

Auditoria da Gestão de Resíduos

Bjarne Mørk-Eidem
Auditor Geral
Noruega

O mundo enfrenta uma série de grandes desafios ao seu meio-ambiente. No documento *Perspectiva Ambiental Global*¹, o Programa Ambiental das Nações Unidas avaliou a importância relativa de questões ambientais no âmbito das regiões e entre elas. A questão da contaminação e dos resíduos urbanos e industriais foi considerada criticamente importante ou importante em todas as áreas do globo.

Na Conferência do Rio em 1992, os resíduos foram considerados uma das prioridades da Agenda 21², e receberam atenção específica para assegurar a gestão ambientalmente correta de produtos químicos tóxicos, resíduos sólidos e questões relativas a esgoto e a gestão segura e ambientalmente correta dos resíduos radioativos.

A Cúpula Mundial de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2002, abordou as iniciativas para agilizar a mudança no sentido do consumo e da produção sustentáveis e a redução da degradação de recursos, poluição e resíduos.

Auditorias ajudam a conscientizar para os problemas abordados. Realizar auditorias dos sistemas de gestão de resíduos é um modo de ajudar a reduzir os problemas causados por resíduos em um país, revelando as deficiências do sistema de gestão e dos atores responsáveis e identificando as áreas que necessitam de melhoria.

O WGEA³ DA INTOSAI RECOMENDA A AUDITORIA DA GESTÃO DE RESÍDUOS

Em sua sétima reunião em Ottawa, Canadá, em setembro de 2001, o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental (WGEA) da INTOSAI decidiu adotar “resíduos” como um segundo tema-chave além da água. No terceiro questionário conduzido pelo Grupo de Trabalho, 65% das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSS) identificaram resíduos como o principal problema ambiental, junto com a água fresca (também mencionada por 65%).

1. *Perspectiva Ambiental Global-1*, Programa Ambiental das Nações Unidas, Relatório sobre a Situação Global do Meio-Ambiente, 1997. <http://www.grida.no/geo1/exsum/ex3.htm>
2. A Agenda 21 é um plano de ação abrangente a ser realizado globalmente, nacionalmente e localmente, e foi adotado por mais de 178 governos na conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro. (Página das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm>)
3. Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental.

A de fim facilitar o trabalho de auditoria na área de resíduos, o Comitê Diretor para o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental assumiu um papel consultivo ativo, e uma equipe da EFS da Noruega foi constituída para atuar como uma unidade de trabalho, coletando dados e redigindo relatórios.

O resultado é um documento sobre gestão de resíduos que dá apoio às atividades de auditoria ambiental realizadas pelas EFSs. O documento contém informações sobre gestão de resíduos, e emite e fornece às EFSs informações que podem ser usadas para realizar auditorias nessa área. O documento foi publicado em março de 2004 e está disponível no site do WGEA, sob Publicações WGEA (<http://www.environmental-auditing.org/>)

A seguir, apresento a estrutura do documento.

CLASSIFICAÇÃO E TRATAMENTO DE RESÍDUOS

Resíduo é um produto que não serve mais ao uso pretendido. Pode estar desgastado, ou pode ser um subproduto indesejado de um processo. Esta definição vai além da definição mais intuitiva, porque inclui também substâncias inteiramente aproveitáveis que não servem mais ao proprietário atual.

Há muitas maneiras de classificar resíduos. Para o legislador, e portanto para a Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) a distinção entre resíduo perigoso e não-perigoso pode ser a mais importante, pois geralmente é aplicada uma regulamentação diferenciada de acordo com o tipo de resíduo. Tipos especiais de resíduos perigosos incluem resíduos clínicos/médicos, equipamentos eletro-eletrônicos e resíduos radioativos. Nesta apresentação os tipos principais de resíduos foram classificados como: sólidos, perigosos e radioativos.

"Se o resíduo não for tratado adequadamente, pode representar grande perigo para o meio-ambiente e o bem estar e a saúde dos seres humanos e dos animais. Resíduos radioativos podem ser letais e poluírem grandes áreas por séculos."

Diferentes tipos de resíduos requerem tratamento e disposição final diferentes, levando em conta tanto a composição física e química do resíduo e os níveis de perigo. A composição terá um impacto no processo de coleta e sobre a possível aplicação do resíduo na produção de energia, compostagem, etc..

Se o resíduo não for tratado adequadamente, pode representar grande perigo para o meio-ambiente e o bem estar e a saúde dos seres humanos e dos animais. Resíduos radioativos podem ser letais e poluírem grandes áreas por séculos. Resíduos médicos podem promover a propagação de doenças e infecções. Resíduos perigosos podem causar doenças e mortes. O despejo ilegal e a má administração de aterros sanitários comprometem a paisagem e cheiram mal, e podem contaminar o solo e a água. A queima de resíduos polui o ar.

RESPONSABILIDADE PÚBLICA

Os problemas criados pelos resíduos requerem soluções práticas e políticas públicas. Os países regulam o tratamento de resíduos com medidas legais, e as autoridades em vários níveis inspecionam e monitoram as operações dos geradores, transportadores e tratadores de resíduos. Resíduos nucleares e perigosos são geralmente submetidos a um monitoramento mais rigoroso do que os resíduos sólidos. Os cidadãos individuais, especialmente em áreas urbanas, não tratam seus próprios resíduos após os estágios iniciais. Portanto, é importante que os serviços de coleta e tratamento de resíduos sejam conduzidos de forma adequada, efetiva e ambientalmente sustentável.

O PAPEL DAS EFS

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) têm um papel singular na auditoria da gestão de resíduos. Qualquer deficiência no sistema de gestão de resíduos de um país é uma questão de importância nacional, e, conseqüentemente de interesse para a EFS do país. Ao expor as insuficiências, a EFS pode ajudar a melhorar a qualidade da gestão de resíduos, e com isso melhorar o meio-ambiente nacional e internacional. Isto já é reconhecido, e no período de 1997-99, os membros da INTOSAI elaboraram mais de 100 relatórios de auditoria sobre resíduos, em pelo menos 49 países diferentes. No ano 2000, 20% das EFSs informaram que tinham planos para realizar auditorias na área de resíduos nos três anos seguintes.

COMO DETERMINAR O FOCO PARA AS AUDITORIAS DE RESÍDUOS

Nosso relatório sugere uma abordagem para identificar as áreas prioritárias para a realização de auditorias de gestão de resíduos. Este procedimento tem quatro etapas, começando com a identificação dos riscos causados por resíduos em um país. A etapa seguinte consiste em mapear os atores relevantes e suas responsabilidades. Na terceira etapa, leva-se em conta a corrente dos resíduos, e na etapa final é escolhido um foco para as auditorias após a consideração dos tópicos de auditoria.

ETAPA 1 – CENÁRIOS DE RISCO AMBIENTAL E À SAÚDE

Auditorias geralmente consideram riscos financeiros. Na auditoria ambiental, o foco principal são os riscos à saúde e ao meio-ambiente.

A primeira etapa no planejamento da auditoria ambiental consiste em criar cenários de risco identificando as principais áreas problemáticas relacionadas a resíduos no país e o risco que representam para a saúde pública e o meio-ambiente. Deste exercício resulta um retrato do perigo que os resíduos representam. Se forem identificados problemas sérios nos níveis básicos do tratamento de resíduos, argumentamos que estes são de importância nacional e conseqüentemente a EFS pode interferir para chamar atenção sobre os problemas.

ETAPA 2 – OS ATORES E SUAS RESPONSABILIDADES

A segunda etapa consiste em criar uma visão geral da estrutura organizacional do sistema de gestão de resíduos. É muito provável que sistemas distintos sejam criados para resíduos radioativos, perigosos e sólidos. Esta visão geral deve incluir os atores mais importantes: autoridades nos níveis nacional, regional e local, os geradores de resíduos e outros atores que podem representar risco pela forma com que tratam seus resíduos. Os órgãos responsáveis do governo e a natureza dos relacionamentos de responsabilização entre os diferentes atores devem ser identificados.

A maioria dos países tem um órgão legislativo responsável pela formulação de políticas ambientais e leis necessárias. Os acordos internacionais orientam o trabalho legislativo nacional.

Em muitos países, uma autoridade do governo, geralmente um Ministério do Meio-Ambiente, é responsável por toda a política ambiental no nível federal ou nacional, inclusive a gestão de resíduos. Em outros países, vários ministérios são responsáveis por diferentes partes do sistema de gestão de resíduos. Nestes países, é importante mapear quais partes da política estão sob a responsabilidade de cada ministério e como os ministérios coordenam seu trabalho.

Uma série de funções importantes ficam sob a responsabilidade do ministério, mas estas podem geralmente ser realizadas por agências subordinadas. É importante considerar se a mais alta instância governamental (o ministério ou os ministérios) tem uma visão geral das atividades e se certifica de que estão sendo bem executadas.

Muitos países têm uma autoridade responsável pelo controle da poluição e pela inspeção e monitoramento do meio-ambiente e das atividades que têm impacto sobre o meio-ambiente. Se o país tiver uma agência dessa natureza, é preciso mapear o papel que ela desempenha no sistema de gestão de resíduos. Na ausência de tal agência, a EFS deve identificar quem está executando estas funções. Se estas funções não estiverem sendo executadas, a EFS pode ser responsável por informar as autoridades relevantes.

Dependendo do tipo de resíduos, as autoridades que administram ou regulam os resíduos podem estar no nível regional ou provincial, ou no nível local ou municipal. Todos os atores devem ser mapeados, mesmo que alguns destes atores estejam fora do âmbito de auditoria da EFS.



ETAPA 3 – A CORRENTE DE RESÍDUOS

Após o mapeamento dos atores e suas responsabilidades, devem ser considerados os problemas relacionados à má gestão. Conhecimentos gerais relacionados a deficiências típicas em sistemas de gestão podem ser aplicados.

A corrente de resíduos é um bom ponto de partida quando se procuram defeitos no sistema de gestão de resíduos com o intuito de estabelecer uma auditoria.

O *estágio um* na corrente de resíduos é a prevenção, e a finalidade deste estágio é o uso sustentável de recursos em geral.

O *segundo estágio* é a geração de resíduos. O governo pode influenciar a geração de resíduos com incentivos econômicos, onde o uso eficiente dos recursos e a geração limitada de resíduos são recompensados. Um exemplo deste tipo de incentivo é o princípio de que “o poluidor paga⁴”.

O *terceiro estágio* da corrente de resíduos é a Reciclagem, o Reaproveitamento e a Recuperação. Alguns governos têm o objetivo de reciclar, reaproveitar e recuperar a maior quantidade de resíduos possível, dentro do que for economicamente e ambientalmente viável.

O *quarto estágio* é a coleta de resíduos, geralmente regulada até certo ponto por autoridades locais ou nacionais, e que pode ser realizada por atores públicos ou privados. Novamente, o controle é um instrumento essencial.

O transporte e a exportação de resíduos são o *quinto estágio*. Geralmente há exigências oficiais para a realização desta atividade. Os operadores podem ser públicos ou privados. O transporte de produtos químicos perigosos requer regulamentos rigorosos para evitar possíveis acidentes. Quanto à exportação de resíduos perigosos, existem normas internacionais rigorosas a serem obedecidas.

O *estágio seis* é o tratamento e a disposição dos resíduos, freqüentemente sujeitos à regulamentação por parte das autoridades. Em muitos países, é preciso ter uma licença de operação, e inspeções são realizadas regularmente.

A possibilidade do despejo ilegal, *estágio sete*, deve ser reconhecida. Monitoramento, inspeções, etc. são os instrumentos de controle disponíveis, e a base estatutária é essencial. Tanto a permissão para conduzir inspeções e as sanções apropriadas devem estar incluídas nesta estrutura.

"Muitos países têm uma autoridade responsável pelo controle da poluição e pela inspeção e monitoramento do meio-ambiente e das atividades que têm impacto sobre o meio-ambiente. Se o país tiver uma agência dessa natureza, é preciso mapear o papel que ela desempenha no sistema de gestão de resíduos."

4. Princípio n. 16 da Declaração do Rio: “o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição”.

ETAPA 4 – CONSIDERANDO TÓPICOS PARA AUDITORIA – ESCOLHENDO O FOCO

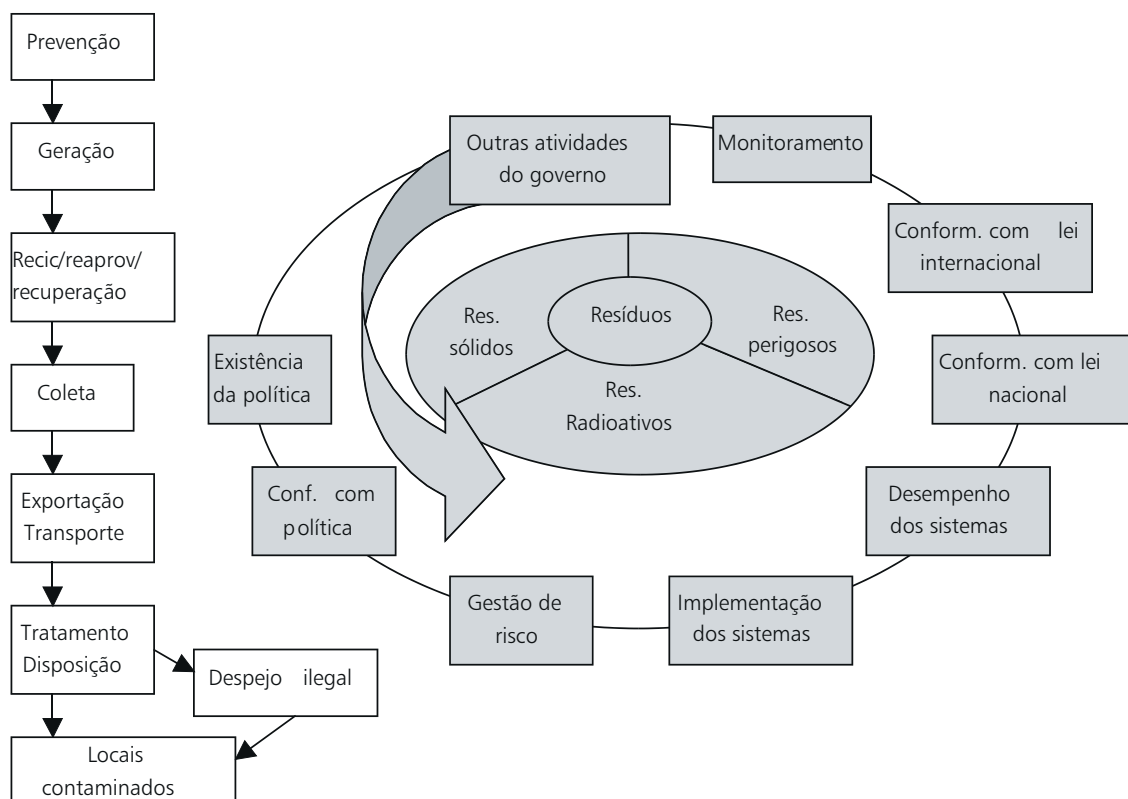
Há uma série de questões relevantes que o auditor pode levantar para avaliar a qualidade da gestão de resíduos e as áreas problemáticas que podem ser reveladas por auditorias. Cada um dos tópicos de auditoria pode ser abordado em cada um dos estágios da corrente de resíduos.

Após a identificação dos riscos mais sérios, o estabelecimento da estrutura de autoridade e a identificação dos desafios relacionados à corrente de resíduos, um foco para a auditoria pode surgir claramente. Entretanto, há uma série de perguntas de auditoria que podem ser feitas e abordagens que podem ser escolhidas. A seguir, apresentamos um exemplo de pergunta sob cada título:

- Existência de política para resíduos: Há uma política para resíduos que se aplica a cada estágio da corrente de resíduos?
- Conformidade com a política ambiental nacional: A política ambiental geral e a política para resíduos foram pensadas, especificadas, e colocadas em termos concretos nos instrumentos tais como legislação, planos, orçamentos e ferramentas financeiras?
- Gestão de risco: O governo tem uma visão geral dos riscos e estão sendo adotadas medidas para administrar estes riscos?
- Qualidade do processo de implementação: Foram implementadas políticas, regulamentos, etc. de forma eficiente e efetiva?
- Desempenho do sistema de gestão de resíduos: As agências responsáveis dispõem dos instrumentos necessários para cumprir suas obrigações relativas à gestão de resíduos?
- Conformidade com as leis e regulamentos nacionais: Existem práticas ilegais ligadas ao tratamento de resíduos?
- Conformidade com obrigações internacionais: As políticas, a legislação e as práticas relativas à gestão de resíduos estão em conformidade com as obrigações e os compromissos internacionais assumidos pelo país?
- Monitoramento: Há um sistema que assegure a necessária visão geral do tratamento de resíduos?
- Efeitos de outras atividades do governo: Os ministérios, departamentos e agências públicas controlam os resíduos gerados por atividades sob sua autoridade?

ESCOLHA DO FOCO

A inclusão destes tópicos de auditoria no processo de escolha de um foco para uma auditoria confere as seguintes três dimensões: tipo de resíduos, estágio no corrente de resíduos e tópico de auditoria. A seguinte figura permite visualizar as três dimensões.



Esta figura oferece aos auditores uma visão geral das áreas prioritárias para exame e de possíveis abordagens. Exemplos de perguntas derivadas destas três dimensões são:

- Existe uma política em nosso país para a prevenção de resíduos perigosos?
- A legislação relativa ao tratamento de resíduos sólidos está em conformidade com a política ambiental?
- A disposição de resíduos radioativos é adequadamente monitorada?

Em auditorias reais, uma ou mais destas perguntas poderão ser abordadas, como é o caso na maioria das auditorias que serão apresentadas.

COMO AVANÇAR NA AUDITORIA DA GESTÃO DE RESÍDUOS

Como mencionei acima, em 2001 o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da INTOSAI decidiu considerar “resíduos” como um segundo tema prioritário. Com base no documento elaborado pelo WGEA da INTOSAI sobre a auditoria da gestão de resíduos, o Grupo de Trabalho recomenda que as Entidades Fiscalizadoras Superiores ao redor do mundo considerem a auditoria da gestão de resíduos e os sistemas que regulam e monitoram esta questão no próximo período do plano de trabalho (2005-2007). É minha esperança que este esforço conjunto possa assegurar um foco neste problema de escala do mundo e que ajude a melhorar o meio-ambiente. ■