

# Revisando o Desenvolvimento Sustentável: A Abordagem do National Audit Office (NAO) no Reino Unido

**Marcus Popplewell**  
National Audit Office - NAO  
Reino Unido

## HISTÓRICO

Este artigo se baseia no resumo de um documento preparado por Joe Cavanagh e Tom Wallace do NAO do Reino Unido (United Kingdom National Audit Office) para a reunião do Comitê Diretor do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da INTOSAI em janeiro de 2003 e desdobramentos subsequentes<sup>1</sup>. O documento define:

- (a) Os objetivos gerais da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável do Reino Unido
- (b) Quem é responsável pelo desenvolvimento sustentável no Reino Unido
- (c) Como o desenvolvimento sustentável está sendo integrado na formulação de políticas
- (d) Como o Reino Unido está buscando implementar as metas da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável
- (e) O que a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável atingiu até o momento
- (f) Os planos do NAO para avaliar o progresso na conquista do desenvolvimento sustentável

### (A) OS OBJETIVOS GERAIS DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO REINO UNIDO

*Em maio de 1999, o governo do Reino Unido publicou sua primeira Estratégia de Desenvolvimento Sustentável<sup>2</sup>. A Estratégia descreve como alcançar o desenvolvimento sustentável, incluindo os arranjos dentro dos órgãos do governo central. A Estratégia reconhece que para o sucesso do desenvolvimento sustentável, esta deve estar integrada à formulação de políticas públicas em nível central e local e ao comportamento dos indivíduos e empresas privadas. Os principais objetivos da Estratégia são:*

- progresso social que reconheça as necessidades de todos;
- proteção efetiva do meio ambiente;
- utilização prudente dos recursos naturais;
- níveis altos e estáveis de crescimento econômico e emprego

1. Implementation of sustainable development in the UK, United Kingdom National Audit Office (Implementação do Desenvolvimento Sustentável no Reino Unido, NAO), Julho 2003

2. A better quality of life: a strategy for sustainable development for the United Kingdom (Melhor qualidade de vida: uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Reino Unido) , Cm 4345, The Stationery Office, London, ISBN 0-10-143452-9, [http://www.sustainable-development.gov.uk/uk\\_strategy/content.htm](http://www.sustainable-development.gov.uk/uk_strategy/content.htm)

## (B) RESPONSABILIDADE PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO REINO UNIDO

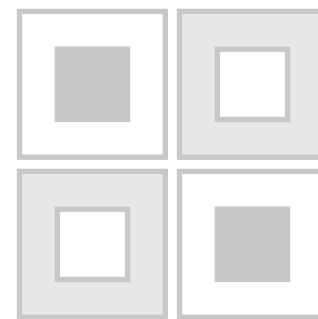
O Departamento de Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais tem o papel primordial na promoção do desenvolvimento sustentável transversalmente no governo e na sociedade, e internacionalmente, através das seguintes atividades:

- assegurando que as políticas tratem das questões de desenvolvimento sustentável transversalmente no Governo;
- agindo como um defensor do desenvolvimento sustentável;
- monitorando e produzindo relatórios sobre o progresso;
- promovendo a política de desenvolvimento sustentável internacionalmente.

Uma das 10 metas prioritárias do Departamento de Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais é “Promover o desenvolvimento sustentável nos vários níveis de Governo e no país como um todo, mensurando-se através da conquista de tendências positivas nos principais indicadores de desenvolvimento sustentável do Governo.”

A política de desenvolvimento sustentável não pode ser executada por apenas um departamento. Dessa forma, além do departamento acima mencionado, há também:

- Um comitê de ministros do Governo para coordenar a política de desenvolvimento sustentável – o comitê produz um relatório a cada ano resumindo o progresso atingido no sentido de tornar as compras e operações do Governo mais “verdes”.
- Um Comitê Parlamentar dedicado à auditoria ambiental – o Comitê de Auditoria Ambiental foi criado em 1997. É responsável por monitorar o progresso dos órgãos governamentais no cumprimento das metas de proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável. O NAO se comprometeu recentemente a apoiar o Comitê nessa tarefa.



- Uma Comissão de Desenvolvimento Sustentável – a Comissão é um órgão patrocinado pelo Governo, cujos objetivos são: avaliar o progresso em direção à conquista do desenvolvimento sustentável; recomendar ações para reverter tendências não sustentáveis; elevar o nível de conscientização das questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável; e estimular boas práticas.<sup>3</sup>

- Estratégias regionais e locais de desenvolvimento sustentável – todas as regiões e comunidades locais têm suas próprias estratégias de desenvolvimento sustentável. Um conjunto de 29 indicadores de desenvolvimento sustentável local é utilizado para monitorar o desempenho de governos locais.

## (C) INTEGRANDO O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

A Estratégia de Desenvolvimento Sustentável do Governo, lançada em 1999, identificou 10 abordagens e princípios que sustentam a conquista do desenvolvimento sustentável::

1. Colocar as pessoas no centro.
2. Ter uma perspectiva de longo prazo.
3. Considerar custos e benefícios.
4. Criar um sistema econômico aberto e solidário.
5. Combater a pobreza e a exclusão social.
6. Respeitar os limites do meio ambiente.
7. O princípio da precaução.
8. Utilizar conhecimento científico.
9. Transparência, informação, participação e acesso à justiça.
10. Fazer com que o poluidor pague.

3. <http://www.sd-commission.gov.uk/>

O Governo desenvolveu uma Lista para Formuladores de Políticas para fornecer informações úteis e pontos de contato com exigências regulamentares (ex.: Lei de Direitos Humanos), boas práticas (ex: consulta) e grande variedade de ferramentas de avaliação de impacto (ex: Avaliações de Impacto Ambiental, Avaliação de Impacto Regulatório).

O Departamento de Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais acaba de desenvolver uma ferramenta de Avaliação Integrada de Políticas para melhorar a integração dos objetivos ambientais e de outros objetivos de desenvolvimento sustentável.<sup>4</sup>

A ferramenta oferece um marco de referência para uma avaliação padrão de propostas de políticas em relação a uma série de impactos ambientais, sociais e econômicos. O Governo também utiliza medidas fiscais para encorajar o desenvolvimento sustentável, tais como impostos mais baixos para o diesel com baixa taxa de enxofre e aumentos anuais acima da inflação para impostos sobre o petróleo.

#### (D) ADAPTANDO A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO REINO UNIDO DE FORMA A REFLETIR AS METAS DA CÚPULA MUNDIAL

Em vez de estabelecer um processo isolado para o acompanhar o seguimento das metas da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável de 2002, o Governo do Reino Unido pretende expandir os processos de desenvolvimento sustentável já existentes. Em 2003, o Governo estabeleceu seus 17 principais compromissos com a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável 2002, assim como os objetivos, ações e processos de monitoramento relacionados.<sup>5</sup>

Esses compromissos estão relacionados às seguintes áreas: padrões de consumo e produção sustentáveis; energia renovável e eficiência da energia; biodiversidade; pesca; oceanos; integração de questões ambientais em processos de redução da pobreza executados pelos países; água e saneamento; acesso à energia; finanças; responsabilidade social corporativa; comércio; agricultura; governança do desenvolvimento sustentável internacional; monitoramento coordenado da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável / Monterrey; parcerias; direitos humanos; substâncias químicas.

Em 2003, o Comitê do Reino Unido para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento das Nações Unidas realizou um exercício de consulta para identificar prioridades para o Reino Unido oriundas da Cúpula. Como era de se esperar, o estudo concluiu que os diferentes grupos de interessados têm diferentes agendas. No entanto, os principais temas identificados pelos diversos grupos incluem:

- Energia;
- Responsabilidade e responsabilização corporativa;
- Produção e consumo sustentáveis;
- Focalizar no desenvolvimento sustentável e no pensamento conjunto;
- Biodiversidade.

Um elemento chave da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável é a assistência a países em desenvolvimento. O Governo pretende aumentar sua assistência para o desenvolvimento de países estrangeiros de £3,0 bilhões para £4,5 bilhões até 2005-06. O Departamento de Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais está também desenvolvendo uma estratégia para a produção e o consumo sustentáveis.

4. [www.defra.gov.uk/ebus/enabling/procurement/susdev-ipas.pdf](http://www.defra.gov.uk/ebus/enabling/procurement/susdev-ipas.pdf)

5. <http://www.sustainable-development.gov.uk/eac-wssd/commitments.htm>

**Vários indicadores chave da sustentabilidade estão caminhando na direção certa. Existe, por parte do público e em escolas e faculdades, um entendimento mais generalizado sobre a necessidade de uma sociedade mais sustentável.**

#### (E) O PROGRESSO DO REINO UNIDO ATÉ O MOMENTO

A cada ano desde 2000, o Governo do Reino Unido tem produzido um relatório que registra o progresso da nação, utilizando 19 indicadores “principais”.<sup>6</sup> Os indicadores cobrem três temas gerais: econômico, social e ambiental. Esses indicadores fazem parte de um conjunto maior, em relação ao qual, pode-se mensurar o progresso. Uma vez que a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável foi lançada em 1999, 10 indicadores principais demonstram a melhoria no sentido de se alcançar as metas. Quatro indicadores pioraram significativamente: roubo, qualidade do ar, volume de tráfego nas estradas e resíduos domésticos (veja a Tabela 1 na próxima página).

A Comissão de Desenvolvimento Sustentável produziu recentemente sua própria avaliação do progresso relatado pelo Governo em relação ao desenvolvimento sustentável desde 1999.<sup>7</sup> A Comissão notou que a estratégia do Governo *A Better Quality of Life* (Melhor Qualidade de Vida), lançada em 1999, pretendia fornecer um arcabouço para direcionar e monitorar o progresso.

A Comissão concluiu que a Estratégia e a subsequente avaliação de progresso têm sido uma forma importante de se manter a sustentabilidade na agenda e de identificar as áreas onde há avanço ou atraso. A Comissão se pronunciou da seguinte forma:

*“O Reino Unido é um dos poucos governos no mundo que estabeleceu um processo desse tipo. No período da estratégia, houve progresso significativo em vários aspectos da sustentabilidade no Reino Unido, conforme demonstrado na estratégia Better Quality of Life (ABQL 2003). Gradualmente, o desenvolvimento sustentável vem se tornando mais amplamente reconhecido como um objetivo fundamental de políticas. Diversos aspectos das políticas e ações do Governo por outros órgãos foram modificados de alguma forma pelas exigências da sustentabilidade. Vários indicadores chave da sustentabilidade estão caminhando na direção certa. Existe, por parte do público e em escolas e faculdades, um entendimento mais generalizado sobre a necessidade de uma sociedade mais sustentável.” (parágrafo 5 da avaliação da Comissão).*

6. Avaliação de progresso do desenvolvimento sustentável: relatório anual do Governo 2003, <http://www.sustainable-development.gov.uk/ar2003/index.htm>

7. Shows promise. But must try harder (Promissor. Mas precisa de mais empenho), Uma avaliação produzida pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável a respeito do relatório de progresso do desenvolvimento sustentável nos últimos cinco anos apresentado pelo Governo, abril 2004, <http://www.sd-commission.gov.uk/pubs/assessment/index.htm>

**TABELA 1: PRINCIPAIS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO REINO UNIDO**

Indicadores		Mudanças desde 1990	Mudanças desde a estratégia
<b>ECONÔMICOS</b>			
Produção econômica		✓	✓
Investimento		↔	↔
Emprego		↔	✓
<b>SOCIAIS</b>			
Pobreza & exclusão social		↔	✓
Educação		✓	✓
Saúde		↔	↔
Condições de habitação		✓	✓
Crime	Roubo	✗	✗
	Roubo de/ou em veículos e assaltos a residências	✓	✓
<b>AMBIENTAIS</b>			
Mudança climática		✓	✓
Qualidade do ar		✓	✗
Tráfego rodoviário	Volume total de tráfego rodoviário	✗	✗
	Intensidade do tráfego rodoviário	✓	✓
Qualidade da água fluvial		✓	✓
Vida selvagem	Aves em áreas cultivadas	✗	↔
	Aves em áreas florestais	✗	↔
Uso da terra		✓	✓
Resíduos	Resíduos domésticos	✗	✗
	Resíduos industriais e gestão	...	↔

- ✓ Mudança significativa em direção ao alcance dos objetivos
- ↔ Sem mudança significativa
- ✗ Mudança significativa em direção contrária ao alcance dos objetivos
- ... Dados insuficientes ou ausência de dados de comparação

No entanto, a Comissão também colocou que:

*“Nossa própria avaliação é de que nem o Governo do Reino Unido, nem as administrações responsáveis, nem nossa sociedade como um todo conseguiram ainda assimilar plenamente o quanto as metas de desenvolvimento sustentável representam uma crítica radical das políticas e conquistas do presente, o quanto estamos distantes de cumprir nossas responsabilidades globais e nacionais e de criar uma sociedade plenamente sustentável, e o quanto mais precisa ser feito para engajar a sociedade como um todo na superação dos desafios da sustentabilidade. O compromisso até o momento está muito geral e com muitas lacunas para que possa produzir as mudanças necessárias. Todos nós precisamos dedicar muito mais esforços.” (parágrafo 8)*

*“O Governo observa um conjunto de indicadores, em sua maioria demonstrando um progresso razoável em direção à sustentabilidade. Nós observamos um conjunto de indicadores, vários dos quais são inadequados para medir uma sustentabilidade verdadeira, ou em relação aos quais as metas e programas estabelecidos não são suficientemente exigentes para representar um progresso significativo em direção à sustentabilidade” (parágrafo 10)*

O próprio Governo produz um relatório anual sobre a sustentabilidade de suas operações - o Relatório de Desenvolvimento Sustentável no Governo 2003.<sup>8</sup> O relatório traz dados de desempenho em nove áreas (compromissos gerais, viagens, água, resíduos, energia, compras, gestão de terras, biodiversidade e impactos sociais).

***“O compromisso até o momento está muito geral e com muitas lacunas para que possa produzir as mudanças necessárias. Todos nós precisamos dedicar muito mais esforços.”***

8. Desenvolvimento Sustentável no Governo : Segundo Relatório Anual 2003, <http://www.sustainable-development.gov.uk/sdig/reports/ar2003/index.htm>



## (F) PLANOS DO NAO PARA A AVALIAÇÃO DE PROGRESSO NA CONQUISTA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No desenvolvimento da nossa avaliação de progresso relativa ao alcance dos objetivos da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável, pretendemos começar pela identificação da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável de cada departamento para o cumprimento dos vários compromissos do Governo nas áreas listadas na seção (d) acima. Pode não ser simples, mas uma vez isso esteja feito, poderemos então identificar e avaliar os mecanismos de cumprimento das metas, estabelecer se os objetivos e metas são adequados e considerar como avaliar o progresso baseado nas metas.

Em termos de planos futuros, identificamos diversas áreas de interesse potencial para o Parlamento do Reino Unido e o contribuinte. Achemos que essas áreas podem incluir: produção e consumo sustentáveis - “separar” crescimento econômico de degradação ambiental; energia - aumentar a utilização de fontes de energia renováveis e acesso a energia com preços razoáveis; oceanos - pesca sustentável; biodiversidade - reduzir significativamente a atual taxa de perda de biodiversidade; substâncias químicas - processos internacionais para a gestão de substâncias químicas potencialmente perigosas; ou responsabilização corporativa - promover ativamente a responsabilização corporativa e estimular melhorias no desempenho social e ambiental da indústria.

Em um desdobramento separado, embora relacionado, produzimos um briefing em abril de 2004 sobre o desenvolvimento sustentável em operações governamentais, em resposta a uma solicitação do Comitê Parlamentar de Auditoria Ambiental.

Esse documento faz uma revisão do Relatório de Desenvolvimento Sustentável no Governo 2003. Na execução do trabalho, desenvolvemos um arcabouço de questões chave que se basearam em nossa experiência prévia e em diretrizes de validação de dados de fontes reconhecidas. As questões foram elaboradas para investigar quatro temas amplos:

- Metas: A qualidade (ex.: adequação, clareza, cobertura) das metas de desenvolvimento sustentável que os departamentos são solicitados a atingir;
- Dados: determinar se os dados incluídos no Relatório são completos e de qualidade (incluindo a abrangência, consistência interna e se foram validados ou não);
- Desempenho: conquistas do Departamento, de acordo com os dados disponíveis;
- Narrativa: a qualidade da narrativa que acompanha cada seção do relatório e interpreta os dados (ex.: se apresenta conclusões precisas dos dados e oferece exemplos).

Nossa análise se baseou fundamentalmente na revisão dos dados e da narrativa publicada, juntamente com discussão detalhada com a equipe do Departamento de Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais e outros contatos quando necessário. Nós não pesquisamos especificamente as contribuições de cada departamento para o Relatório de Desenvolvimento Sustentável no Governo 2003. Essa pesquisa inicial será um elemento importante para trabalhos futuros que executaremos em áreas específicas do desenvolvimento sustentável no governo. ■