/CERES passou a auxiliar diretamente as organizações relatoras e suas partes interessadas na articulação e compreensão de suas contribuições para o desenvolvimento sustentável (Moneva *et al*, 2006).

Durante o período de teste do “GRI Guideline”, vinte e uma companhias participaram e diversos agentes envolvidos opinaram. Em 2001, entretanto, o GRI se torna uma organização independente da CERES (Global Reporting Initiative, 2015).

Em 1997, a Holanda se tornou um dos primeiros países a exigir que determinadas companhias publicassem relatórios de sustentabilidade. Em 2003, a Holanda aperfeiçoou a sua

legislação ao determinar que os relatórios corporativos devem observar todos os aspectos inerentes à sustentabilidade, alinhando-os à estrutura do GRI (Slater e Gilbert, 2004).

Na França, regulações econômicas adotadas em 2001 exigiram que determinadas companhias incluíssem em seus relatórios anuais, informações relacionadas às questões ambiental e social, enquanto que países como o Japão, Coréia do Sul e Dinamarca publicaram guias para publicação de relatórios ambientais (Slater e Gilbert, 2004).

Nesse contexto, um estudo recente da “Lintstock and Imagination” observou que 798 companhias listadas na Standard&Poor’s 1200 não possuem relatório de sustentabilidade ou ambiental, enquanto que 193 companhias publicaram relatórios de sustentabilidade baseados no GRI Guidelines (Slater e Gilbert, 2004).

De acordo com a “Benchmark Survey of the State of Global Reporting Initiative”, em 2001 mais de 50% das maiores companhias mundiais publicaram relatórios ambientais e sociais, contra 44% em 1999 e 39% em 1998, sendo a internet a ferramenta de divulgação mais usada em 65% dos casos (Line, Hawley e Krut, 2002).

Desse modo, observa-se que a cada ano um maior número de companhias adere à prática da publicação de relatórios de sustentabilidade, a maior parte delas, alinhadas com as orientações do GRI, atualmente o líder global nesse segmento (Slater e Gilbert, 2004). Entretanto, a despeito da crescente adesão das empresas à divulgação de suas informações, é fundamental que o relatório publicado contenha dados confiáveis e detenha credibilidade e, mais do que isso, possa servir como instrumento efetivo de gestão empresarial com vistas à sustentabilidade, característica aferível a partir da análise de sua metodologia.

5 A ESTRUTURA METODOLÓGICA DO RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE DA GRI

5.1 Aspectos iniciais do relatório de sustentabilidade

Como consequência dessa nova realidade paradigmática ambiental, as organizações empresariais de todo o mundo iniciaram a publicação periódica de relatórios corporativos de sustentabilidade, com o objetivo de evidenciar os impactos ambientais causados pelas atividades que realizam (Lenzen, Dey e Murray, 2004).

Evidentemente, cada corporação possui a sua própria realidade de pressão ambiental que exerce no ambiente. Nesse contexto, Lenzen *et al* (2004) afirmam que os relatórios de sustentabilidade corporativos devem ser idealmente concebidos para perceber as diferenças entre as escalas de tempo dos impactos causados e a recuperação dos ecossistemas atingidos, a fim de buscarem alcançar a equidade entre a atividade empresarial e a consistência na aferição das informações relatadas.

Para isso, Lenzen *et al* (2004), pontuam que a avaliação ambiental corporativa deve considerar não apenas os impactos instantâneos, mas também os impactos cumulativos, pois no âmbito do modelo de avaliação ambiental ‘pressão-estado-resposta’, os impactos ambientais cumulativos são melhor descritos por estado do que como indicadores de pressão, uma vez que estão mais próximos do impacto ou do dano causado. A compreensão e o exame desse aspecto temporal repercutem diretamente na qualidade do relatório gerado, que por ser anual, pode não captar os impactos causados pela organização em sua totalidade, bem como se houve a recuperação do ecossistema atingido.

Isso vem sendo observado nos relatórios de sustentabilidade corporativos em geral, seja no ‘GRI’, no ‘Greenhouse Gas Protocol’ ou no ‘Green Environmental Management Initiative – GEMI’, que, por se basearem, majoritariamente, em dados de pressões ambientais instantâneas, desconsiderando a análise temporal, trabalham com indicadores por vezes inconsistentes, o que reduz o progresso da sustentabilidade, como Lenzen *et al* (2004) destacam:

Pressure indicators are necessary for CSR, but in order to better approximate sustainability, these need to be linked to appropriate state indicators through

appreciating real time scales and temporal models. There are many gaps in our understanding of the environment, in the availability of appropriate data in relation to state indicators, and in models linking pressure with state indicators. These gaps impede the ability of present CSR initiatives to appropriately assess corporations. We need to embrace the complexities, albeit in a stepwise way, and move methodologies forward to deal with the realities of progress towards sustainability. (Lenzen *et al*, 2004, p. 248)

Ainda assim, nas palavras de Lenzen *et al* (2004), o GRI tem o mérito de ser uma estrutura de avaliação reconhecida internacionalmente que lida com a vasta gama de realidades de uma empresa atuante na economia global”. E acrescenta que “o desenvolvimento metodológico do GRI está focado na racionalização da avaliação corporativa por meio do fornecimento de estruturas de auditoria aptas a captar os diferentes indicadores de sustentabilidade”.

Segundo Andrews (2002) é crescente o número de companhias que têm encontrado respostas ao desafio de cumprir as “Orientações para Relatórios de Sustentabilidade” ou “Sustainability Reporting Guidelines” em inglês, desenvolvidas pela GRI por meio de um amplo processo de participação de múltiplas partes interessadas ou *stakeholders*. Para ele, a publicação de relatórios de sustentabilidade proporciona uma mudança de paradigma não só na relação entre a atividade e o meio ambiente, mas em processos internos de cada empresa, a saber:

A commitment to sustainability can be a way for companies to rethink their principles, practices, and effects on society. Sustainability reporting brings principles to life by ensuring that companies measure impacts, set goals, and make progress — and engage in real dialogue with both friends and critics about their commitments and actions.(Andrews, Owen. 2002, p. 4)

Brown *et al* (2009) avaliam que o GRI é a melhor e mais completa estrutura voluntária de relatório corporativo ambiental e social disponível no mercado mundial e que embora seja a ferramenta mais utilizada entre empresas multinacionais, as empresas de pequeno porte e organizações do terceiro setor têm aumentado a sua participação a cada ano.

Dados de 2006 mostram que mais de 1000 companhias em 65 países utilizaram a ferramenta do GRI na elaboração de relatórios e que após a estabilização do crescimento dessa metodologia na Europa, Estados Unidos e Japão, observa-se uma expansão em países como o Brasil, África do Sul e em novos membros da União Europeia (Brown, Jong e Levy, 2009).

A escolha da GRI Guidelines como substrato do trabalho organizacional das companhias não é aleatória. A liderança de mercado da GRI se justifica em razão do desenvolvimento de uma ferramenta que reúne a participação de múltiplos stakeholders, que se

encontram em contínuo processo de interação e de relato de experiências, ações estas que são determinantes para o aprimoramento periódico das orientações da GRI (Andrews, 2002). Denota-se, portanto, que a ferramenta disponibilizada pela GRI busca promover uma permanente interação entre a companhia relatora e as partes interessadas envolvidas no processo de coleta e interpretação dos dados.

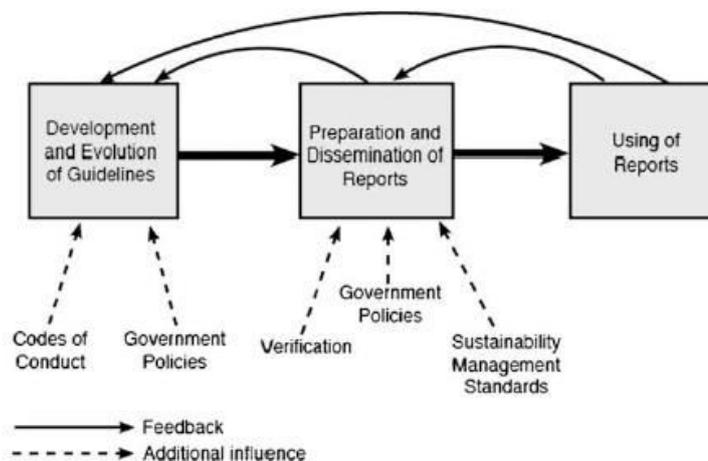
Outro fator preponderante de escolha das orientações da GRI está no fato de que se trata de organização autônoma e independente, tanto sob o aspecto administrativo quanto financeiro, o que proporciona credibilidade ao seu trabalho, pois ao construir as suas “Guidelines”, a organização demonstra ter visão abrangente, bem como reflete as expectativas de inúmeros grupos de ‘*stakeholders*’ externos que conduzem o processo (Andrews, 2002).

A interatividade e a permanente troca de experiências entre os usuários, preparadores e desenvolvedores do relatório são marcas registradas na metodologia do GRI, e constituem aspectos importantes na análise do ciclo de vida de cada estágio do relatório (Brown *et al*, 2009). Nesse sentido, Scott (1995) trabalha com a concepção de ‘campo organizacional do GRI’, conceituando-o como:

a community of organizations with disparate purposes and interests that forms around an issue important to them, and partake of a common meaning system through dialogue, debate, conflict, and generation of new information; a power center where multiple constituencies compete over definition of issues, and which eventually provides the impetus for an emergence of a new institution or changing an existing one. (Scott WR, 1995)

A figura abaixo ilustra a mencionada concepção de Scott (1995):

Figura 1



Desse modo, o primeiro campo organizacional versa sobre o desenvolvimento e a evolução das ‘Guidelines’, influenciados por códigos de conduta e políticas governamentais. Portanto, estabelecer os códigos de conduta é o primeiro passo, com vistas à publicação de relatórios padronizados sob o aspecto principiológico e de divulgação da informação. Assim, em 1989, a CERES introduziu o primeiro instrumento norteador dos relatórios de sustentabilidade, denominado ‘Ceres Principles’. Em 2000, o GRI publicou a primeira geração das ‘Guidelines’, em 2002 a segunda (G2) e em 2006 a terceira (G3). Em maio de 2013, após dois anos de intensas consultas e diálogos com ‘stakeholders’ e especialistas de diversos setores nos cinco continentes, envolvendo empresas, sociedade civil, sindicatos, universidades e o mercado financeiro, a GRI publicou a quarta geração das ‘Guidelines G4’, cujo objetivo é ajudar os repórteres a elaborar robustos e padronizados relatórios de sustentabilidade (GRI, 2015).

O segundo campo organizacional versa sobre a preparação e a disseminação de relatórios, influenciado pelos processos de verificação, gestão padronizada da sustentabilidade e por políticas governamentais. Brown et al (2009) afirmam que há uma considerável sobreposição entre desenvolvedores de padrão de gestão e o GRI, embora a cada ano busca-se aprimorar o processo de integração desses padrões. Quanto à verificação externa dos relatórios, aumenta-se a cada ano o percentual de relatórios auditados por empresas especializadas, bem como a ação governamental, inclusive mandatórias, de publicação de relatórios de sustentabilidade.

O terceiro campo organizacional do GRI é o denominado ‘Using Reports’, no qual investidores, ativistas sociais, consumidores, acionistas, mercado financeiro e ONG’s utilizarão as informações divulgadas em cada relatório de acordo com o seu próprio interesse.

Brown et al (2009), destacam que a maior contribuição do GRI no campo organizacional é a sua própria fonte de legitimidade, qual seja, a oitiva das partes interessadas ou ‘multistakeholders’, cuja presença têm o condão de permitir a articulação de preocupações e visões sobre a performance sustentável da empresa, fazendo com que surjam novos questionamentos, contribuindo para o aprimoramento da informação e da agenda política ambiental.

Desde janeiro de 2016, as informações organizacionais devem ser fornecidas com base na nova plataforma ‘GRI G4’.

Os estudos para a elaboração do ‘G4’ partiram de observações dos ‘stakeholders’ atuantes nos processos de revisão e atualização do caderno anterior, o ‘G3’, constituindo

tendências de performance a serem inseridas na atual geração de ‘Guidelines’, como asseveram Brown et al (2009):

The most significant trends in sustainability reporting in recent years include: widening the scope to include social impact indicators and information on governance; broadening target audience beyond shareholders and employees, to include capital providers; integration of sustainability with financial reporting; regional differences in reporting and verification practices; persistent problems with data quality; and dominance of large multinational enterprises among the reporters (Brown et al, 2009, p. 573)

5.2 A estrutura das ”Guidelines G4” da GRI

O documento ‘G4’ nasce com o propósito de incorporar as tendências notadas na revisão do caderno anterior, ampliando o espectro de ‘stakeholders’, trazendo consigo as seguintes características:

- a) aplicabilidade a todas as organizações, de todos os tipos e setores, grandes ou pequenas, de todos os continentes;
- b) inclui referências para outras estruturas largamente reconhecidas;
- c) é concebido como uma estrutura consolidada para o desempenho do relatório em face de diferentes códigos e normas de sustentabilidade, tal como a UN Global Compact;
- d) compatibilidade com a extensão de diferentes formatos de relatório;
- e) melhoria na qualidade de relatórios autônomos e fornecimento de largo e reconhecido padrão de sustentabilidade formal;
- f) insere a concepção de materialidade no âmago do relatório de sustentabilidade, o que significa que as organizações relatoras devam fornecer apenas as informações que são de fato críticas, a fim de se atingir os objetivos de sustentabilidade da organização e gerenciar o seu impacto no ambiente e na sociedade. A materialidade é o início para que os assuntos relacionados à sustentabilidade e abrangidos pelas ‘Guidelines’, se tornem suficientemente importantes a ponto de serem relatados;
- g) múltiplos e estratégicos ‘stakeholders’. (GRI, 2015)

No que tange à preparação do contexto do relatório, a quarta geração de ‘Guidelines’ propõe:

- a) definir os aspectos materiais e de seus limites; e
- b) avaliar e a descrever os impactos diretos e indiretos no interior e no exterior da empresa.

O processo de relato desenvolvido sob os fundamentos da ‘G4’, baseia-se em cinco etapas, a saber:

- a) obter uma visão global: leitura mandatória do ‘Reporting Principles’ e do ‘Definition of Key Terms’;
- b) a escolha da opção preferida ‘em relação a’: ‘Core’ ou ‘Comprehensive’;
- c) preparação para divulgar informações-gerais-padrão;
- d) preparação para divulgar informações-específicas-padrão;
- e) preparação do relatório de sustentabilidade;

Na primeira etapa, os ‘Reporting Principles’, contêm os princípios que irão definir o teor e a qualidade do relatório, de modo a se alcançar a transparência do documento gerado. São eles:

- a) inclusão de stakeholders – a organização deverá identificar os seus stakeholders e explicar como ela tem respondido a eles;
- b) contexto de sustentabilidade – o relatório deverá apresentar a performance da organização no mais amplo contexto de sustentabilidade;
- c) materialidade – o relatório deverá abordar aspectos que reflitam os significativos impactos econômicos, ambientais e sociais da organização ou que influenciem substancialmente as avaliações e as decisões dos stakeholders;
- d) excelência – o relatório deverá incluir os aspectos materiais e os seus contornos, em cuja medida reflita os significativos impactos econômicos, ambientais e sociais e permita às partes interessadas avaliar a performance da organização no período do relatório;
- e) balanço – o relatório deverá refletir os aspectos positivos e negativos da performance da organização para permitir uma razoável avaliação do desempenho geral;
- f) comparabilidade – a organização deverá selecionar, compilar e relatar informações de forma consistente. A informação relatada deverá ser apresentada de maneira que permita às partes interessadas analisar mudanças na performance da organização ao longo do tempo e que poderia suportar uma análise relativa a outras organizações;
- g) precisão – a informação relatada deverá ser suficientemente precisa e detalhada para que as partes interessadas avaliem a performance da organização;

- h) oportunidade – a organização deverá relatar em horário regular, para que a informação esteja disponível em tempo para as interessadas tomarem as suas decisões;
- i) clareza – a organização deverá disponibilizar a informação de modo compreensível e acessível às partes interessadas que utilizam o relatório;
- j) confiança – a organização deverá reunir, gravar, compilar, analisar e divulgar informações e processos usados na elaboração do relatório, de maneira que estejam sujeitos à verificação, e ainda que estabeleça a qualidade e a materialidade da informação. (GRI, 2015).

A segunda etapa determina a escolha da opção preferida de acordo com as ‘Guidelines’, se ‘Core’ ou ‘Comprehensive’, senão vejamos:

- a) Core: opção que contém os elementos essenciais de um relatório de sustentabilidade. Fornece um cenário contra o qual uma organização comunica os impactos de sua performance econômica, ambiental, social e de governança.
- b) Comprehensive: Baseia-se na opção ‘Core’, exigindo informações-padrão adicionais de estratégia, análise, governança, ética e integridade da organização. Além disso, a organização é obrigada a comunicar o seu desempenho de forma mais ampla, informando todos os indicadores relacionados com aspectos materiais identificados.

A terceira etapa consiste na divulgação das informações, podendo se dar em duas modalidades, quais sejam, ‘General Standard Disclosure’ e ‘Specific Standard Disclosure’, sendo a primeira aplicável a todas as organizações e se divide em sete partes:

- a) Estratégia e análise: fornece uma visão estratégica geral de sustentabilidade da organização, considerando o contexto organizacional para posterior elaboração de relatórios;
- b) Perfil organizacional: fornece uma visão geral das características organizacionais, considerando o contexto organizacional para posteriores relatórios mais detalhados;
- c) Aspectos materiais identificados e limites: fornece uma visão geral do processo seguido pela organização para definir o conteúdo do relatório, bem como os aspectos materiais identificados e os seus limites e reformulações;
- d) Engajamento das partes interessadas: fornece uma visão geral do envolvimento das partes interessadas da organização durante o período do relatório. Estas informações-

padrão não se limitam ao engajamento realizado para preparação de propostas do relatório;

- e) Perfil de relatório: fornece uma visão geral das informações básicas sobre o relatório, o Índice de Conteúdo do GRI, e a abordagem à busca de verificação externa;
- f) Governança: estratégia, valores e transparência da organização;
- g) Ética e integridade: valores, princípios e comportamentos da organização;

Por outro lado, a modalidade ‘Specific Standard Disclosures’ divide-se em três categorias, quais sejam, econômico, ambiental e social, sendo esta subdividida em quatro grupos, a saber, ‘Labor Practices and Decent Work’, ‘Human Rights’, ‘Society’ e ‘Product Responsibility’.

Essa modalidade de divulgação visa abordar os aspectos materiais da organização, de modo a refletir os significativos impactos econômicos (não financeiros), ambientais e sociais por ela causados ou que influenciaram substancialmente nas avaliações e decisões dos *stakeholders*.

Assim, a informação relatada de acordo com as características de cada aspecto material acima colacionado poderá ser divulgada na forma de ‘Disclosures on Management Approach - DMA’ e como ‘Indicators’.

A “Disclosure on Management Approach - DMA’ tem por objetivo dar à organização a oportunidade para demonstrar como os impactos econômicos, ambientais e sociais relacionados com os aspectos materiais são gerenciados, fornecendo informações narrativas de como a organização identifica, analisa e responde aos seus reais e potenciais impactos, servindo também como subsídio para o relato por indicadores.

A DMA possui dois tipos de divulgação:

- a) Genérica: idealizada para ser utilizada com qualquer aspecto material;
- b) Específica: idealizada para ser fornecer detalhes adicionais em cada aspecto material do relatório;

Os ‘Indicators’, por sua vez, fornecem as informações sobre a performance econômica, ambiental e social da companhia ou os impactos de uma organização em cada aspecto material.

Os indicadores econômicos evidenciam os impactos da organização nas condições econômicas de seus ‘*stakeholders*’ e no sistema econômico local, nacional e global. A categoria econômica do indicador ilustra o fluxo de capital entre os diferentes ‘*stakeholders*’ e os

principais impactos econômicos da organização na sociedade. São aspectos da categoria econômica:

- a) A performance econômica;
- b) A presença de mercado;
- c) Os impactos econômicos indiretos;
- d) Práticas de aquisição;

A preocupação ambiental da sustentabilidade está relacionada aos impactos da organização em sistemas naturais vivos e não-vivos, tais como a terra, o ar, a água e os ecossistemas. A categoria ambiental abrange impactos relacionados a insumos (energia e água) e descartes (emissões, efluentes e resíduos), biodiversidade, transportes e produtos, além de impactos relacionados ao serviço, à conformidade ambiental e despesas. São aspectos da categoria ambiental:

- a) Materiais;
- b) Energia;
- c) Água;
- d) Biodiversidade;
- e) Emissões;
- f) Efluentes e resíduos;
- g) Produtos e serviços;
- h) Conformidade;
- i) Transporte;
- j) Completo;
- k) Fornecedor de Avaliação Ambiental;
- l) Mecanismos de Reclamação Ambiental;

A dimensão social da sustentabilidade diz respeito aos impactos da organização sobre os sistemas sociais em que opera, dividindo-se em quatro categorias, a saber, ‘Práticas Trabalhistas e Trabalho Decente’, ‘Direitos Humanos’, ‘Sociedade’ e ‘Responsabilidade do Produto’.

São aspectos da subcategoria ‘Práticas Trabalhistas e Trabalho Decente’:

- a) Emprego;
- b) Relações trabalhistas e gerenciais;
- c) Segurança e saúde ocupacional;

- d) Educação e Capacitação;
- e) Diversidade e Oportunidades Iguais;
- f) Remuneração Igual para homem e mulher;
- g) Avaliação do fornecedor sobre práticas trabalhistas;
- h) Mecanismos de reclamação de práticas trabalhistas;

São aspectos da subcategoria ‘Direitos Humanos’:

- a) Investimento;
- b) Não discriminação;
- c) Liberdade de associação e negociação coletiva;
- d) Trabalho infantil;
- e) Trabalho forçado ou obrigatório;
- f) Práticas de segurança;
- g) Direitos Indígenas;
- h) Avaliação;
- i) Avaliação de fornecedores sobre direitos humanos;
- j) Mecanismos de reclamação de direitos humanos;

São aspectos da subcategoria ‘Sociedade’:

- a) Comunidades locais;
- b) Anticorrupção;
- c) Políticas públicas;
- d) Comportamento anti-concorrencial;
- e) Conformidade;
- f) Avaliação de fornecedores sobre impactos na sociedade;
- g) Mecanismos de reclamação para impactos na sociedade;

São aspectos da subcategoria ‘Responsabilidade do Produto’:

- a) Segurança e saúde dos consumidores;
- b) Rotulagem de produtos e serviços;
- c) Comunicação de *marketing*;

- d) Privacidade do consumidor;
- e) Conformidade;

Embora seja característica do GRI a multiplicidade de *'stakeholders'* e a interações entre eles na elaboração do relatório, a própria organização relatora também atua no processo como *'stakeholder'*, contribuindo para o aprimoramento do relatório e da ferramenta de conduta, como ilustra Andrews (2002):

Moreover, as they implement the GRI Guidelines, companies themselves often become part of the multi-stakeholder process. Their feedback on the realities of implementing the Guidelines helps shape future versions. As Stefan Larsson of ESAB observes, "We were in the process of sustainability reporting, and if we could take part in an international effort to develop this kind of reporting, so much the better. (Andrews, Owen. 2002, p. 5)

Como demonstrado, desenvolver o relatório de sustentabilidade aplicando as *'Guidelines'* da GRI demanda o cumprimento das etapas fundamentais para o sucesso do trabalho. A primeira delas é reunir a equipe responsável pelo desenvolvimento do relatório e relacionar um adequado suporte de gestão das informações. Em seguida, as próximas etapas envolverão a revisão daquilo que as orientações indicarem, o inventário da informação que estiver prontamente disponível com a detecção de eventuais erros, para por fim, estabelecer um plano de divulgação do relatório (Andrews, 2002).

Nesse contexto, Andrews (2002) considera que embora cada companhia estruture de forma diferente o seu trabalho de desenvolver o relatório, é fundamental que em qualquer formato delineado haja uma equipe de relatório que inclua um gestor, um grupo interno de processamento das informações, consultores externos, coordenadores e editores. Com isso, a gestão da informação seria otimizada.

Ademais, Andrews (2002) sintetiza os principais aspectos de um relatório de sustentabilidade desenvolvido sob as orientações da GRI:

- CEO statement that describes key elements of the report.
- Profile of the reporting organization, providing a context for understanding and evaluating information in subsequent sections.
- Executive summary and key indicators, which are designed to help stakeholders assess the performance of an organization over time and in comparison with other organizations
- Vision and strategy, including discussion of how the organization's vision integrates economic, social, and environmental performance
- Policies, organization, and management systems, including a discussion of stakeholder engagement
- Performance information covering economic, environmental, and social performance through quantitative and qualitative indicators.

O desenvolvimento do relatório está sujeito a interferências culturais no momento de assimilar como os indicadores devem ser cumpridos. Por exemplo, germânicos e escandinavos aderem os elementos aos indicadores, ao passo que britânicos, norte-americanos e canadenses adaptam os indicadores aos seus objetivos e necessidades (Andrews, 2002).

Para Andrews (2002), os benefícios de se publicar um relatório de sustentabilidade são qualitativos e indiretos e não quantitativos e diretos como interpretam determinadas companhias, ou seja, nem sempre será perceptível o incremento na venda de um produto ou o aumento do lucro da corporação, mas certamente o relatório poderá refletir uma melhoria no relacionamento entre a empresa e organizações e comunidades que com ela relacionam, bem como fortalecer a gestão e a mudança de processos internos, fatores preponderantes para o êxito de uma atividade empresarial sustentável.

Tais objetivos podem ser alcançados não apenas por meio da disseminação da prática corporativa de publicação do relatório, mas também mediante a utilização da metodologia em nível local, de acordo com as suas nuances, de forma padronizada, com o condão de permitir a utilização dos dados para alimentar um sistema público de informações ambientais em nível nacional.

6 RELATÓRIOS ORGANIZACIONAIS VS. LOCAIS OU POR SITE

6.1 A concepção de um relatório em nível local ou por *site*

No universo da sustentabilidade, as últimas duas décadas se destacaram pela utilização global e em larga escala dos relatórios de sustentabilidade corporativos, que ao reunirem em seu escopo variáveis econômicas, ambientais e sociais, a exemplo do GRI, atuam como uma ferramenta para o diagnóstico periódico e consolidado de informações organizacionais, cujo fundamento é a publicidade da informação.

A metodologia desenvolvida pela GRI, que se baseia, fundamentalmente, na participação e na interação permanente de múltiplos ‘*stakeholders*’ envolvidos no processo, assumiu a liderança mundial no segmento, sendo atualmente a referência na gestão da informação da sustentabilidade empresarial.

Para isso, são necessários regras e princípios metodológicos bem definidos, além de vigorosos esforços organizacionais, itens indispensáveis para o êxito e confiabilidade do relatório, cuja base fundamental é a informação, afinal sem ela a aferição do desempenho é prejudicada e, conseqüentemente, a otimização de produtos e serviços (Stoughton e Levy, 2004).

Assim, para Stoughton e Levy (2004), as informações contidas no relatório não devem ser apenas acuradas, mas acessíveis a todos os ‘*stakeholders*’, bem como suficientes para o uso pretendido, comparáveis ao longo do tempo entre relatórios e fontes, e ainda facilmente interpretáveis por seus usuários.

Ocorre que, as informações divulgadas em relatórios voluntários de sustentabilidade da maior parte das companhias, em nível organizacional, não se reportam ou dão pouca importância às situações vivenciadas em nível local, das instalações ou sites - instâncias em que ocorrem os impactos da atividade empresarial, ao contrário, as informações colhidas em nível local, invariavelmente, são compiladas e divulgadas sob a ótica estrutural da companhia como um todo, comprometendo a qualidade e a disponibilidade da informação.

Nesse diapasão, em 2004 a CERES, coalização norte-americana composta por organizações do terceiro setor, trabalhadores e sindicatos com influência ambiental (Ginsberg, 2006) e o Instituto Tellus, iniciaram o ‘*Facility Reporting Project – FRP*’ ou ‘Projeto de

Relatório de Instalações’, com o objetivo de investigar o estado da arte do ‘*facility-level reporting*’ ou ‘relatório em nível local ou das instalações’, além de desenvolver com a participação de ‘*multistakeholders*’, uma estrutura de relatório de sustentabilidade que pudesse aferir a performance econômica, ambiental e social da companhia em nível local, cuja estrutura-padrão seja compatível com a estrutura-padrão do relatório em nível organizacional estabelecida pela GRI (Stoughton e Levy, 2004).

O projeto contou com a participação de ‘*multi-stakeholders*’, envolvendo relatores, usuários de relatórios e especialistas de companhias de pequeno e grande porte, organizações da sociedade civil, sindicatos e investidores de todas as partes dos Estados Unidos da América (CERES, 2005).

Ao final do Projeto, foi desenvolvido a ‘*FRP Sustainability Reporting Guidance*’, uma ferramenta que não tem o condão de ser um código de conduta, bem como um conjunto de padrões de desempenho, ou ainda um sistema de gestão ou um guia para gestão de dados internos de monitoramento ou verificação (CERES, 2005).

Ao contrário, o material desenvolvido visa conceder apoio às instalações locais e suas organizações na gestão da informação pública e voluntária do seu desempenho face à sustentabilidade. O guia é composto por indicadores ambientais, sociais e econômicos relevantes para as partes interessadas locais, e fornece orientação passo-a-passo que auxilia no processo de comunicação (CERES, 2015).

A ‘*FRP Sustainability Reporting Guidance*’ tem o condão de ajudar sites ou instalações e suas organizações principais a fortalecer as relações comunitárias, perseguir um desempenho focado em disposições regulamentares, obter reconhecimento externo de um sistema de gestão ambiental e alinhar as estrutura-padrão do relatório em nível local com a estrutura-padrão do relatório em nível organizacional desenvolvida pela GRI (CERES, 2005).

Nas palavras de Ginsberg (2006), são objetivos do ‘*FRP Guidance*’:

Voluntary
Initially US-focused
Compatible with GRI
Useful to public, private sector & govt.
Legitimized by multi-stakeholder formulation and feedback
Informed by best current knowledge and practice
A dynamic product that improves and evolves with experience (Ginsberg, B. 2006)

Para tanto, é fundamental compreender o conceito de ‘*facility*’ ou ‘instalação’ no âmbito de um relatório corporativo de sustentabilidade. Para a CERES (2005 ‘instalação’ inclui, mas não se limita, a sites e instalações focadas na extração, processamento, manufatura, pesquisa e

desenvolvimento e operações de serviço. Esses sites e instalações podem ser de propriedade do setor privado, público, educacional, dentre outras organizações.

Portanto, as instalações incluem as plantas de manufatura do setor privado, além de minas, campus universitários, pátios ferroviários, depósitos petrolíferos, hospitais, plantas utilitárias, portos, estações de transferência de resíduos, dentre outras instalações físicas (CERES, 2005).

6.2 As características de um relatório por *site*

Em que pese o trabalho desenvolvido pela CERES e o Instituto Tellus em relação à proposta ‘*FRP Sustainability Reporting Guidance*’, Stoughton e Levy (2004) lançam reflexões acerca da performance e características de um relatório por site, a partir de uma perspectiva com ‘*stakeholders*’ estratégicos, princípios e critérios de utilidade presentes no FRP.

Por meio de um processo interativo, os pesquisadores do FRP identificaram o universo do relatório local, dividindo-o em três categorias de atividades:

- a) ‘Frameworks’: descrevem *como* ou *o que* relatar. Inclui estruturas voluntárias, tais como a ISO 14031 e relatórios padrão desenvolvidos por diversas associações profissionais de engenheiros químicos;
- b) ‘Codes’: estabelece um guia não-regulatório de *como uma instalação deveria atuar*. Inclui códigos de comportamentos industriais, tais como um Programa de Responsabilidade Industrial, bem como códigos governamentais multilaterais como o da OECD e Accountability 1000;
- c) ‘Reports’: compreende a informação específica da instalação, nível corporativo ambiental ou relatórios de sustentabilidade. Utilizou-se relatórios individuais de plantas de diversas companhias;

Em seguida, passou-se à caracterização e comparação das atividades dos relatórios pela profundidade e escopo de abrangência. Foram identificadas uma série de categorias genéricas de performance dos relatórios, a fim de permitir que os indicadores ou informações relatadas fossem avaliadas dentro de cada categoria genérica, com base no ‘*GRI’s 2002 Sustainability Reporting Guidelines*’, cuja escolha se deu em razão do seu amplo escopo e reconhecimento

como padrão de relatório de sustentabilidade em nível organizacional. Ao final, Soughton e Levy (2004) concluíram que:

- a) em média, os códigos, estruturas e relatórios então relacionados falharam ao não conseguirem avaliar, detalhadamente, todas as áreas do relatório;
- b) as ‘*GRI Guidelines*’ possuíam o mais amplo escopo das fontes consideradas, mas também áreas que podem ser complementadas com indicadores adicionais apropriados em nível local;
- c) o relatório regulamentar é a fonte de quase todas as informações publicamente disponíveis no âmbito local, e que mesmo diante do aumento da divulgação de informações em nível local, a grande maioria dos repórteres corporativos não relatam de forma significativa o que acontece em âmbito local;
- d) relato insatisfatório do desempenho sustentável nas áreas social e econômica, em detrimento da ambiental;
- e) relatórios regulamentares excluem questões de sustentabilidade que não estão incluídas em regimes regulatórios convencionais;
- f) requisitos regulamentares são os estatutos-base para os relatórios, que na maioria das vezes não estão unificados e geram informações desintegradas;
- g) informações inacessíveis e desintegração entre as informações regulamentares sociais e ambientais;

Soughton e Levy (2004) questionam se as estruturas-padrão dos relatórios locais são uma base adequada para permitir o crescimento da modalidade. Para eles, a estrutura-padrão mais adequada é aquela que é avaliada por diversos ‘*stakeholders*’:

The most direct and certain way to assure that a standard serves and balances stakeholder needs is employing a rigorous and transparente multi-stakeholder consultation process in the construction and testing of the standard (Soughton e Levy, 2004).

Segundo os autores, nenhuma das estruturas-padrão por eles revisadas foram amplamente aceitas por diversos ‘*stakeholders*’ como fonte de informação para um relatório local. Nesse contexto, questionam se uma estrutura-padrão de um relatório organizacional pode ser utilizado para um relatório local. Para tanto, deve-se observar os aspectos da suficiência e da interpretabilidade a partir da perspectiva de múltiplos ‘*stakeholders*’, senão vejamos:

Put another way, any significant differences between organization and corporate level reporting should derive not simply from the self-evident fact that facilities are different from the organizations of which they are a part, but from stakeholder differences – differences in type, capability, and interests or motivations. For the reasons enumerated above, a reliable answer can thus only come from stakeholder consultation (Soughton e Levy, 2004).

Para a CERES (2005), a utilização de um padrão de relatório em nível local é essencial por três razões:

- a) sem um padrão, qualquer instalação ou organização com o intuito de relatar deverá dispender significativos esforços para elaborar um esquema de relatório e formatá-lo a partir de uma estrutura, dispendendo tempo e esforço;
- b) relatórios *ad hoc* reduzem, significativamente, a credibilidade da informação com ‘*stakeholders*’ externos;
- c) os benefícios de um relatório de sustentabilidade à sociedade são maiores se a informação é acessível, suficiente, comparável e interpretável.

A participação de diferentes ‘*stakeholders*’ nos processos de desenvolvimento dos relatórios de sustentabilidade nos níveis organizacional e local constitui a principal razão para a diferenciação entre os níveis de informação.

Segundo a CERES (2005), ‘*facility level*’ ou ‘nível de instalação’ e ‘nível organizacional’ são complementares, mas não idênticos. O ‘nível organizacional’ têm se revelado uma expectativa básica para grandes corporações e instituições. Por outro lado, as necessidades locais não são frequentemente encontradas em relatórios em nível organizacional, com inúmeras limitações aos ‘*stakeholders*’ locais.

De acordo com Soughton e Levy (2004), o relatório local deve dar ênfase aos indicadores de impactos locais, pois como uma instalação opera em uma comunidade específica e em um ambiente local, diversos ‘*stakeholders*’ estratégicos são locais. Isso inclui empregados, população local, sociedade civil organizada, governo local, ou seja, todos aqueles que tenham um relacionamento direto e pessoal com a instalação. Esses grupos têm muito mais interesses específicos em uma instalação do que os ‘*stakeholders*’ corporativos frequentemente tenham. Ademais, a informação relacionada aos impactos locais de todos os tipos é essencial e, geralmente, não são refletidos nas orientações em nível organizacional da GRI. Em relação aos impactos adversos, os ‘*stakeholders*’ em nível local estão também interessados nos benefícios que uma instalação pode proporcionar à comunidade local.

Outro aspecto importante é que o relatório local deve reconhecer e delinear o escopo do processo de decisão em nível local, ou seja, deve refletir um retrato completo do desempenho da instalação, delineando os limites da autonomia.

Ademais, o relatório local deve acomodar segurança, competitividade e privacidade. Além disso, empregar linguagem simples e indicadores de maior extensão possível.

A parcimônia é outra característica que o relatório local deve enfatizar, afinal os repórteres têm a opção de notificação voluntária não a de informar sobre indicadores em particular

Soughton e Levy (2004) concluem que o relatório em nível local difere do relatório em nível organizacional não em relação aos princípios básicos dispostos no ‘*GRI’s Principles*’, mas em como esses princípios são implementados para servir as necessidades dos ‘*stakeholders*’.

A CERES (2005) estabelece que os relatórios em nível local ou de instalações apresentam:

- a) dados de desempenho e discussão de impactos que são relevantes em nível local, bem como em um largo escopo geográfico;
- b) escalas de operação das instalações e escopo dos processos de decisão;
- c) fortalecimento de sistemas de gestão ambiental, ratificando valores externos e otimizando as relações de confiança na comunidade;
- d) legitimidade na segurança corporativa, competitividade e privacidade na publicação dos dados em nível local;

Nas lições de Ginsberg (2006), o desenvolvimento de relatórios em nível local ou por site se deve às seguintes razões:

- a) Current public information on facility performance is fragmented, out of context;
- b) Need integration of data and “story” ;
- c) Workers, communities, regulators, citizens seek accountability;
- d) Opportunity for more comprehensive reporting and community engagement;
- e) Opportunity for learning, performance and
- f) productivity gains;
- g) Interest in corporate benchmarking and best practices;

6.3 O caráter complementar entre o relatório organizacional e o por site

Soughton e Levy (2004) pontuam que o padrão de divulgação do relatório organizacional não pode ser base suficiente para o relatório local, uma vez que este possui necessidades particulares que se originam das diferenças intrínsecas entre instalação e organização - da qual é parte, e das diferenças entre organização e 'stakeholders' em nível local.

Em razão disso, um desafio que se impõe é o alinhamento de padrões de relatórios em nível local com padrões complementares de relatórios em nível organizacional. A partir da perspectiva de usuários dos relatórios, os relatórios em nível local e organizacional são claramente atividades complementares, fornecendo informações em dois níveis de agregação em distintas circunstâncias (Soughton e Levy, 2004).

Desse modo, no intuito de buscar compatibilidade com o padrão de relatório organizacional desenvolvido pela GRI, o FRP adotou o '*GRI's Reporting Principles*' e tornou alguns indicadores do seu relatório compatíveis com os indicadores do GRI. Por outro lado, alguns indicadores da GRI foram combinados e novos indicadores criados para o FRP, de modo a abarcar as preocupações em nível local, além do que a linguagem de alguns indicadores da GRI foi modificada para refletir o contexto dos relatórios em nível local (CERES, 2005).

Ginsberg (2006) elenca os indicadores ambientais, econômicos e sociais no âmbito do FRP:

- a) Indicadores ambientais: Materials, Energy, Water, Biodiversity/Land Use, Emissions, effluents, and waste, Transport, Community Impacts of odor, noise, dust, traffic, lighting, vibration;
- b) Indicadores econômicos: Customers, Suppliers, Employees, Payroll & Benefits, Providers of capital, Public sector, Subsidies, Taxes, Community donations, Infrastructure investments;
- c) Indicadores sociais: Labor practices and decent work, Human rights, Society, Product responsibility;

A CERES (2005) assevera que a opção corporativa pela adoção do relatório em nível local, em detrimento do organizacional, como instrumento de análise da atividade empresarial e seus impactos econômicos, ambientais e sociais, irá requerer investimentos de tempo e

esforço, porém com benefícios significativos, com destaque para a melhoria das operações internas e a melhoria das relações entre *'stakeholders'*. E, ademais, acrescenta que o FRP:

- a) ajuda a identificar oportunidades de economia de energia, água, materiais e dinheiro;
- b) ajuda a identificar oportunidades para minimização de resíduos e reuso;
- c) ajuda a identificar e endereçar riscos, potencialmente minimizando custos das instalações;
- d) adiciona rigor à gestão de dados internos e sistemas de informação, a fim de permitir uma melhoria contínua na operação do site;
- e) facilita oportunidades para referências ambientais e sociais em face de outras entidades;
- f) promove o aprendizado organizacional;
- g) oportuniza a geração de valores internos que geralmente não ocorrem;
- h) aumenta a consciência de empregados em questões relacionadas à sustentabilidade;
- i) ajuda a fortalecer parcerias e construir confiança com comunidades locais, reguladores, fornecedores e consumidores;
- j) apoia o engajamento proativo com reguladores comunitários;
- k) apoia a expectativa de desempenho da cadeia de fornecedores;
- l) aguça a habilidade de gestão para avaliar impactos positivos e negativos de uma instalação na comunidade local;
- m) fornece aviso prévio de responsabilidades potenciais e problemas de desempenho, bem como destaques de oportunidades “triple bottom line”;
- n) ajuda a companhia a alcançar valores externos a partir do seu sistema de gestão ambiental;

6.4 As vantagens proporcionadas por um relatório por site

O relatório de sustentabilidade em nível organizacional é desenvolvido e concebido sob uma perspectiva corporativa ampla. Isso significa que a companhia agrega dados obtidos com seus *'stakeholders'* de diversas regiões geográficas, cada qual com as suas especificidades ambientais, econômicas e sociais. Dessa forma, a atividade empresarial desempenhada em nível

local e os impactos por ela causados não são considerados ou têm pouca relevância no conjunto de informações de um relatório em nível organizacional.

As pressões ambientais, sociais e econômicas das atividades empresariais variam de acordo com a localidade do empreendimento. Uma companhia mineradora, por exemplo, que possua diversas plantas de exploração mineral terá realidades distintas em cada uma delas. Em uma das plantas as condições ambientais podem ser tão favoráveis a ponto de minimizar em alto grau a poluição do ar e dos recursos hídricos, como podem ser favoráveis as condições sociais a ponto de não existirem litígios com o sindicato dos trabalhadores, e favoráveis também as condições econômicas caso a planta se situe em uma zona economicamente diferenciada no aspecto tributário.

Por outro lado, outra planta de minério da mesma companhia mineradora poderá vivenciar condições econômicas, ambientais e sociais completamente adversas. O fato é que essa situação diametralmente oposta é refletida no relatório de sustentabilidade da corporação, que ao unificar os dados de cada planta mascara a performance das atividades que desempenha, enfraquecendo os processos de decisão em nível local e os sistemas de gestão ambiental porventura existente em cada site, comprometendo a legitimidade da informação corporativa e a relação de confiança com investidores e a comunidade local., Observam-se claramente as limitações do relatório de sustentabilidade corporativo em nível organizacional.

Por sua vez, o relatório de sustentabilidade por site, instalação ou em nível local cumpre relevante papel, pois identifica e avalia a atividade empresarial desenvolvida na localidade e os impactos dela decorrentes, fortalecendo a relação com os *'stakeholders'* que passam a enxergar a empresa como um ator econômico, ambiental e social integrado à comunidade. Ademais, o relatório local, por envolver dados e informações do site, tem o condão de proporcionar à companhia confiabilidade perante a comunidade e aos seus investidores em detrimento da informação organizacional, geralmente fragmentada, trazendo ganhos produtivos, aperfeiçoamento de sistemas de gestão, engajamento social e transparência.

7 A DEMANDA DE INFORMAÇÃO AMBIENTAL PARA A EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - PNMA

7.1 A edição da Lei Federal nº 6.938/1981

Em 31 de agosto de 1981 foi publicada a Lei Federal n. 6.938 com o propósito de disciplinar a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

Anterior à Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), tal normativo se constituiu um marco histórico na vida republicana, uma vez que inaugurou um novo tempo nas relações entre a sociedade, governo e ambiente, sendo que este passou a ser viés obrigatório na formulação e no desenvolvimento de políticas públicas nas três esferas de governo.

Editada em meio a conturbações políticas e econômicas, haja vista o decurso da ditadura no país e a inflação galopante na casa dos 95,13% (Folha de S.Paulo, 2015) ao ano, a Lei n. 6.938/1981, inspirada na Declaração de Estocolmo de 1972, introduziu regras, princípios e instrumentos de governança colegiada e participativa, caracterizando-se como uma norma extremamente avançada.

Submetida ao Congresso Nacional por meio da Mensagem n. 62, de 1981, a Exposição de Motivos da PNMA demonstra a nítida intenção do legislador de inserir no ordenamento jurídico nacional normas de proteção ambiental que interessam, diretamente, à defesa e proteção da saúde e dos recursos naturais com fundamentos jurídicos e definições claras de princípios e diretrizes na esfera de atuação sistêmica dos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais do meio ambiente.

O art. 2º. da lei enumera os princípios da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

O art. 4º da mesma norma elenca os objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, com destaque para o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida.

Destaca-se, a criação pelo legislador do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, um conjunto de órgãos e entidades que envolve a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além das fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria das condições ambientais.

O art. 8º da norma, cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, órgão colegiado, consultivo e deliberativo de medidas regulamentares de controle e proteção ambiental em âmbito federal.

O art. 9º da Lei n. 6.938/1981 (BRASIL, 1981) enumera os instrumentos da PNMA:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

- I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II - o zoneamento ambiental; (Regulamento)
- III - a avaliação de impactos ambientais;
- IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;
- VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)
- VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
- X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
- XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
- XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

7.2 O instrumento do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA e o seu processo de implantação

Dentre os diversos instrumentos trazidos pelo legislador ordinário, o contido no inciso VII, qual seja, o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente – SINIMA, é o instrumento apto para assegurar agilidade e eficiência na gestão da informação ambiental.

Embora idealizado pelo legislador em 1981, apenas em 2004 foi idealizada a primeira medida concreta para viabilizar o SINIMA, por meio da edição da Portaria n. 310/2004 (BRASIL, 2004) que criou o Comitê Gestor do SINIMA, composto pelo Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, Agência Nacional de Águas – ANA, Jardim Botânico, FBONS, ABEMA e ANAMMA.

Em 2008, por força da Instrução Normativa n. 04 de 19 de maio de 2008 (BRASIL, 2008) foi autorizado o processo de contratação de serviços de tecnologia da informação pela administração pública federal, a fim de dar o suporte técnico necessário para o pleno funcionamento do SINIMA.

Em março de 2009 foi publicada a Portaria n. 79 (BRASIL, 2009) do Ministério do Meio Ambiente para criação do Comitê de Tecnologia da Informação no âmbito do Ministério, a fim de promover a coordenação e o alinhamento das ações necessárias para viabilizar a Política de Informação do órgão na esfera do SISNAMA, especialmente com o propósito de implantação do SINIMA.

Em 19 de maio de 2009 foi publicada a Portaria n. 160 (BRASIL, 2009) do Ministério do Meio Ambiente com a finalidade de instituir a Política de Informação do Ministério. O art. 1º da norma assegura que o princípio básico da Política de Informação é a construção e manutenção do SINIMA como uma plataforma conceitual, baseada na integração e compartilhamento de informação entre os diversos sistemas existentes, a ver:

Art. 1º O princípio básico da Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente é a construção e manutenção do Sistema Nacional de Informação Ambiental-SINIMA como uma plataforma conceitual, baseada na integração e compartilhamento de informação entre os diversos sistemas existentes, ou a construir, no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA.

Os artigos 11 e 13 da referida norma dispõem, respectivamente, sobre a gestão da informação e a organização da informação ambiental necessária para a tomada de decisão, senão vejamos:

Seção II

Da Gestão da Informação

Art. 11. A gestão da informação é compreendida, no âmbito das políticas de governo eletrônico, como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar informações estratégicas que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do Ministério como produtor de conhecimento coletivo.

(...)

Art. 13. A organização precisa pensar na informação como um de seus mais importantes componentes, principalmente no âmbito dos responsáveis pelas decisões estratégicas do Ministério do Meio Ambiente, envolvendo questões de ordem logística, como a disponibilidade de pessoal, de conhecimento técnico, de aspectos políticos e, buscando dirimir a dificuldade de transparência das questões que envolvem o risco ambiental e os impasses com a área econômica.

A interoperabilidade do SINIMA é um aspecto observado no regulamento, ao passo que prevê a convergência entre os dados, informações e sistemas existentes para o êxito da ação:

Seção III

Da Interoperabilidade

Art. 14. Ao gerir as informações, principalmente as ambientais, o Ministério do Meio Ambiente não pode permitir a coexistência da plataforma SINIMA com sistemas paralelos ou não integrados. Assim, a adoção de políticas e especificações claramente definidas para interoperabilidade e gerenciamento de informações são fundamentais para propiciar a conexão do Ministério, tanto no âmbito interno como no do SISNAMA.

A linguagem do SINIMA deve ser clara, precisa e padronizada, a fim de se evitar a publicação de dados e informações conflitantes, causando insegurança técnica e jurídica no desenvolvimento das ações ambientais, a saber:

Art. 15. Na construção e manutenção do SINIMA como uma plataforma conceitual deve-se buscar a estruturação do modelo como uma linguagem convergente, adotando a padronização de critérios semânticos no intuito de abordar objetos informacionais correlatos, com o cuidado de compatibilizar suas linguagens para evitar o resultado da duplicação de esforços e gerar informações não conflitantes, por meio do uso de ferramentas comuns de representação da informação, como classificação e ontologias, nos moldes dos padrões de interoperabilidade.

O SINIMA, portanto, é o instrumento responsável pela gestão da informação no âmbito do SISNAMA, lastreado na lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo, tendo como forma de atuação três eixos estruturantes:

Eixo 1 - Desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação;
Eixo 2 - Integração de bancos de dados e sistemas de informação. Esses dois eixos são interligados e tratam de ferramentas de geoprocessamento, em consonância com diretrizes estabelecidas pelo Governo Eletrônico - E-gov, que permitem a composição de mapas interativos com informações provenientes de diferentes temáticas e sistemas de informação. São desenvolvidos com o apoio da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Informática - CGTI do MMA;
Eixo 3 - Fortalecimento do processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores relacionados com as atribuições do MMA. Este é o eixo estratégico do SINIMA cuja função precípua é fortalecer o processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores ambientais; recomendar e definir a sistematização de um conjunto básico de indicadores e estabelecer uma agenda com instituições que produzem informação ambiental; propiciar avaliações integradas sobre o meio ambiente e a sociedade (Ministério do Meio Ambiente, 2015).

Todavia, as estratégias de implementação do SINIMA perquiridas pelo Ministério de Meio Ambiente permanecem incompletas, atrasando a implementação desse importante instrumento de gestão ambiental preconizado na Lei n. 6.938/81. Por outro lado, observa-se a consolidação de outros instrumentos da PNMA, tais como, o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, avaliação de impactos ambientais, o licenciamento, o cadastro técnico, dentre outros presentes no rol exemplificativo do art. 9º da referida norma.

7.3 O caráter estratégico de implantação do SINIMA

A não implementação do SINIMA compromete diretamente a efetividade da Política Nacional de Meio Ambiente executada pelas três esferas de governo. Embora o Poder Executivo de cada esfera atue no âmbito de sua competência administrativa plena e legislativa concorrente, desenvolvendo políticas de proteção e controle ambiental, a gestão da informação ambiental permanece míope e desarticulada. Na área ambiental, por envolver ações dos três níveis de governo, a organização e consolidação de dados e informações em um sistema tecnológico é essencial para o êxito das políticas ambientais, pois o ambiente é ecossistêmico, conexo e complexo, e, portanto, inadmite ações administrativas fragmentadas.

Esse é o propósito da Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa normas 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.

O capítulo III da aludida norma disciplina as ações de cooperação entre os entes federados, cabendo a cada um controlar e fiscalizar as atividades e os empreendimentos por eles licenciados. Nesse sentido, os incisos XIII dos artigos 7º, 8º e 9º, a saber:

Art. 7º São ações administrativas da União:

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

As ações de fiscalização e monitoramento previstas na Lei Complementar 140/2011 (BRASIL, 2011) são regulamentadas pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.

No § 3º do art. 18 da referida Resolução está expresso que o órgão ambiental competente para o licenciamento poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o prazo de validade da Licença de Operação (LO) concedida, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência da licença.

Isso significa que o órgão ambiental competente irá avaliar a performance ambiental da atividade ou empreendimento, a fim de renovar ou não a licença vigente. Para tanto, a autoridade administrativa deverá contar com uma ferramenta metodológica para aferição do desempenho, que por sua vez, irá gerar dados concretos do empreendimento e alimentar uma base de dados inteligente e coordenada das informações ambientais.

Desse modo, o SINIMA uma vez implantado, teria o condão de abrigar dados e informações estratégicas de fiscalização e monitoramento no aspecto ambiental, como por exemplo, a performance das instalações locais da indústria e seus impactos na comunidade diretamente envolvida, constituindo uma importante ferramenta de auxílio na gestão descentralizada no meio ambiente.

Na atualidade, o que se observa é que a informação ambiental no país relativa ao desempenho das atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento é tida como esparsa, desconexa e incipiente. São milhares de normativos em vigor que em muitos casos disciplinam situações fático-jurídicas de forma sobreposta e coletam dados fragmentados que não contribuem para a efetividade da proteção ao ambiente e de seus recursos.

Para isso é fundamental a organização dos dados e da informação ambiental em uma plataforma sistêmica de informação capaz de gerir a informação disponível, compilando dados e assegurando confiabilidade e agilidade na promoção das políticas públicas de meio ambiente.

8 RELATÓRIOS DE DESEMPENHO AMBIENTAL NO ÂMBITO LOCAL: O PAPEL DOS EMPREENDIMENTOS LICENCIADOS

8.1 O fornecimento de informações no âmbito do licenciamento ambiental

De acordo com Burstyn (1994) o monitoramento é o processo de observações e medições repetidas, de um ou mais elementos ou indicadores da qualidade ambiental, conforme programas preestabelecidos, no tempo e no espaço, para testar postulados sobre o impacto das ações do homem no meio ambiente.

O monitoramento tem por objetivo manter o controle permanente do empreendimento licenciado, a fim de avaliar se as previsões de impactos e as medidas de prevenção e controle sugeridas nos estudos ambientais mostram-se adequadas durante a implantação e operação do empreendimento. Essa avaliação permanente permite constatar ineficiências no sistema de controle adotado (previsões incorretas, falhas humanas ou ocorrências de eventos imprevistos), de forma que se possa promover, com agilidade, as correções necessárias (Ministério do Meio Ambiente, 2009).

O monitoramento se presta a verificar a variação, ao longo do tempo, das condições ambientais em função das atividades humanas licenciadas. De acordo com a legislação vigente, as atividades de acompanhamento e monitoramento dos impactos ocorrem em dois momentos distintos, a saber: (i) momento do empreendedor, quando este submete ao órgão ambiental o Programa de Acompanhamento e Monitoramento dos impactos decorrentes da atividade, a fim de subsidiar a licença a ser emitida; (ii) momento do órgão ambiental, quando fiscaliza e acompanha a atividade ou empreendimento licenciado.

Para tanto, os procedimentos de acompanhamento e monitoramento ambientais consistem em (i) análise dos relatórios de monitoramento ambiental disponibilizado pelo empreendedor em sede da licença, e (ii) realização de vistorias e análises técnicas no local do empreendimento, culminando na expedição de relatórios de controle.

Para Burstyn (1994), os dados levantados por meio de um programa de monitoramento, podem conduzir a uma modificação do projeto, contribuir para o estabelecimento de normas ambientais e para a definição de critérios e métodos de avaliação de impacto ambiental, bem

como para uma melhor previsão dos impactos ambientais de projetos ou programas semelhantes.

Tais dados também podem ser utilizados como subsídios para avaliação de impactos em bacias, sub-bacias ou regiões hidrográficas, sendo, portanto, informações importantes no planejamento setorial e regional do meio ambiente.

Quando da renovação da Licença de Operação do empreendimento, faz-se necessária a elaboração de um relatório de desempenho capaz de aferir a performance do *site*, conforme determina em âmbito federal a Resolução CONAMA nº 237/1997 (BRASIL, 1997), em seu art. 18, §3º:

§ 3º - Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

No âmbito do IBAMA, o referido relatório é denominado “Relatório de Desempenho Ambiental do Empreendimento – RDAE” e no âmbito do Estado de Minas Gerais de “Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental do Sistema de Controle e demais Medidas Mitigadoras (RADA)”.

Ocorre que tais relatórios não possuem metodologia comum a ponto de gerarem previsibilidade e segurança técnica e jurídica, prevalecendo a discricionariedade do ente administrativo no controle e na requisição dos dados ambientais de cada atividade ou empreendimento.

O RADA em Minas Gerais, por exemplo, tem o seu roteiro definido por tipo de atividade aprovado pela respectiva Câmara Especializada, a teor do art. 3º, I da Deliberação Normativa nº 17/1997 (BRASIL, 1996) do Conselho de Política Ambiental – COPAM:

Art. 3º - A Licença de Operação será revalidada por período fixado nos termos do art. 1º, III e parágrafo único, mediante análise de requerimento do interessado acompanhado dos seguintes documentos:
I - relatório de avaliação de desempenho ambiental do sistema de controle e demais medidas mitigadoras, elaborado pelo requerente, conforme roteiro por tipo de atividade aprovado pela respectiva Câmara Especializada.

De resto, o que se observa é a adoção de critérios regionais, de forma individualizada pelos órgãos ambientais, para fins de obter as informações necessárias relacionadas ao desempenho de um empreendimento em sede da renovação de sua licença de operação.

8.2 A importância de aplicação da metodologia integrada na aferição do desempenho

Os indicadores de eficiência ambiental de um empreendimento ou atividade licenciada são medidos de maneira não coordenada, cabendo a cada ente da federação disciplinar como será a avaliação do desempenho, disciplina essa inexistente na maioria dos estados.

Nesse universo de relatórios de desempenho fundamentados em diferentes premissas técnicas, observa-se a perda da informação durante o processo de verificação dos dados, já que uma vez produzidos, eles não compõem um sistema público de dados capaz de interpretá-los. A rigor, os sistemas de informações atuais constituem repositórios de relatórios, atuando como um banco de dados incipiente.

Com isso, ganha relevância a implantação de uma metodologia que seja comum aos monitoramentos no contexto do licenciamento ambiental, no intuito de se tornar mais efetivo o monitoramento e o gerenciamento das informações. O relatório local ou por site com suas características próprias de acompanhamento da planta ou unidade do empreendimento, constitui uma possibilidade viável para permitir que o monitoramento no âmbito do licenciamento se torne uma ferramenta de fiscalização mais útil socialmente e otimize a precária gestão ambiental vigente no país.

A adoção de uma metodologia criteriosa e padronizada de monitoramento no âmbito do SINIMA, permitiria não apenas identificar os impactos ambientais causados pelas atividades como também trabalhar os dados sob uma ótica previsível, ampliada e integrada, afinal o monitoramento do desempenho constitui etapa de fundamental importância no licenciamento, ao passo que mensura a performance da atividade licenciada e seus impactos no ambiente.

A realização do monitoramento sob uma plataforma local comum, ancorada em farta tecnologia hoje disponível, contribuiria com a gestão da informação ambiental, pois os dados colhidos horizontalmente em unidades territoriais alimentariam o sistema governamental de informação ambiental, permitindo ao gestor dispor de dados integrados e padronizados, maximizando a efetividade das políticas de meio ambiente, coibindo a perda da informação coletada em sede de RADA's país afora.

A ferramenta do monitoramento da atividade licenciada prevista na legislação pode ser adaptada para que seja realizada tendo como pressuposto uma metodologia única capaz de agregar as informações necessárias para aferição dos impactos causados.

Para isso, a metodologia dos relatórios de sustentabilidade corporativos, amplamente utilizada em países europeus, Canadá, Estados Unidos e Austrália e de forma não mandatória no Brasil, poderão, em sua variável local ou por site, cumprir essa finalidade de aperfeiçoar o monitoramento da atividade licenciada, tornando-o previsível e uniforme, favorecendo a gestão da informação ambiental em nível sistêmico.

O relato de informações de desempenho por parte do empreendimento ou atividade licenciada deve ser avaliado sob uma perspectiva ampla, integrada, vinculado a uma plataforma consolidada de apuração que explore as variáveis ambientais de um *site* e não, simplesmente, figurar como etapa formal do processo de renovação de uma licença de operação.

Dessa forma, o órgão ambiental, no exercício de sua competência administrativa comum, poderá contar com expediente de avaliação de desempenho ambiental apto a avaliar a performance da atividade ou empreendimento licenciado orientado por padrões de aferição em nível local e com abrangência global.

9 BARREIRAS LEGAIS PARA UTILIZAÇÃO DA PLATAFORMA DA GRI EM SEDE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM NÍVEL LOCAL

9.1 A natureza das “Guidelines” da GRI

A estrutura de relatório fundamentada nos princípios, conteúdos padrão e no manual de implementação da GRI constituem o arcabouço necessário para a divulgação da performance corporativa das organizações sob a lógica metodológica edificada pela GRI.

Trata-se, portanto, uma ferramenta padronizada, de alcance e disseminação global, apta a mensurar o desempenho ambiental de um *site* ou de uma organização, desenvolvida por organização civil não governamental, sem fins lucrativos, sediada na Holanda e associada ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – UNEP.

A estrutura de relatório é disponibilizada para os interessados de forma irrestrita no website da GRI, disposta na forma de um conjunto de princípios e diretrizes que, por sua vez, convergem para a apuração de indicadores que determinam o desempenho de um empreendimento sob a perspectiva inclusive ambiental.

Desse modo, a estrutura de relatório elaborada pela GRI tem o condão de mensurar o grau de sustentabilidade das organizações que optam por publicar relatórios de sustentabilidade no formato proposto.

Em alguns países, atos normativos internos recomendam o uso das “Guidelines” da GRI no bojo da publicação dos relatórios de sustentabilidade corporativos, como por exemplo na Noruega, a teor da “The Government’ White Paper on CSR”, em vigor desde junho de 2009 (HARVARD KENNEDY SCHOOL, 2015).

Na Alemanha, o Conselho Germânico para o Desenvolvimento Sustentável, em cumprimento à Diretiva nº 2014/95/EU, de 22 de outubro de 2014, que determina a divulgação de informações de natureza social e ambiental pelas corporações, editou o “Código de Sustentabilidade”, ferramenta de divulgação da performance de sustentabilidade corporativa, que inclui em sua plataforma 20 critérios e 27 indicadores desenvolvidos pela GRI, além de orientações da Federação Europeia das Sociedades de Análise Financeira – EFFAS (HARVARD KENNEDY SCHOOL, 2015), cuja vigência se inicia em 2017 (THE SUSTAINABILITY CODE, 2015).

Em Taiwan, o mercado de ações do país relacionou em 2015 as companhias obrigadas a publicar os relatórios corporativos de acordo com as orientações da GRI (HARVARD KENNEDY SCHOOL, 2015).

As iniciativas globais ao redor do mundo, evidenciam os esforços governamentais em incorporar em seus respectivos ordenamentos jurídicos a estrutura de relatório de sustentabilidade idealizada pela GRI, dada a sua aceitação em larga escala por companhias de pequeno, médio e grande porte poluidor.

9.2 A possibilidade de utilização da plataforma da GRI em sede do ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), reza em seu art. 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público, cumprir as obrigações enumeradas no § 1º do referido artigo, a saber:

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

O art. 170, III dispõe que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado o princípio da função social da propriedade:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

A função social preconizada no referido artigo é cumprida quando se atende, cumulativamente, os requisitos estabelecidos no art. 186 da Carta:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A Carta Magna (BRASIL, 1988), determina ainda em seu art. 24, VI que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios legislar, concorrentemente, sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, a saber:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

No âmbito da legislação concorrente, compete a União expedir normas gerais, sem suprimir a competência suplementar dos Estados, que se inexistentes dão plena autonomia legislativa aos Estados, sendo que a superveniência de lei federal posterior suspende a eficácia da norma estadual, na exegese dos §§ 1º a 4º do referido artigo.

A Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981) que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente criou pela redação do art. 6º, II o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao

Conselho de Governo, diretrizes de políticas ambientais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

O art. 8º, VII da mesma norma determina que compete ao CONAMA estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, a saber:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

(...)

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

O CONAMA, portanto, é o órgão competente para normatizar em âmbito nacional acerca dos critérios e padrões para manutenção da qualidade do meio ambiente, expedindo para tanto, resoluções, proposições e recomendações.

Conforme mencionado, as “Guidelines” da GRI se constituem como um conjunto de princípios, padrões e diretrizes, de caráter orientativo e não mandatório, a fim de auxiliar as organizações empresariais na divulgação de sua performance econômica, social e ambiental. A utilização dessa ferramenta é livre, gratuita e direta, dispensando formas solenes de vinculação jurídica entre o desenvolvedor e aquele que publica as informações.

Isso significa que a eventual utilização da estrutura de relatório da GRI pela administração pública federal, não se subordinaria ao regime da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, uma vez que (i) é desnecessária a celebração de contrato com a entidade idealizadora para utilização da metodologia (GRI) e (ii) a utilização da metodologia pela administração pública não constituiria obra, serviço, compra, alienação ou locação, hipóteses estas sob a égide da aludida norma:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Sob a ótica principiológica, o art. 37 *caput* da Carta da República (BRASIL, 1988), estabelece os princípios da Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade é aquele que estabelece os limites da atuação administrativa. Maria Sylvia Zanela Di Pietro (2014) assim o conceitua:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. (...) Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto ela depende de lei.

Trata-se de um dos princípios mais importantes do ordenamento jurídico, um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito, consagrado no inciso II do art. 5º da Constituição (BRASIL, 1988). A Lei é a expressão do Direito, disposta sob a forma escrita, prevendo condutas e sanções e o princípio da legalidade estabelece que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Ou seja, esse princípio assegura que o cidadão tem a prerrogativa de afastar medidas que lhe sejam impostas por via diversa da lei.

O princípio da impessoalidade está relacionado com a finalidade pública que norteia a atividade administrativa, conceituado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014) como o princípio em que “a Administração não pode atuar com vistas a beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.

Esse princípio é uma diretriz fundamental quando se leva a cabo um trabalho que envolva a Administração Pública. Não se admite outra postura da Administração no exercício de suas funções que não a da impessoalidade. O bem maior é a observância do interesse público, devendo ser inadmitida a atuação estatal que no exercício de sua função considere interesses individuais, parciais e de tratamento desigual.

O princípio da moralidade é o que estabelece que a atuação do administrador deverá se pautar pela conduta ética, honesta e eficiente, como descreve Marinella (2005):

O texto constitucional ao apontar os princípios que devem ser observados pelo administrador público no exercício de sua função, inseriu entre eles o princípio da moralidade. Isso significa que em sua atuação o administrador público deve atender aos ditames da conduta ética, honesta, exigindo a observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública (MARINELLA, 2005, p. 37).

A moralidade administrativa significa a observância da regra da boa administração, que zela por padrões éticos, de cumprimento da lei e de valores como a honestidade no exercício da função pública.

O princípio da publicidade é que exige da administração pública a transparência em sua atividade e o não cometimento de atos obscuros, à revelia da sociedade.

Tem por objetivo permitir à sociedade conhecer os atos da administração, ressaltando a importância de se assegurar o direito à informação do cidadão, mantendo a prática de absoluta transparência na prática dos atos da Administração Pública.

O princípio da eficiência é aquele que orienta a concretização material e efetiva da finalidade disposta em lei, nas palavras de Moraes (1999):

Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social (Moraes, 2005, p. 30).

Significa o dever da boa administração, que atenda aos anseios da coletividade com presteza, rapidez, qualidade e proficiência. Os cidadãos e as empresas, organizações de um modo geral, são de certa maneira consumidores da atuação estatal, seja por meio da utilização de serviços públicos ou no comportamento funcional ao se utilizar os recursos previstos no orçamento. A eficiência visa a consecução do interesse social de satisfação da dignidade da pessoa humana também previsto na Constituição (BRASIL, 1988).

A possível utilização da plataforma de relatório da GRI no âmbito da renovação de uma licença de operação, como metodologia para aferir o desempenho da atividade ou do empreendimento, não configura violação ao ordenamento jurídico pátrio, especialmente à Constituição da República e à lei de licitações.

A Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988) e o legislador federal incentivam o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais, a teor do disposto no art. 4º, III da Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981).

De posse de dados e informações padronizadas e coletadas sob o rito da GRI, seria possível atingir outro objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente, o da divulgação de dados e informações ambientais, previsto no art. 4º, V da mesma norma, uma vez que tais dados seriam inseridos em um sistema nacional de informações, efetivando um importante instrumento da PNMA, qual seja o SINIMA.

A interpretação das normas administrativas deve ser feita garantindo o atendimento do fim público ao qual se dirige. O papel da Administração Pública é buscar a eficiência,

alcançando a finalidade da lei que se buscar atingir. A metodologia da GRI constitui ferramenta reconhecida internacionalmente, de relevante contribuição e se utilizada no licenciamento brasileiro, contribuiria para a padronização de informações relacionadas à sustentabilidade de uma atividade ou empreendimento.

A utilização de metodologias internacionais por parte do CONAMA na busca da padronização de determinados relatos é frequentemente, observada em normas editadas pelo Conselho. A Resolução nº 403, de 11 de novembro de 2008 (BRASIL, 2008) que dispõe sobre a nova fase de exigência do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores PROCONVE para veículos pesados novos, reza no §3º do art. 11 que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA deverá regulamentar a especificação de um agente redutor com base na DIN 70070 e na ISO 22241-1:2006:

§ 3º O IBAMA deverá regulamentar, até 30 de novembro de 2008, a especificação do agente redutor líquido de NOx (solução de uréia) com base nas características estabelecidas nas normas DIN 70070 e ISO 22241-1:2006.

A ISO é a Organização Internacional de Padronização e Normatização, constituindo-se como uma entidade privada, não governamental e sem fins lucrativos – tal como a GRI, presente em mais de 161 países, tendo publicado mais de 21.000 normas de padrões internacionais e documentos relacionados, envolvendo o setor industrial, tecnológico, segurança, saúde e agricultura (ISO, 2016).

Dessa forma, a utilização da metodologia da GRI em sede do licenciamento ambiental, a exemplo da metodologia elaborada pela ISO, reconhecida pelo CONAMA e utilizada na especificação de agente redutor no âmbito do PROCONVE, constituirá importante ferramenta de padronização de informações relacionadas ao desempenho ambiental da atividade ou empreendimento, em sede de processo de renovação de licença de operação.

9.3 Das iniciativas de padronização das informações ambientais

A busca da padronização das informações de caráter ambiental no país é uma prática dos órgãos competentes, porém não tem se revelado suficiente e efetiva em seu propósito. O que se observa nesses intentos é que em que pese o esforço de se estabelecer uma plataforma informacional tecnológica de abrangência nacional, há carência de informação. A atual prática

de elaboração de relatórios de forma desintegrada, unilateral e em muitos casos incipiente, corrobora o argumento de que é necessário um sistema capaz de armazenar as informações de performance do empreendimento e atividade, mas também de gerir os dados, fornecendo aos gestores subsídios e elementos para a atuação estatal com vistas à otimização da gestão ambiental no país.

Criado em 1996, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, vinculado ao Ministério das Cidades, tem por objetivo compilar dados e indicadores sobre a prestação de serviços de água e esgoto e manejo de resíduos sólidos urbanos, fornecidas anualmente pelos prestadores de serviço, compondo um banco de dados de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade sobre os referidos segmentos. A Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007) estabelece que o Ministério das Cidades deve criar e administrar o SINISA – Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico que irá incorporar o atual SNIS.

O SNIS possui um glossário de informações com nomenclaturas, terminologias, definições e unidades de medidas, o que permite a padronização das informações. Em relação aos indicadores existe também um glossário padronizado com as respectivas terminologias, equações de cálculo e unidades de medida. Assim, tanto as informações quanto os indicadores são padronizados para todo o país, cuja metodologia é disponibilizada anualmente no site do Sistema. Trata-se de uma exitosa ferramenta de padronização das informações ambientais, permitindo o aprimoramento da gestão pública nesse segmento.

Outro exemplo é o Cadastro Ambiental Rural – CAR, criado pela Lei Federal nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012), que insere no âmbito do SINIMA, um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, promovendo a integração das informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento, conforme disposto no art. 29 da mencionada norma:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Pela sistemática do CAR, o proprietário ou possuidor do imóvel rural, inscreve o seu bem, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, por sua vez, exigirá do declarante informações acerca das condições do bem, em especial, planta e memorial descritivo,

informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, da localização da Reserva Legal.

No exercício do seu poder regulamentar, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012), que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, e estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651/2012.

Para permitir a efetividade dessa ferramenta nacional de cadastramento ambiental de imóveis rurais no país, o art. 3º da aludida norma, criou o SICAR – Sistema de Cadastro Ambiental Rural com o objetivo de receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos; cadastrar e controlar as informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização (...); monitorar a manutenção, a recomposição, a regeneração, a compensação e a supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito, e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais; promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional; e disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet.

O aspecto procedimental da inscrição, do registro, análise e demonstração das informações ambientais dos imóveis rurais no CAR é disciplinado na Instrução Normativa nº 2 do Ministério do Meio Ambiente, de 06 de maio de 2014 (BRASIL, 2014), que dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural – CAR.

Nesta norma, estão disciplinadas as normas gerais do SICAR, como o sistema disciplinará os instrumentos para o cadastramento dos imóveis rurais, a forma de integração das informações pelos entes federativos, o tipo de informação publicada no sistema, a forma de análise dos dados declarados no CAR, dentre outros aspectos.

Ou seja, as informações prestadas pelo proprietário ou possuidor de qualquer imóvel rural no país ao órgão ambiental são recebidas pelo SICAR que as controla em uma única base informacional e tecnológica, constituindo ferramenta para o monitoramento da recomposição, regeneração, compensação e supressão da vegetação nativa e constituição da Reserva Legal, dentre outras funcionalidades.

O atual nível de detalhamento e padrão informacional do CAR foi alcançado após a realização de estudos para a definição da metodologia mais adequada a ser utilizada, capaz de refletir o escopo da proposta de unificação das informações ambientais de todos os imóveis rurais no país. A partir da definição da metodologia do CAR, contendo a tipologia dos dados a serem declarados e o nível de informação a ser reportada, a ferramenta informacional foi consolidada e difundida em caráter mandatório em âmbito nacional.

O Portal Nacional do Licenciamento Ambiental – PNLA (BRASIL, 2016), por sua vez, é uma ferramenta disponibilizada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) para divulgar informações relacionadas aos procedimentos do licenciamento ambiental, possibilitar a transparência desses processos de gestão pública e fortalecer o controle social.

O objetivo do Portal é atender à Lei nº 10.650/2003 (BRASIL, 2003), que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, a saber:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, instituído pela Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

- I - qualidade do meio ambiente;
- II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;
- III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;
- IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;
- V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;
- VI - substâncias tóxicas e perigosas;
- VII - diversidade biológica;
- VIII - organismos geneticamente modificados.

O PNLA foi criado para agregar e sistematizar informações sobre o licenciamento ambiental e facilitar o acesso público gerado em todas as esferas de governo, seja federal, estadual ou distrital, sendo integrado ao SINIMA.

Por meio do PNLA, as informações ambientais são disponibilizadas, constituindo uma ferramenta de suporte à formulação de políticas e diretrizes de ação das entidades formadoras do SISNAMA, atuando na melhoria da qualidade ambiental por meio do incentivo à gestão integrada dos recursos naturais e do fortalecimento das entidades do SISNAMA.

Ao reunir e compatibilizar informações sobre licenciamento, o PNLA disponibiliza informações em nível de macro-estatísticas, complementando os dados gerados pelo sistema do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e dos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente. As informações encontradas no PNLA são inseridas por cada instituição membro do SISNAMA, que as detalha e atualiza em suas respectivas esferas de competência, divulgando-as em seus próprios sistemas de informação.

No entanto, ainda que as informações sobre o desempenho dos empreendimentos e atividades licenciadas em operação possam ser disponibilizadas na plataforma do PNLA, a estrutura padrão de relatórios é diversificada, desconexa e desintegrada, funcionando com enormes dificuldades. No formato atual, os órgãos licenciadores implementam as suas próprias metodologias de aferição de performance, carregando os dados para o sistema que os recebe. O portal, portanto, constitui um repositório de informações sem caráter estratégico, preservando as peculiaridades de sistema e metodologia de cada órgão ambiental em atuação no país.

Ou seja, ao receber as informações prestadas pelos órgãos licenciadores, o sistema atual reflete os dados coletados sob diferentes parâmetros ao redor do país, compondo uma base de dados falha.

Isso demonstra que mais importante do que coletar os dados e reunir as informações em um portal ou sistema tecnológico é estruturar, reunir e disponibilizá-las em uma ferramenta de tecnologia da informação de fácil e público acesso, de modo integrado, aferidas sob um mesmo padrão de relatório em âmbito nacional.

A efetividade do sistema público de informações sobre meio ambiente, fundado em uma metodologia padronizada de coleta de dados de desempenho das atividades em operação, por outro lado contribuirá para a consolidação do processo auto declaratório de renovação da licença de operação. O fornecimento das informações pelo próprio empreendedor em sistema público de informações eletrônico, mediante a definição prévia dos dados a serem apresentados sobre a performance da atividade licenciada, terá o condão de propiciar a celeridade do processo de licenciamento ambiental, agilizando a emissão das licenças.

Entretanto, a ferramenta proposta não é um fim em si mesma. Se por um lado a utilização da ferramenta poderá propiciar rapidez na tramitação de um processo de licenciamento ambiental, por outro deverá haver por parte da Administração Pública o aperfeiçoamento das ações de fiscalização, de modo a verificar a veracidade dos dados informados.

Embora o empreendedor declarante esteja sujeito às penas da lei no caso de eventual declaração falsa das informações, o que se pretende com a metodologia padronizada em sistema público de informações é proteger o meio ambiente e não o comprometer. A tecnologia da informação deve ser uma aliada da atividade estatal e da atividade empresarial, otimizando a gestão de ambos, cabendo ao Poder Público adotar as medidas necessárias para a implementação da metodologia padronizada em sede do licenciamento, propiciando celeridade e eficiência, e fortalecer as ações de fiscalização de modo a zelar pela acuracidade do sistema e pela proteção do meio ambiente, bem de todos e de caráter indisponível.

9.4 Da proposta de edição de resolução normativa do CONAMA dispondo sobre a utilização da plataforma da GRI em sede da renovação da licença de operação

Como medida efetiva de se estabelecer um padrão nacional de coleta de dados e informações relacionadas ao desempenho ambiental de uma atividade ou empreendimento em operação em sede de renovação da LO, propõe-se ao CONAMA a edição de resolução normativa dispondo sobre a utilização da metodologia da GRI em âmbito nacional, em sede do licenciamento, atribuindo ao órgão ambiental licenciador a competência para regulamentar o termo de referência para elaboração dos relatórios de avaliação de desempenho pelo empreendedor, na forma que se segue:

RESOLUÇÃO CONAMA Nº XX, DE XX DE XX DE XXX

Dispõe sobre a integração das informações ambientais de avaliação do desempenho ambiental de atividades e empreendimentos licenciados no âmbito em sede de renovação da Licença de Operação – LO, no âmbito do Sistema Nacional de Informações – SINIMA, e dá outras providências.

Preâmbulo

CONSIDERANDO o disposto nos incisos III e V do art. 4º e nos incisos I e VII do art. 8º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1931,

CONSIDERANDO o disposto na Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011

CONSIDERANDO o disposto no §3º do art. 18 da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997,

CONSIDERANDO a necessidade de se estabelecer uma disciplina metodológica orientadora de avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento em sede de processos de renovação de licença de operação,

RESOLVE:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre a padronização e integração das informações ambientais de avaliação do desempenho ambiental de atividade e empreendimento poluidor no processo de renovação da licença de operação.

Art. 2º - Para os efeitos desta Resolução, entende-se por:

I – informações ambientais: são as informações fornecidas pelos empreendimentos e atividades licenciadas em sede do processo de renovação da Licença de Operação, no âmbito do respectivo licenciamento;

II – estrutura metodológica de relatório da Global Reporting Initiative: conjunto de princípios, diretrizes e estruturas padrão desenvolvidas para aferir o desempenho ambiental da atividade e empreendimento licenciado; e

III – Sistema de Informações de Desempenho Ambiental – SIDAM: sistema eletrônico de âmbito nacional, único e permanente, destinado ao gerenciamento de informações ambientais de desempenho da atividade e empreendimento licenciado em operação.

Art. 3º A Licença de Operação da atividade e empreendimento licenciado será revalidada mediante avaliação de desempenho ambiental do sistema de controle e demais medidas mitigadoras do empreendimento e atividade licenciada relacionadas no ato licenciador, com base na estrutura metodológica de relatório de desempenho ambiental da GRI – Global Reporting Initiative.

Art. 4º - As informações ambientais contidas no relatório de desempenho ambiental constituirão sistema público eletrônico de abrangência nacional, denominado Sistema de Informações de Desempenho Ambiental - SIDAM, no âmbito do SINIMA, obrigatório para todos os empreendimentos e atividades em processo de renovação da Licença de Operação, com a finalidade de integrar as informações, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, combate ao desmatamento e manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais.

§ 1º - Constituem objetivos do SIDAM:

I – receber, gerenciar e integrar os dados das informações ambientais de desempenho prestadas aos órgãos licenciadores de todos os entes federativos;

II - cadastrar e controlar as informações de desempenho ambiental prestadas pelo empreendedor;

III – monitorar o desempenho ambiental do empreendimento e atividade licenciada, observando o cumprimento dos padrões e critérios de utilização dos recursos naturais estabelecidos na Licença de Operação;

IV – contribuir para a promoção do planejamento ambiental e econômico do uso do solo, da qualidade do ar e dos recursos hídricos;

V – disponibilizar informações de natureza pública sobre o desempenho do empreendimento e atividade licenciada em operação, em todo território nacional, na Internet.

§ 2º - Os órgãos integrantes do SINIMA disponibilizarão em sítio eletrônico localizado na Internet os instrumentos necessários e a interface de programa de relatório de informações integrada ao SIDAM destinado à prestação de informações, consulta e acompanhamento da situação do desempenho ambiental do empreendimento e atividade licenciada em operação.

§ 3º - Os entes federativos que não disponham de sistema para a prestação de informações ambientais de desempenho do empreendimento e atividade poderão utilizar o módulo de relatório de informações disponível no SIDAM, por meio de instrumento de cooperação com o Ministério do Meio Ambiente.

§ 4º - Os órgãos competentes poderão desenvolver módulos complementares para atender a peculiaridades locais, desde que sejam compatíveis com o SIDAM e observem os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e-PING, em linguagem e mecanismos de gestão de dados.

§ 5º - Os entes federativos que já disponham de sistema para a prestação de informações de desempenho ambiental do empreendimento e atividade licenciada em operação deverão integrar sua base de dados ao SIDAM.

Art. 5º - O relatório de desempenho ambiental deverá contemplar os dados do empreendimento e atividade licenciada em operação e os indicadores de desempenho ambiental para controle e monitoramento da escala de operação relativa ao uso dos recursos naturais.

§ 1º - Os órgãos licenciadores deverão regulamentar, no prazo de 02 (dois) anos, os termos de referência para elaboração do relatório de avaliação do desempenho ambiental do empreendimento e atividade licenciada por grupo de atividade, bem

como disciplinar os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do SIDAM e procedimentos gerais do relatório de desempenho ambiental.

§ 2º - A análise dos dados relatados será de responsabilidade do órgão licenciador competente.

Art. 6º - Caso detectadas pendências ou inconsistências nas informações relatadas, o órgão responsável deverá notificar o empreendedor, para que preste informações complementares ou promova a correção e adequação das informações prestadas.

§ 1º - Na hipótese do caput, o empreendedor deverá promover as alterações no prazo estabelecido pelo órgão ambiental competente, sob pena de inadmissão do relatório e indeferimento do pedido de renovação da Licença de Operação.

§ 2º - O órgão ambiental competente poderá realizar vistorias de campo sempre que julgar necessário para verificação das informações relatadas e acompanhamento das ações de controle e monitoramento da operação.

Art. 7º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

As informações obtidas a partir dos relatórios de desempenho gerados por empreendimento ou atividade no bojo da pretensa norma poderão ser compiladas no SINIMA, propiciando maior previsibilidade, segurança técnica e jurídica e confiabilidade na gestão da informação ambiental no país.

A edição do aludido texto como resolução do Conselho, teria o condão de integrar as informações ambientais de avaliação do desempenho ambiental de atividades e empreendimentos licenciados em sede de renovação da Licença de Operação – LO, no âmbito do Sistema Nacional de Informações – SINIMA.

A realidade existente no país atualmente em relação à coleta e gestão dos dados de desempenho de empreendimentos e atividades em sede da LO, revela o descompasso entre os entes federados, que no exercício da competência administrativa comum adotam práticas que atendem aos seus interesses, muitas vezes carente de uma visão holística e integrada em nível sistêmico, o que repercute na esfera legislativa, essa concorrente, por meio da edição de normas conflitantes e que dificultam a ação administrativa comum de forma harmoniosa.

No intuito de superar essa realidade, a aplicação de uma metodologia orientadora de avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento em sede de processos de renovação de licença de operação seria de boa utilidade, criando uma plataforma informacional coerente e integrada.

As informações prestadas pelo empreendedor seriam disponibilizadas ao órgão ambiental competente para o licenciamento, por meio de um Sistema Público de Informações de Desempenho Ambiental ou outra denominação diversa, no âmbito do SINIMA, que com base na estrutura metodológica de relatório de desempenho ambiental da Global Reporting Initiative (GRI), teria o propósito de receber, gerenciar e integrar os dados das informações ambientais de desempenho prestadas aos órgãos licenciadores de todos os entes federativos; cadastrar e controlar as informações de desempenho ambiental prestadas pelo empreendedor;

monitorar o desempenho ambiental do empreendimento e atividade licenciada, observando o cumprimento dos padrões e critérios de utilização dos recursos naturais estabelecidos na Licença de Operação; contribuir para a promoção do planejamento ambiental e econômico do uso do solo, da qualidade do ar e dos recursos hídricos; e disponibilizar informações de natureza pública sobre o desempenho do empreendimento e atividade licenciada em operação, em todo território nacional, na Internet.

Para o êxito dessa proposta é fundamental que as informações de posse de cada órgão ambiental licenciador, sejam integradas em uma mesma base de dados com a dos demais órgãos licenciadores, por meio de um módulo de relatório único, a ser, eventualmente, viabilizado pelo Ministério do Meio Ambiente.

O formato e as informações a serem prestadas pelo empreendimento e atividade, observarão a metodologia desenvolvida pela GRI, gerando relatório de desempenho ambiental que contemple os dados do empreendimento e atividade licenciada em operação e os indicadores de desempenho ambiental para controle e monitoramento da escala de operação relativa ao uso dos recursos naturais.

O relatório de avaliação de desempenho refletirá o modelo preconizado pela GRI, cabendo aos órgãos licenciadores dispor sobre os termos de referência contendo os campos e itens necessários para o relato das informações por grupo de atividade, bem como disciplinar os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do SIDAM e procedimentos gerais do relatório de desempenho ambiental, analisando os dados relatados para a tomada de decisão diante da pretensa renovação da licença de operação.

Isso porque, a integração entre os diversos atores desse processo e das informações por eles prestadas e compiladas, é essencial para que o Sistema Público de Informações constitua uma base sólida, confiável e parametrizada de acesso universal, lastreado na integração sistêmica dos dados que recebe.

É cediço que a metodologia desenvolvida pela GRI é atualizada constantemente, o que exigirá dos órgãos licenciadores um planejamento acurado para que atuem com previsibilidade, adaptando a estrutura padrão de relatório às inovações eventualmente introduzidas pela organização idealizadora da ferramenta. A contínua atualização e regulamentação da norma disciplinadora da estrutura padrão do relatório de aferição do desempenho do empreendimento ou atividade licenciada em sede da renovação da licença de operação é um aspecto a ser observado, conciliando os avanços da metodologia com a realidade normativa e procedimental do licenciamento brasileiro.

Outro aspecto a ser observado pela Administração Pública na implantação da metodologia da GRI é a constante capacitação e treinamento dos servidores públicos. Como se sabe, a metodologia é atualizada em média a cada dois anos, o que demanda acompanhamento e aprimoramento do seu conteúdo principiológico e normativo. A metodologia da GRI em sede do processo de licenciamento ambiental, uma vez implantada, não merece o descaso atribuído a várias outras medidas, que por vezes entram na obsolescência e ineficiência em razão da ausência de investimentos e de priorização por parte daquele a quem a Constituição (BRASIL, 1988) e as leis atribuíram o exercício do poder-dever de polícia fiscalizadora, o Estado.

10 CONCLUSÃO

Os relatórios de sustentabilidade corporativos prestam relevante papel no atual cenário ambiental de crescente degradação dos recursos naturais. Nesse contexto, a divulgação de informações de natureza socioambiental tem destacada importância, uma vez que permite à sociedade conhecer ações corporativas relacionadas ao bem-estar da coletividade e ao uso sustentável dos recursos naturais.

Organizações e institutos internacionais de pesquisa desenvolveram ferramentas metodológicas para aferir por meio de indicadores objetivos, a performance ambiental de cada companhia, empreendimento ou atividade potencialmente poluidora. De aceitação global, essas ferramentas estão cada vez mais difundidas e aceitas em países de maior vocação de sustentabilidade, com destaque para a Global Reporting Initiative (GRI), organização não governamental líder no mercado de relatórios de sustentabilidade.

Entretanto, a utilidade social de um relatório de sustentabilidade corporativo poderá ser otimizada se implementado em nível local ou por site, haja vista a possibilidade de maior interação entre *stakeholders*, melhoria das operações internas e divulgação de informações mais acessíveis, suficientes, comparáveis e interpretáveis.

O ‘nível organizacional’ têm se revelado uma expectativa inicial para grandes corporações e instituições, ao passo que as necessidades locais não são comumente encontradas em relatórios em nível organizacional, impondo limites à interação com ‘stakeholders’ locais. O relatório local possui foco nos indicadores de impactos locais, haja vista os interesses específicos envolvidos no território da operação, considerando o processo de decisão em nível local.

No Brasil, o ordenamento jurídico vigente admite a possibilidade de se implantar em nível local ou site a ferramenta elaborada pela GRI para aferir a performance de uma atividade ou empreendimento em sede do processo renovatório da licença de operação, constituindo-se como meio de acesso de atendimento ao interesse público mediante a otimização de instrumentos dispostos na Política Nacional de Meio Ambiente.

O monitoramento das atividades licenciadas não pode continuar sendo conduzido por métodos ineficazes, obscuros e sem padronização, e dispostos em sistemas públicos de informação sem interpretação sistêmica dos dados, sob pena de comprometer a real avaliação do desempenho da atividade ou do empreendimento licenciado, com repercussão direta na

qualidade do meio ambiente, por meio, por exemplo, da proposição de políticas públicas ineficientes. Ademais, a utilização da metodologia via sistema público de informações permitirá o incremento do processo auto declaratório de emissão das licenças ambientais, exigindo-se do Poder Público o devido senso de responsabilidade no cumprimento do seu dever de fiscalização e de capacitação do quadro de servidores públicos.

É necessário, oportuno e juridicamente viável que o Poder Público busque a harmonização das práticas de aferição do desempenho dos empreendimentos e atividades poluidoras em sede do procedimento renovatório de licença de operação, por meio da edição pelo CONAMA de norma orientadora, regulamentada pelos órgãos licenciadores, dispondo sobre a utilização pelos órgãos licenciadores da metodologia da GRI adaptada do nível organizacional ao local, de acordo com cada grupo de atividade licenciada.

11 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAS, G.; CROWTHER, D. Corporate Sustainability Reporting: A Study in Desingenuity? *Journal of Business Ethics*, v. 87, p. 279-288, 2009.

ANDREWS, O. Getting Started on Sustainability Reporting. *Environmental Quality Management: Wiley Subscription Services, Inc., A Wiley Company*. 11: 3 - 11 p. 2002.

BEBBINGTON, J. Sustainable development: a review of the international development, business and accounting literature. *Accounting Forum*, v. 25, n. 2, p. 128-157, 2001.

BEBBINGTON, J., GRAY, R. Environmental Accounting, Managerialism and Sustainability: Is the Planet safe in the hands of business and accounting? *Centre for Social and Environmental Accounting Research*, p. 1-16, 2009.

BM&F BOVESPA. Relatório de Sustentabilidade ou Integrado. Disponível em <<http://www.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/consultas/relatorio-de-sustentabilidade.aspx?idioma=pt-br>> Acesso em 27 de julho de 2015.

BRASIL, 1976. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. <Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404compilada.htm>. Acesso em 18 de abril de 2016.

BRASIL, 1981. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. <Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em 19 de julho de 2015.

BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 de julho de 2015.

BRASIL, 1993. Lei Federal n ° 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 19 de abril de 2016.

BRASIL, 1996. Deliberação Normativa nº 17, de 17 de dezembro de 1996 do Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais – COPAM. Disponível em <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=39655>. Acesso em 18 de abril de 2016.

BRASIL, 1997. Resolução n. 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em 19 de julho de 2015.

BRASIL, 2003. Lei Federal nº 10.650, de 16 de abril de 2003. <Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em 19 de junho de 2016.

BRASIL, 2007. Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. <Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em 27 de janeiro de 2017.

BRASIL, 2008. Instrução Normativa nº 04, de 19 de maio de 2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. <Disponível em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-04-de-19-de-maio-de-2008>>. Acesso em 03 de abril de 2016.

BRASIL, 2008. Resolução nº 403, de 11 de novembro de 2008 do Conselho Nacional de Meio Ambiente. <Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=591>>. Acesso em 29 de abril de 2016.

BRASIL, 2009. Portaria nº 79 de 05 de março de 2009 do Ministério do Meio Ambiente. <Disponível em http://www.abdir.com.br/legislacao/legislacao_abdir_6_3_09_1.pdf>. Acesso em 03 de abril de 2016.

BRASIL, 2009. Portaria nº 160, de 19 de maio de 2009 do Ministério do Meio Ambiente. <Disponível em

<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=211075>> Acesso em 03 de abril de 2016.

BRASIL, 2011. Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 19 de julho de 2015.

BRASIL, 2012. Lei Federal n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em 19 de junho de 2016.

BRASIL, 2012. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. <Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm>. Acesso em 19 de junho de 2016.

BRASIL, 2012. Projeto de Lei do Senado Federal nº 289/2012. < Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106810>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

BRASIL, 2014. Instrução Normativa nº 02 do Ministério do Meio Ambiente, de 06 de maio de 2014. <Disponível em http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf>. Acesso em 19 de junho de 2016.

BRASIL, 2014. Portaria nº 310, de 13 de dezembro de 2004 do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/4C7D92C6/Port31004Sinima.pdf>>. Acesso em 03 de abril de 2016.

BRASIL, 2016. Portal Nacional do Licenciamento Ambiental – PNLA. <Disponível em <http://pnla.mma.gov.br/sobre-o-portal-2/o-que-e/>>. Acesso em 19 de junho de 2016.

BROWN, H. S.; JONG, M. D.; LEVY, D. L. Building institutions based on information disclosure: lessons from GRI's sustainability reporting. *Journal of Cleaner Production*, v. 17, n. 6, p. 571-580, 2009.

BURSTYN, Maria Augusta A.: BenaKouche, Rabah e Burstyn, Marcel. Os Instrumentos Econômicos e a Política Ambiental. Seminário Instrumentos Econômicos para a Gestão Ambiental. MMA. Brasília, 11 a 13 de dezembro de 1994.

CERES. Facility Reporting Project: Sustainability Reporting Guidance - Pilot Draft. Ceres. Boston, MA. 2005.

CERES, 2015. Disponível em: < <http://www.ceres.org/resources/reports/facility-reporting-project-sustainability-reporting-guidance/view>>. Acesso em 21 de junho de 2015.

CRESWELL, J. W. Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2007.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Atlas, 2014.

ELKINGTON, John. Cannibals with forks : the triple bottom line of 21st century business. Oxford: Capstone, 1997.

Folha de S. Paulo. Disponível em: <http://almanaque.folha.uol.com.br/dinheiro80.htm>. Acesso em 29 de junho de 2015.

GILBERT, A. S. A. S. The Evolution of Business Reporting: Make Room for Sustainability Disclosure. Environmental Quality Management, v. 14, n. 1, p. 41-48, 2004.

GINSBERG, B. FRP: a tool for measuring and improving facility sustainability performance. (Presented at the National Environmental Partnership Summit): Ceres 2006.

GRAY, R.; BEBBINGTON, J. Environmental accounting, managerialism and sustainability: is the planet safe in the hands of business and accounting? In: JAGGI, B. e FREEDMAN, M. (Ed.). Advances in Environmental Accounting and Management: Emerald Publishing Limited, 2000. p.1-44.

Global Reporting Initiative, 2015. Disponível em: <
<https://www.globalreporting.org/information/about-gri/what-is-RI/Pages/default.aspx>>
Acesso em 03 de maio de 2015.

Global Reporting Initiative, 2015. Disponível em:
<https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/GRI-An-introduction-to-G4.pdf>

[HARVARD KENNEDY SCHOOL, 2015. Corporate Social Responsibility Disclosure Efforts by National Governments and Stock Exchanges. Disponível em <http://hausercenter.org/iri/wp-content/uploads/2015/04/CSR-3-27-15.pdf>. Acesso em 19 de abril de 2016.](http://hausercenter.org/iri/wp-content/uploads/2015/04/CSR-3-27-15.pdf)

[ISO, 2016. International Organization for Standardization. <Disponível em http://www.iso.org/iso/home/about.htm> Acesso em 29 de abril de 2016.](http://www.iso.org/iso/home/about.htm)

JEAN, R. Environmental initiatives towards triple-bottom line reporting. Corporate Communications: an International Journal: Emerald Publishing Group Inc. 7 169 - 183 p. 2002.

LENZEN, M.; DEY, C. J.; MURRAY, S. A. Historical accountability and cumulative impacts: the treatment of time in corporate sustainability reporting. Ecological Economics, v. 51, n. 3-4, p. 237-250, 2004.

LINE, M. The development of Global and Environmental and Social Reporting. Corporate Environmental Strategy, v. 9, n. 1, p. 69-78, 2002.

THE SUSTAINABILITY CODE, 2015. Matching the Criteria of the Sustainability Code to the EU's Non-Financial Reporting Requirements. Disponível em <http://www.deutschernachhaltigkeitskodex.de/fileadmin/user_upload/dnk/dok/DNK_EU_reporting_EN_May_2015.pdf>. Acesso em 19 de abril de 2016.

MARINELLA, Fernanda. Direito Administrativo. 1ª edição, Salvador, Juspodvm, 2005.

MEADOWS, DH; MEADOWS, DL; RANDERS, J. Beyond the Limits. London: Earthscan Publications. 1992.

MILNE, M. J.; BALL, A.; GRAY, R. Wither Ecology? The Triple Bottom Line, the Global Reporting Initiative, and the Institutionalization of Corporate Sustainability Reporting. American Accounting Association. Anaheim 2008.

Ministério do Meio Ambiente. Caderno de Licenciamento Ambiental, Brasília, 2009. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/dai_pnc/_arquivos/pnc_caderno_licenciamento_ambiental_01_76.pdf > Acesso em 19 de julho de 2015.

Ministério do Meio Ambiente, 2015. Disponível em <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima>. Acesso em 29 de junho de 2015.

MONEVA, J. M.; ARCHEL, P.; CORREA, C. GRI and the camouflaging of corporate unsustainability. Accounting Forum, v. 30, n. 2, p. 121-137, 2006.

MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1999.

RAAR, J. Environmental initiatives: towards triple-bottom line reporting, Corporate Communications: An International Journal, Vol. 7, p.169 – 183, 2002.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado Federal n. 289, de 2012. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=112687&tp=1>. Acesso em 26 de julho de 2015.

Scott WR. Institutions and organizations. London: Sage; 1995.

Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente. Departamento de Gestão Estratégica do Ministério do Meio Ambiente, 2009. Disponível em

http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/secex_mma_72.pdf. Acesso em 29 de junho de 2015.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Ministério das Cidades, 2017. Disponível em <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em 27 de janeiro de 2017.

STOUGHTON, M.; LEVY, E. Voluntary Facility-Level Sustainability Performance Reporting: Current Status, Relationship to Organization-Level Reporting, and Principles for Progress. *Pace Environmental Law Review*, v. 21, p. 265-287, 2004.

Sustainability and Sustainable Development: Historical and Conceptual Review. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 18 p. 493-520, 1998.

WCED. *Our common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.