

Audidores Ambientais Podem Ajudar a Proteger as Florestas Tropicais? Melhorando a Governança e a Responsabilização da Proteção Ambiental

Noel Carisse
Liliane Cotnoir
Carolle Mathieu
John Reed

Auditoria Geral do Canadá

Como muitos países ao redor do mundo, o Brasil enfrenta vários desafios ambientais. O Brasil é privilegiado com recursos hídricos: pelo menos 13% do suprimento renovável de água doce do planeta está localizado no Brasil. Entretanto, cidades com alta densidade populacional sofrem com a falta e com a poluição da água. O Brasil também possui a maior floresta tropical do mundo. Apesar dos esforços governamentais, o desmatamento das florestas nativas prossegue, em decorrência do desmatamento de áreas para fins agrícolas e da demanda por produtos de madeira. O desmatamento ilegal e o tráfico de madeira nas áreas de fronteira da região amazônica por parte de empresas estrangeiras é um grande problema. A floresta amazônica muitas vezes é denominada o “pulmão do planeta”. A redução da cobertura florestal, portanto, contribuirá para o aquecimento global de nosso planeta. O manejo de resíduos e de águas residuais também é um problema nestas grandes cidades.

Mudanças rápidas e profundas vêm acontecendo em todo o mundo ao longo das últimas décadas. Nossas sociedades não somente passaram por rápidas transformações nas mãos de novas forças econômicas e tecnológicas, como o mundo físico no qual vivemos – nosso ambiente natural – também está sendo transformado. Em 2002, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), publicou seu terceiro *Global Environmental Outlook* (Perspectivas do Meio Ambiente Global), também conhecido como GEO-3. Montado por cientistas e especialistas líderes de todo o mundo, o *Outlook* retrata um quadro alarmante da situação do nosso planeta. Florestas tropicais e recifes de coral estão desaparecendo; os suprimentos de água potável estão contaminados com agentes patogênicos e produtos químicos tóxicos; elementos poluidores do ar causam doenças respiratórias em crianças e adultos; o solo é contaminado pelo despejo de resíduos nocivos; a super-exploração de recursos está colocando muitos animais e plantas nas listas de espécies sob ameaça de extinção; e o aquecimento global está produzindo mudanças sem precedentes em nosso sistema climático. (Veja quadro das principais tendências ambientais identificadas no GEO-3).

PRINCIPAIS TENDÊNCIAS AMBIENTAIS

FLORESTAS

- A perda anual de floresta natural é de 14,6 milhões de hectares (uma área do tamanho do Nepal).
- O desmatamento de florestas tropicais é de cerca de 1% ao ano.

DIVERSIDADE BIOLÓGICA

- Cerca de 24% dos mamíferos e 12% das espécies de pássaros atualmente são considerados como mundialmente ameaçados.

ÁGUA DOCE

- 1,1 bilhão de pessoas ainda não têm acesso a água potável segura e 2,4 bilhões não têm acesso a saneamento adequado.
- A falta de acesso ao fornecimento de água segura e de saneamento resulta em centenas de milhões de casos de doenças relacionadas à água, e mais de 5 milhões de mortes ao ano.

ATMOSFERA

- Estima-se que a poluição de interiores e exterior seja responsável por quase 5% do total mundial de doenças. Nos países em desenvolvimento, 500.000 pessoas morrem anualmente em decorrência da poluição externa e 1,9 milhões, da poluição de interiores.
- O aquecimento total correspondeu a cerca de 0,6 graus centígrados ao longo do século XX; os anos 1990 foram a década mais quente e 1998 foi o ano mais quente desde 1861. O aquecimento se deve, em grande parte, às emissões de dióxido de carbono geradas pela combustão de combustíveis fósseis.

RESÍDUOS

- De 33 a 50% dos resíduos sólidos gerados na maioria das cidades em países de baixa e média renda não são coletados.
- Menos de 35% das cidades dos países em desenvolvimento contam com tratamento de esgoto.

Fonte: PNUMA/GEO-3

"Pelo fato de os problemas ambientais terem suas raízes em políticas econômicas e sociais, eles acontecem em todos os níveis, do local ao global, e o sucesso nesta área requer ações por parte de muitos atores e por um longo período de tempo."

O relatório Perspectivas do Meio Ambiente Global e outras avaliações do PNUMA mostram que ocorreram mudanças significativas em nossas vidas e no meio ambiente ao longo dos últimos 30 anos. Enquanto algumas melhorias notáveis foram alcançadas, o estado geral do meio ambiente está mais frágil e degradado do que em 1972. Para muitas Instituições Supremas de Auditoria (*Supreme Audit Institutions* - SAIs), nada disso é novidade. Elas identificaram problemas de manejo de resíduos, poluição da água e do ar, perda florestal, degradação do solo e ecossistemas comprometidos, como os principais problemas ambientais sendo enfrentados por seus respectivos países.

Nossos governos são responsáveis por lidar com estes problemas e trabalhar em busca de soluções. Este não é um desafio fácil. Pelo fato de os problemas ambientais terem suas raízes em políticas econômicas e sociais, eles acontecem em todos os níveis, do local ao global (e, portanto, podem envolver governos municipais, regionais e nacionais), e o sucesso nesta área requer ações por parte de muitos atores e por um longo período de tempo. Mesmo assim, os governos em todo o mundo têm abordado as questões ambientais ao longo dos anos através da criação de ministérios de meio ambiente, políticas e programas ambientais e por meio de instituições e tratados internacionais, leis e regulamentos, e gastos.

ONDE OS AUDITORES SE ENCAIXAM?

Você pode estar se perguntando: O que é que a situação do meio ambiente em nosso planeta tem a ver com auditores? Bem, se os milhares de auditores ambientais comandados por SAIs ao longo da última década são uma indicação, então muito mesmo!

A "auditoria ambiental" é um termo amplo utilizado para descrever uma gama de atividades de auditoria voltadas para o meio ambiente. Apesar de existirem muitas variações, as SAIs atualmente estão engajadas em três tipos básicos de auditoria com uma perspectiva ambiental: financeira (atestar), fiscalização e cumprimento (*compliance*) e desempenho (valor-obtido-em-troca-do-dinheiro). Cada um destes tipos está formalmente descrito e definido em padrões de auditoria da INTOSAI e nas orientações elaboradas pelo Grupo de Trabalho da INTOSAI sobre Auditoria Ambiental (*Working Group on Environmental Auditing* - WGEA). As auditorias ambientais aplicam métodos e padrões gerais de auditoria com um enfoque diferente. Ao realizar auditorias ambientais, os auditores geralmente fazem perguntas do tipo:

- Os relatórios financeiros refletem adequadamente os custos, os passivos (incluindo passivos contingenciais) e os ativos ambientais?
- A organização está gastando o dinheiro de acordo com as regras financeiras e a legislação pertinente?
- O governo está cumprindo as obrigações assumidas em tratados ambientais internacionais, leis e regulamentações ambientais domésticas, e com as políticas e os programas do governo?
- O governo está atingindo as metas de desempenho ambiental que ele próprio estabeleceu para si mesmo, e quais são os resultados alcançados?
- O governo está controlando os riscos ambientais de suas próprias operações?
- O governo implementou uma matriz de responsabilização (*accountability*) eficaz para seus programas e políticas ambientais?

Para muitas SAIs, a auditoria ambiental tornou-se uma atividade principal, tão importante quanto qualquer outro tipo de auditoria ou área sob sua responsabilidade. E os esforços das SAIs nesta área estão ajudando os governos a fazerem um trabalho melhor. Abordar questões ambientais se enquadram perfeitamente no mandato – afirmam alguns, a responsabilidade – dos órgãos nacionais de auditoria pelos seguintes motivos:

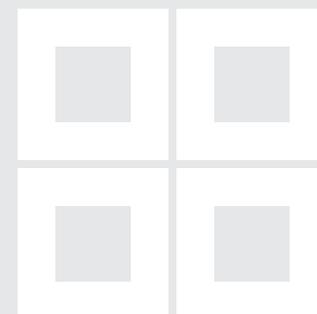
- Os governos gastam recursos públicos significativos com a gestão de problemas ambientais – as SAIs necessitam responsabilizá-los pela gestão financeira prudente, bem como por relatórios e resultados.
- Os governos assinaram vários acordos internacionais e promulgaram leis e regulamentações domésticas -- as SAIs necessitam responsabilizá-los pelo cumprimento.
- Os governos, em seus relatórios financeiros, precisam prestar contas dos custos e passivos ambientais criados por suas possessões e operações de terras -- os padrões de contabilidade exigem o cumprimento de práticas apropriadas de contabilidade.
- Em alguns casos, a legislação em vigor para SAIs especifica exigências ambientais.

RESPONDENDO AOS DESAFIOS: COMO O GRUPO DE TRABALHO SOBRE AUDITORIA AMBIENTAL PODE AJUDAR

Apesar de a auditoria ambiental agora ser uma atividade popular das SAIs, ela não deixa de ter seus desafios. Os membros da INTOSAI identificaram uma série de barreiras reais e percebidas à realização de auditorias ambientais, inclusive:

- mandatos inadequados para as SAIs;
- normas e padrões de auditoria ambiental insuficientemente estabelecidos;
- falta de habilidades ou conhecimento especializado na SAI;
- dados insuficientes sobre a situação do meio ambiente;
- sistemas nacionais de monitoramento e relatório insuficientes; e
- formulação insuficiente de políticas ambientais governamentais, tais como falta de metas mensuráveis, ausência de uma estratégia, e uma matriz regulatória insuficiente.

De certa forma, o Grupo de Trabalho da INTOSAI sobre Auditoria Ambiental (WGEA) existe para ajudar as SAIs a superar estas barreiras. Ele foi criado pela INTOSAI em 1992 para atender a crescente demanda por conhecimento especializado em auditoria ambiental.



Os membros do WGEA aumentaram dos 12 membros fundadores para mais de 50, e o WGEA agora se tornou um órgão grande e ativo da INTOSAI.

Durante seus primeiros nove anos de existência, o Tribunal de Contas dos Países Baixos presidiu o WGEA e realizações impressionantes foram alcançadas sob sua liderança. A partir de 2001, o Gabinete do Auditor Geral do Canadá tem presidido e secretariado o WGEA. Em 2001, um comitê diretor de 15 membros foi criado para gerenciar as atividades operacionais e cotidianas do WGEA. Além disso, seis regiões da INTOSAI estabeleceram seus próprios grupos de trabalho regionais sobre auditoria ambiental. A SAI do Brasil coordena o comitê técnico regional da OLACEFS sobre auditoria ambiental.

O WGEA visa encorajar as SAIs a fazer uso de seus mandatos de auditoria e seus métodos de auditoria também no campo da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável. Sua missão é auxiliar tanto SAIs membros como não-membros na aquisição de um melhor entendimento das questões envolvidas na auditoria ambiental, facilitar o intercâmbio de informações e experiências entre SAIs, e publicar diretrizes e outras informações para seu uso. O WGEA presta uma série de serviços e fornece diversos produtos a SAIs, incluindo os seguintes:

WEB SITE

O site do WGEA (<http://www.environmental-auditing.org/>) está repleto de informações para uso por parte de seus membros. Estas incluem a missão e o mandato do WGEA; dados para contato com membros; e disponibiliza todos os documentos produzidos até o momento, títulos e extratos de centenas de auditorias ambientais, atas de reuniões, e atualizações sobre eventos e atividades para *download*.

DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO

O WGEA elaborou muitos documentos para ajudar as SAIs a identificar questões de auditoria e a utilizar seus mandatos para realizar auditorias ambientais. Todos estão disponíveis no site do WGEA. Para obter uma lista de alguns destes documentos, veja a seção "*Reports in Print*" (Relatórios sendo Impressos) desta edição.

INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES

O WGEA atua de várias formas em relação a este aspecto-chave de sua missão. Como foi ressaltado anteriormente, um volume considerável de informações sobre práticas de auditoria -- inclusive acesso a relatórios de auditoria ambiental -- está disponível em seu site. Além disso, o WGEA agora realiza um seminário técnico que inclui apresentações por parte das SAIs como parte de suas reuniões regulares. A 8ª reunião do WGEA, realizada em Varsóvia em junho de 2003, teve sessões sobre os seguintes tópicos: resíduos, água e desenvolvimento sustentável. Na 9ª reunião, a ser realizada em Brasília, em junho de 2004, as sessões do seminário irão abordar: biodiversidade, respostas a novos desafios, auditorias de regularidade, e auditorias conjuntas, concorrentes ou coordenadas.

TREINAMENTO

Em 2002, o WGEA estabeleceu uma parceria singular com a Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI (INTOSAI Development Initiative - IDI) para desenvolvimento de um programa de treinamento para auditores ambientais voltado para o fortalecimento da capacidade das SAIs de realizar auditorias ambientais. Especialistas em questões ambientais e especialistas em treinamento trabalharam em conjunto para produzir um curso intensivo de 2 semanas sobre auditoria ambiental que obteve um enorme sucesso. O primeiro curso-piloto, a Oficina sobre Auditoria Ambiental, realizou-se em Antalya, Turquia, em 2003, e o segundo, em Nairobi, no Quênia, no início deste ano. Há planos para que o curso seja realizado também em outras regiões. Há planos para a realização do curso na região da OLACEFS.

LEVANTAMENTO DE MEMBROS

Entre as ferramentas desenvolvidas pelo WGEA para ajudar as SAIs na realização de auditorias ambientais estão incluídos os levantamentos de membros da INTOSAI que o WGEA realiza a cada 3 anos. Os levantamentos coletam informações que servem como marcos para registrar o avanço alcançado pelos membros do WGEA e permite uma avaliação das tendências e realizações. Estas informações também servem para dar forma ao plano de trabalho, às estratégias e produtos do WGEA. Desde a concepção do WGEA, foram realizados quatro levantamentos independentes.

O quarto levantamento INTOSAI foi realizado em 2003, relativo ao período de 2000 a 2003. Ele foi enviado a todas as SAIs que participam da INTOSAI. Os resultados são bastante reveladores: 67 das 114 SAIs que responderam realizaram uma ou mais auditorias relativas a questões ambientais. Destas, 54% contam com pessoal dedicado à auditoria ambiental e 72% indicaram interesse em aspectos de auditoria do desenvolvimento sustentável. O mais impressionante talvez tenha sido o volume e a gama de auditorias ambientais realizadas por SAIs (veja tabela 1).

TABELA 1: QUESTÕES AMBIENTAIS AUDITADAS POR SAIS, 1994-2003 (*)

Questão ambiental	Número de relatórios		
	2000-2003	1994-1996	1997-1999
Gestão ambiental interna por parte de autoridades ou departamentos públicos	138	162	81
Água doce: água potável, qualidade da água, rios, lagos	132	131	147
Resíduos: resíduos em geral, resíduos nocivos, resíduos não-nocivos, processamento de resíduos, aterros sanitários	118	103	126
Prevenção da poluição	83	74	73
Agricultura, agrotóxicos, urbanização, atividades florestais	74	85	85
Natureza e recreação (incluindo parques e florestas nacionais, recreação e turismo)	73	102	83
Ecossistemas: biodiversidade, infra-estrutura ecológica, gestão de ecossistemas	64	57	57
Meio ambiente e saúde humana	60	72	110
Trânsito, mobilidade, transportes	58	32	61
Poluição do ar	45	72	65
Água salgada: poluição marinha	39	25	29
Poluição industrial	36	81	70
Manejo de catástrofes e defesa civil	35	33	30

Um relatório pode estar listado em mais de uma categoria.

O WGEA: DESENVOLVIMENTO E DIREÇÃO FUTUROS

O futuro do WGEA certamente parece brilhante - e ocupado. O interesse em obter apoio do WGEA parece estar em alta. As SAIs estão procurando mais orientações sobre uma gama de tópicos ambientais, mais treinamento e assistência técnica, e mais oportunidades para a troca de informações.

Em fevereiro de 2004, o Comitê Diretor do WGEA reuniu-se em Lima, Peru. Foi feita a revisão do esboço do plano de trabalho para 2005-2007, que será discutido pelo WGEA completo em sua próxima reunião em Brasília.

O WGEA estabeleceu uma série de metas ambiciosas:

- aumentar o número de auditorias ambientais paralelas, conjuntas ou coordenadas por parte dos SAIs;
- ampliar o treinamento de SAIs em técnicas de auditoria ambiental;
- aumentar a cooperação e a comunicação entre o WGEA e outras organizações internacionais;
- expandir a amplitude das ferramentas de auditoria ambiental disponíveis às SAIs;
- fortalecer a comunicação e a troca de informações entre SAIs; e
- explorar o potencial de recursos financeiros para apoiar atividades do WGEA.

Assim que o plano de trabalho do WGEA estiver finalizado, ele será apresentado à XVIII INCOSAI, em Budapeste, em outubro de 2004, para sua adoção formal.

MAIS AUXÍLIO PARA ENFRENTAR DESAFIOS

A auditoria ambiental chegou para ficar. Esta Conferência Internacional sobre Auditoria Ambiental é uma excelente oportunidade para que todas as SAIs aprendam umas sobre as outras e para que atualizem suas práticas a fim de ajudar seus respectivos governos a melhorar o desempenho ambiental e de desenvolvimento sustentável, e a proteger a saúde e a segurança de seus cidadãos. Ainda que possa parecer que os auditores são “bem-feitores ambientais de gabinete”, que acreditam que seu trabalho pode ajudar a reverter tendências globais preocupantes ao buscarem melhorar o modo como os governos abordam os problemas ambientais, a realidade é que as questões ambientais se encaixam perfeitamente dentro do mandato das SAIs. ■

