

Avaliação Ambiental: Base para o Enfoque do Controle Fiscal

“Não resta dúvida de que ainda convivemos com duas realidades contrapostas.

Todos os atores parecem concordar em que o estilo atual está esgotado e é insustentável, não só no econômico e no ambiental, mas principalmente no que diz respeito à justiça social. Por outro lado, não se adotam as medidas indispensáveis para a transformação das instituições econômicas e sociais que deram origem ao estilo vigente.

Quando muito, lança-se mão da noção de sustentabilidade para introduzir o equivalente a uma restrição ambiental no processo de acumulação, sem afrontar ainda os processos político-institucionais que regulam a propriedade, o acesso a e o uso dos recursos naturais e dos serviços ambientais. Tampouco se introduzem ações indispensáveis para mudar os padrões de consumo nos países industrializados, os quais determinam a internacionalização do estilo.”

Roberto Guimarães, Terra de Sombras: Desafios da Sustentabilidade e Desenvolvimento Territorial e Local diante da Globalização

Bibiana Guevara Aldana
Controladoria Geral da República
Colômbia

No mundo se dá cada vez mais importância a nível mundial a atribuição de valor monetário aos recursos naturais e ao meio ambiente, processo liderado pelas nações mais industrializadas, cujo crescimento afetou o entorno devido ao uso excessivo e inadequado desses recursos. Este novo olhar obedece a uma mudança de percepção: de bens livres, o meio ambiente e os recursos naturais tornaram-se bens econômicos, cujas condições pressupõem técnicas aceitas que incluam aspectos biológicos, sociais, culturais, ambientais, etc., para sua incorporação às leis do mercado.

Contudo, a avaliação das implicações que a economia tem sobre o meio ambiente e sobre os recursos naturais foi concebida com lacunas e equívocos que não permitem sua identificação nem a discriminação das despesas realizadas em sua gestão e proteção, passando por alto amiúde a quantificação dos impactos gerados pela atividade econômica.

Apesar da indiscutível pressão sobre o meio ambiente exercida por qualquer atividade econômica, ou antrópica em geral, e dos danos gerados ao ultrapassar sua capacidade de renovação ou assimilação, no campo da contabilidade nacional, para a revisão da boa vontade das políticas de meio ambiente, apenas se dispõe de uma contabilização incipiente do meio ambiente, e pouco é feito para quantificar o impacto da atividade econômica sobre este.

Adicionalmente, as despesas originadas na administração, gestão e proteção do meio ambiente não são consideradas de forma homogênea para sua avaliação econômica, mas estão sujeitas à interpretação de quem as executa (o Estado, as empresas, as famílias) e muitas vezes estão incluídas sem discriminar outros custos de produção.

Em vista do referido acima, no plano macroeconômico propôs-se um ajuste da contabilidade nacional, ou bem completá-la mediante contas satélites. As dificuldades teóricas e práticas da realização de um ajuste da contabilidade nacional fizeram com que, em geral, os países optem por complementá-la com contas satélites do meio ambiente e do patrimônio natural, visando calcular os gastos internos de gestão e proteção (controle) que pressupõem verdadeiros agregados de danos.

Consolidar um agregado de danos ao meio ambiente com vistas ao desenvolvimento sustentável pressupõe, em primeiro lugar, coletar informação objetiva sobre o meio ambiente, composta de estatísticas, indicadores e índices (proposta das nações unidas, 1990) que permita a definição de objetivos e contas ambientais tanto no planejamento e acompanhamento, como do ponto de vista das entidades fiscalizadoras superiores – EFSs, cujo papel é fiscalizar a gestão dos recursos públicos. Ao incluir as políticas ambientais com indicadores baseados em estatísticas e que contam com índices de formulação, são atendidos os elementos indispensáveis para a construção e execução do Estado, constituindo-se em objetos válidos de controle para identificar o avanço ou as dificuldades que surgem em sua implementação.

Esta visão mais complexa, inerente ao meio ambiente, tanto da formulação de políticas como em sua fiscalização, exige igualmente sua correspondência no âmbito territorial e institucional, cujo enfoque foi tradicionalmente numérico-legal e que não permite o reconhecimento e a reivindicação dos bens naturais como parte do patrimônio público.

Tornar mais complexo o controle com a inclusão do entorno e dos recursos naturais, determinando, por razões éticas e práticas, o desenvolvimento sustentável como um objetivo essencial da gestão pública, com igual valor ao do cumprimento dos princípios legais e do uso eficiente, eficaz, econômico e equitativo dos recursos, é portanto um objetivo a alcançar como EFS.

É assim, como desde as EFSs, a revisão e a avaliação de políticas ambientais não pode limitar-se à revisão de sua coerência com as políticas nacionais de tipo geral, sem que seja necessária a exigência de estatísticas e indicadores que evidenciem a situação atual e a estimulação de um recurso ou das características do meio ambiente, com instrumentos de medição de tipo qualitativo que, desempenhando seu papel de orientador de políticas, permitam às EFSs apoiar o trabalho do executivo e do legislativo, conferindo-lhes um caráter de assessor do controle.

No controle e apoio à definição de políticas, a avaliação deve constituir-se em ferramenta que permita a identificação do meio ambiente e dos recursos naturais como elementos que agregam valor à gestão e à atividade econômica de um país e que requerem a redução dos impactos produzidos sobre eles.

"Muito além de discussões teóricas sobre as metodologias de avaliação, que, no entanto, devem ser conhecidas pelas instituições fiscalizadoras – as EFSs devem esclarecer critérios específicos sobre avaliações e acompanhamento do avanço em direção ao desenvolvimento sustentável"

A justificativa, usada até agora em face dos altos custos das avaliações técnicas dos impactos sobre o meio ambiente e os recursos naturais e sua redução, que tem impedido sua utilização generalizada, deve atender à busca, por parte das instituições responsáveis pela administração dos recursos naturais e do meio ambiente, de mecanismos metodológicos homogêneos e gerais que se constituam em aproximações técnicas, porém práticas, para gerar a identificação monetária, resultado da gestão e proteção do meio ambiente e dos recursos naturais. Ainda são apresentadas opções técnicas que não estão articuladas com os demais elementos de jurisprudência existentes em cada região e que continuam afastadas da busca de integralidade dos valores decorrentes de sua aplicação.

Neste sentido, na opinião da CGR da Colômbia, embora seja certo que é preciso avançar na construção de ferramentas metodológicas de avaliação, e que, ao revisar as políticas ambientais lançadas pelas EFSS, sejam atendidas diretrizes como as estabelecidas no seio da INTOSAI (Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior), em vista do papel que esta desempenha em direção ao desenvolvimento sustentável de cada país.

Definitivamente, na análise feita, como entidades fiscalizadoras, são evidenciadas, e deveriam destacar-se oportunamente para a tomada de medidas corretivas e preventivas, as fraquezas de articulação da política ambiental de um país onde todos os setores, atendendo seu caráter transversal. O meio ambiente e os recursos naturais são afetados pela ação da sociedade e pelo desenvolvimento das atividades próprias dos diferentes setores da economia, motivo pelo qual deveriam ser identificados e incorporados operacionalmente no plano setorial.

Esta fraqueza, refletida nos seus âmbitos financeiro, legal, orçamentário e gerencial, impede a coerência da política ambiental nos diferentes níveis de execução regional, o que gera atomização de recursos, duplicidade de esforços e falta de coordenação entre as diferentes ações, fatos que supostamente impedem a consecução de resultados e dificultam a identificação dos fundos destinados à administração, conservação e proteção dos recursos naturais e

do meio ambiente; além disso, ao não contar com elementos de avaliação do nosso patrimônio natural e de avaliação dos diferentes impactos por ele recebidos, é ainda mais difícil estabelecer os custos que devem ser acrescentados à execução de programas e projetos da política estabelecida.

Neste campo, é recomendável o trabalho conjunto das EFSS com as diferentes instituições, em cada país, responsáveis pela elaboração da informação ambiental necessária para construir os programas de contas ambientais, os indicadores ambientais e a gestão ambiental, de tal forma que seu controle não desconheça as variáveis e limitantes deste tipo de trabalho e possa dispor de ferramentas técnicas no desenvolvimento de seu controle.

Somente contando com conhecimento suficiente sobre os recursos naturais e o meio ambiente de cada país, as EFSS poderão saber até que ponto sua administração, proteção e conservação obedecem ao planejamento da sustentabilidade do país, e poderão alertar oportunamente, em parceria com o controle político exercido pelo parlamento, sobre os requisitos legais, financeiros ou de outro tipo que devam ser assumidos nessa busca.

Com relação ao chamado controle micro - que se refere ao controle exercido pelos auditores a uma instituição ou atividade específica -, este também carece de elementos suficientes para auditar os recursos naturais e o meio ambiente na sua complexidade. Ao não se dispor de a avaliação da gestão e da proteção, a ferramenta de planejamento e execução pode ser distorcida, dificultando a priorização dos objetivos, influenciando, necessariamente, os resultados de controle.

Assim, no âmbito de controle fiscal ambiental, o auditor acha-se impossibilitado de definir a quantificação de um dano ambiental causado, elemento chave para a constituição dos elementos necessários a um processo de responsabilidade fiscal visando ressarcimento, o que faz com que, geralmente, o detrimento fiscal referente ao ambiental não atinja um nível processual; se atingido, as lacunas jurídicas impedem o ressarcimento.

De forma geral, os inconvenientes jurídicos, na região, estão relacionados à realidade política, social e econômica, aspectos que definem prioridades distintas à ambiental e dão privilégio às questões urgentes e de curto prazo, em detrimento das decisões de médio y longo prazo; as estruturas tradicionais do direito devem ser adaptadas para abordar uma temática tão complexa como a ambiental; a normativa ambiental é profusa e difusa em alguns casos.

Neste sentido, deve incorporar elementos que a tornem eficaz e eficiente; o papel desempenhado pelos juízes e fiscais em assuntos ambientais e de desenvolvimento sustentável merece ser apoiado e considerado no marco de uma análise interdisciplinar e intersetorial.

Quando não são apoiados para o ressarcimento em um processo judicial, requer-se o fortalecimento da função desempenhada pelos juízes e fiscais, a que deve incluir o controle de uma administração ambiental eficiente e a coordenação de esforços entre o poder judiciário e o poder executivo; ademais, as decisões ambientais devem contar com o respaldo econômico e técnico, bem como com vontade política.

Como elementos probatórios e requeridos em um processo, dadas as características da temática ambiental, é necessário considerar a constituição de foros especializados, e levar em consideração, nos processos judiciais, tanto as metodologias de avaliação do ambiente e dos recursos naturais, como o custo de sua degradação, além de assegurar a participação do setor técnico e da sociedade civil na resolução de conflitos ambientais; tudo isto sem deixar de lado a análise sobre o alto custo probatório e os custos do processo ambiental, bem como a dificuldade em efetivar a execução das sentenças ambientais.

Estas questões devem permitir diálogos tanto no interior das EFSs como entre parcerias, que permitam a proposta e revisão dos elementos legais e técnicos para sanar as lacunas técnicas e fraquezas existentes nos processos que incluam o fator ambiental, sem prejuízo da conscientização sobre o tema tanto de auditores como de juízes e fiscais.

No entanto, embora seja necessário realizar um trabalho de concretização, é preciso observar métodos paralelos de aplicação imediata para uma fiscalização mais efetiva, já que o desconhecimento de um valor tecnicamente estabelecido para os recursos naturais e os serviços ambientais (identificando suas possibilidades presentes e futuras) não impede orientar a utilização eficiente dos recursos naturais e do meio ambiente, nem reduzir sua degradação e destruição.

O sentido de precaução exigido pelo exercício do controle fiscal sobre a gestão dos recursos naturais e o meio ambiente, deve gerar como ferramenta auditora, em primeiro lugar, a aproximação técnico-conceitual das metodologias de avaliação (de tal forma que o auditor não perca de vista em seu trabalho esta ferramenta de exigência e dê a devida relevância aos encarregados de sua administração). Mais do que apenas com o a avaliação, as EFSs devem dispor de ferramentas que permitam ao auditor identificar as concepções metodológicas e o espírito das mesmas, para que se constituam em um referencial para o exercício de suas funções como auditor. Desconhecer o anterior prolonga um controle numérico-legal que não atende à complexidade da relação homem-natureza e que, conseqüentemente, não pode assegurar um bom uso e administração dos recursos públicos.

Os esquemas legais tradicionais baseados unicamente na quantificação como elemento determinante das sanções ou condenações, não permitem, na maioria de nossos países, a consideração de penas alternativas que só estariam sujeitas a estudo pelos juízes e fiscais, uma vez estes fossem capacitados e compreendessem a verdadeira dimensão da problemática ambiental.

Neste sentido, poderiam ser consideradas algumas experiências positivas como a sentença proferida por delito de resistência à autoridade ambiental, que obriga o autor a trabalhar na divulgação das características das florestas, sua exploração racional, as espécies autóctones e os perigos da extração clandestina ou abusiva, nas escolas próximas a seu domicílio e ao local do delito (Polícia de Córdoba, Argentina), ou também ser consideradas penas alternativas para delitos ambientais, na televisão, ou o cuidado de animais em reservas de proteção ambiental. (Brasil).

A capacitação de fiscais e juízes no âmbito ambiental, bem como a participação do setor técnico nestes processos, podem induzir a considerar à proteção ambiental acima de fatores econômicos e ao estudo de seus impactos, reduzindo os custos do processo.

Um elemento fundamental nesta consolidação do elemento ambiental como determinante do avanço do desenvolvimento sustentável, no qual estamos comprometidos como países e que, como EFSs temos um importante papel a desempenhar, é contar com os cidadãos, organizados ou não, a quem se deve assegurar a oportunidade e qualidade de sua participação, prévia formação específica, sem desmerecer seus conhecimentos, apresentados com o fim de conhecer, advertir ou comentar a respeito dos impactos ambientais negativos ou positivos de um projeto ou ação.

Tal e como bem salienta a INTOSAI, embora a maioria das EFSs não possam estabelecer políticas, mas limitam seu trabalho à revisão, e não a implementação, já que de alguma forma estão sujeitas à definição de desenvolvimento sustentável que o país segue, no seu âmbito fiscalizador, desenvolvendo o controle fiscal do meio ambiente em geral, a sua administração, preservação e controle-, não deve em hipótese alguma afastar-se dos elementos técnicos requeridos em um processo de auditoria.

Esta distinção é necessária se, como encontrado em análise realizada sobre trabalhos auditores realizados pelas EFSs sobre os recursos naturais e o meio ambiente, a maioria deles se limitam a diagnósticos ambientais, exercícios de avaliação de uma atividade ou recursos, designações de um dever filosófico, entre outros, ou as descrições de cumprimento de tipo legal e financeiro que não atendem à complexidade requerida e aos processos de planejamento, coleta de provas ou execução, análise e relatórios indispensáveis em um processo de auditoria de caráter técnico.

Desta forma, com relação a participação cidadã em problemas ambientais, destaca-se o trabalho da sociedade civil no caso colombiano, constituindo-se em promotora de audiências e de ações populares, que

evidenciaram diferentes problemáticas ambientais e suas repercussões sociais e econômicas, que possam se constituir em ferramentas de trabalho para o processo de auditoria. As avaliações nestes casos estão diretamente ligadas aos diferentes efeitos destacados pelas comunidades e são elas quem, por assim dizer, estabelecem a prioridade das variáveis a serem avaliadas.

Em suma, é necessário definir, no controle fiscal ambiental, elementos técnicos que, aplicados em um processo de auditoria, permitam estabelecer de forma oportuna a participação das EFSs com a construção de um indispensável critério no interior dos órgãos de fiscalização, sobre as implicações do desenvolvimento sustentável, bem como das ferramentas mínimas necessárias para revisar sua articulação nos setores da economia afetados.

Muito além de discussões teóricas sobre as metodologias de avaliação, que, no entanto, devem ser conhecidas pelas instituições fiscalizadoras – as EFSs devem esclarecer critérios específicos sobre avaliações e acompanhamento do avanço em direção ao desenvolvimento sustentável, assumido por cada país, não apenas para seu cumprimento, mas também para revisar a suficiência do mesmo, baseados nos indicadores estabelecidos pelos diferentes governos, de forma que as redefinições e reorientações necessárias sejam trabalhadas.

Esta importante tarefa, que encontra apoio nos elementos teóricos e técnicos contribuídos pela INTOSAI e por outros organismos como as Nações Unidas, pode ser realizada, no plano regional, de maneira conjunta, sobretudo considerando que já foi dado um importante passo com a elaboração de uma proposta metodológica comum para o desenvolvimento do controle fiscal ambiental, contribuição das EFSs dos países da região, com o fim de alcançar um Estado como o definido por Guimarães “regulador, facilitador, associativista e estrategista, que garanta a qualidade e cobertura dos serviços públicos, e que ofereça os alicerces institucionais e estratégicos para o crescimento com bases mais equitativas que no passado”. ■

BIBLIOGRAFIA

Naciones Unidas (1990), **Algunas propuestas de contabilidad ambiental, Preliminary Draft of Part Y:General Concepts**, New York.

Braibant M. (1993), **¿Qué cuentas ambientales?**, Quinto Coloquio de Contabilidad Nacional, Paris.

Instituto Nacional de Estadística y de estudios Económicos, Francia (1986a), **Las cuentas satélites del medio ambiente**, Collection de l'INSEE, Serie C, No.130, Paris.

Maddala,G.S.; Miller E (1992), **Microeconomía**, Editorial McGraw Hill, Bogotá.

Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente, INTOSAI, **Desarrollo Sostenible: papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**, 2003, Canadá.

Pascal Grosclaude, Universidad de Maryland, Departamento Agricultura y Recursos Económicos, **Contabilidad nacional y medio Ambiente**, 1993, Traducción para Economía Colombiana, Contraloría General de la República de Colombia, Colombia.

Espejo, Raúl, **La construcción de un nuevo discurso de control fiscal**, Contraloría General de la República de Colombia, 1998.

La CGR y la Valoración de costos ambientales, **Informe sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente**, 1995, Contraloría General de la República de Colombia, Colombia.

GUIMARÃES, Roberto P. (1990a) - **"El Leviatán Acorralado: Continuidad y Cambio en el Papel del Estado en América Latina"**, Estudios Internacionales, Chile.

Tierra de Sombras: Desafíos de la sustentabilidad y del Desarrollo Territorial y Local ante la Globalización, Simposio Internacional Integración Regional, Globalización y Desarrollo, Chile, 2001.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990, 1994) - **Informe sobre el Desarrollo Humano**, Fondo de Cultura Económica, México.

Informe del Club de Roma **Los Límites del Crecimiento** (MEADOWS et al., 1992), Roma.

Diálogo electrónico 2003, **Resultados, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FARN**, Banco Mundial, CEPAL, PNUMA, Argentina.

Quiroga, Rayén, Consultora CEPAL, **División de medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 2001**, Indicadores del Desarrollo Sustentable: estado del arte y perspectivas, Chile.

OECD, **Organisation for Economic Co-Operation and Development**, 1999, Frameworks to measure Sustainable Development, Paris.

Comisión Técnica Especial de medio Ambiente, OLACEFS, **Marco metodológico para el control Fiscal Ambiental**, Cartagena Colombia, 2000, Contraloría General de la República de Colombia, Colombia.