

A Inserção da Questão Ambiental no Âmbito de Atuação do Controle Externo Federal

Renato Jorge Brown Ribeiro e
José Antônio Puppim de Oliveira

INTRODUÇÃO

Quando se comentava, nos idos de 1995, que o Tribunal de Contas da União começaria a atuar na área de Meio Ambiente, os primeiros comentários foram no sentido de que o Órgão não deveria tentar atuar nessa Área, quer por haver campos de atuação de maior importância, quer por impossibilidade de qualificação do corpo técnico, quer por dificuldades objetivas de se tratar a matéria com “seriedade” quantificável.

A verdade é que, nesses últimos cinco anos, a Questão Ambiental passou a ter importância acentuada nas decisões do Congresso Nacional, do qual o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar e ao qual deve prestar assessoramento, em razão da inclusão definitiva do tema nas agendas políticas interna e internacional (levando inclusive a possíveis ameaças à soberania das nações).

Nesse período ficou muito claro que a Questão Ambiental e as Políticas Públicas sofreram impactos mútuos: ocupação de espaço urbano (enchentes, deslizamentos, etc.), utilização de bacias hidrográficas, políticas de desenvolvimento entre outros. Bem como que o meio ambiente representa possibilidades de negócios bilionários, que vão do turismo ao saneamento, e que o conseqüente domínio de tecnologia na Área representa vantagens comparativa e competitiva.

Também ficou claro que existem, no Brasil, instituições sérias (e outras nem tanto), no meio acadêmico e fora dele, que se dedicam a estudar as questões ambientais, e que há pessoal interessado e entusiasmado dentro do quadro técnico da Secretaria do Tribunal que deseja ser qualificado na Área. Tal constatação nos leva a concluir pela possibilidade real de qualificação, que, associada à formação de parcerias para desenvolvimento de trabalhos específicos, resolveria as questões relativas aos recursos humanos qualificados para atuar na Área.

Já existem no País e fora dele pesquisas que procuram quantificar de forma razoável o valor do Capital Ambiental e das medidas de impacto da degradação ambiental. Elidem, assim, as questões da impossibilidade de ser objetivo na esfera, persistindo, entretanto, vasto espaço para pesquisa.

Assim, cinco anos após a decisão de iniciar trabalhos no campo de ação, podemos qualificar de acertada essa decisão e todos os esforços desenvolvidos no sentido de que haja uma abordagem estruturada para o meio ambiente e que haja condições humanas e materiais suficientes para tratar do assunto. Porém, ainda existe longo caminho a ser trilhado, que deve ser vencido principalmente na mente das pessoas.

Renato Jorge Brown Ribeiro é Analista de Controle Externo do TCU, mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EPAB/FGV), especialista em Administração Financeira e Ciências Contábeis (FGV) e Políticas Públicas (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ), Bacharel em Administração de Sistemas Públicos (Escola Naval), professor na Pós-Graduação da Universidade Cândido Mendes e professor visitante na Pós-Graduação da Fundação Getúlio Vargas.

José Antônio Puppim de Oliveira é Ph.D. em Planejamento pelo Massachusetts Institute of Technology - MIT, EUA. Mestre em Planejamento Regional e Ambiental pela Universidade de Hokkaido, Japão. Engenheiro de Sistemas Eletrônicos, pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica - ITA.

PRIMEIRA PARTE - O CONTROLE EXTERNO E A ATUAL ESTRUTURA DE CONTROLE AMBIENTAL

1.1- COMPETÊNCIAS DO CONTROLE EXTERNO E A INSERÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL

1.1.1- O QUE É E COMO ESTÁ ORGANIZADO O CONTROLE EXTERNO FEDERAL

A função de controle na administração é tão velha quanto a própria atividade de administrar: desde o Egito antigo encontram-se registros de categorias específicas que exerciam o controle em nome do faraó. Os primeiros compêndios da administração científica, no fim do séc XIX, trazem a função de controle como essencial para o exercício da administração.

A questão do controle político dos atos dos governos remonta às primeiras ordenações constitucionais, ou pre-constitucionais: Rei João sem Terra, na Inglaterra, no século XIII, quando o objetivo era limitar a capacidade do Rei de tributar.

A teoria do controle democrático advém do início do pensamento iluminista: Montesquieu, ao preconizar a tripartição dos poderes, desenvolvia um mecanismo de regulação mútua; Rousseau, quando preconizava que a sociedade corrompe o homem, pretendia criar instrumentos que possibilitassem à natureza humana se expressar livremente. A grande fundamentação da necessidade da existência de meios de controle que evitem o surgimento de tiranos advém da Revolução Americana nos textos dos Federalistas (principalmente de Hamilton e Madison), que desenvolveram modelos de pesos e contrapesos (*check and balances*) de forma que existisse sempre o controle mútuo entre os Poderes e entre órgãos do mesmo Poder.

Atualmente, no Brasil, o Controle Externo dos Poderes da União é exercido originariamente pelo Congresso Nacional (art. 70 da Constituição Federal - CF) e auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que, além da sua função auxiliar, possui atribuições próprias com relação ao Controle Externo.

O Controle Externo, por atribuição expressa da Constituição (art. 70, caput), avalia as questões relativas a legalidade, legitimidade e economicidade e, ao atribuir questões relativas a avaliações operacionais, chega às questões de eficiência, eficácia e efetividade.

Dentre as atribuições constitucionais, destacamos a competência de julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis; emitir parecer sobre as contas do Presidente da República; realizar, por iniciativa própria ou a pedido do Congresso Nacional, inspeções ou auditorias em órgãos da Administração Pública Federal; fiscalizar a aplicação de qualquer acordo, convênio ou ajuste feito pela Administração Pública Federal e aplicar sanções, na forma da lei, por irregularidade ou ilegalidade nas contas.

O Tribunal de Contas da União tem sede em Brasília, jurisdição própria e privativa em todo o território nacional (arts. 4º e 5º da Lei nº 8.443/92) e representações em todas as capitais estaduais. Seus julgamentos têm natureza administrativa, seu corpo deliberativo é composto por nove ministros e três ministros-substitutos, sua Secretaria é integrada por cerca de 1.300 profissionais de Controle (1.000 de nível superior) e 800 servidores de carreiras de apoio.

Compõem, também, o Sistema de Controle da Administração Pública Federal, os Sistemas de Controle Interno dos Poderes, que prestam apoio ao Controle Externo no desenvolvimento de sua missão institucional (art. 74 da CF).

1.1.2- BREVE HISTÓRICO DA INSERÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Podemos caracterizar três grandes fases da inserção da questão ambiental no âmbito do Controle Externo: o período anterior à Constituição de 1988, o período de 1988-1995/98 e o momento atual.

Na fase anterior à Constituição de 1988, a própria competência de atuar sobre a dimensão ambiental era fortemente questionada, havendo algumas pequenas brechas quando houvesse grave infração ao sistema legal vigente à época. A questão cultural do País não colocava o meio ambiente como fator importante na agenda.

A Constituição de 1988 ampliou fortemente as atribuições do TCU (arts. 70 e 71) e, em seu art. 225, definiu o meio ambiente como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Tal definição assegura a esse bem a condição de patrimônio público estratégico para a sobrevivência e o desenvolvimento da atual e das futuras gerações.

“ Já existe no País e fora dele pesquisas que procuram quantificar de forma razoável o valor do Capital Ambiental e medidas de impacto da degradação ambiental.”

Já o inciso I do art. 23 da Lei Maior determinou que a tarefa de conservar o patrimônio público é de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ganha ênfase, nessa competência, a proteção ao meio ambiente, por força dos incisos VI e VII do mesmo artigo e do caput do art. 225.

Nesse momento, ganha-se a possibilidade de agir, começa a haver cobrança mais forte da sociedade, e a Instituição começa a descobrir a área de Meio Ambiente.

Em 1995, na gestão do Ministro Marcus Vilaça, iniciaram-se as primeiras ações relativas à inserção da questão ambiental no âmbito do Controle Externo (Convênio firmado com a Universidade Livre do Meio Ambiente e inserção do Brasil no grupo de estudos sobre controle ambiental da *International Organization of Supreme Audit Institutions- INTOSAI*), que culminaram com a implementação da Estratégia de Controle da Gestão Ambiental do TCU.

O período pós 95/98 foi caracterizado pelo desenvolvimento de atividades que visaram à implementação das propostas descritas na Estratégia: desenvolvimento de Recursos Humanos (parcerias com a Universidade de Brasília e com a Universidade Federal de Santa Catarina), aprendizado de novas tecnologias (convênio com o *National Accounting Office* e com o Governo do Canadá) e início de auditorias com foco ambiental.

1.2 - A ESTRUTURA DE CONTROLE E AS FORMAS DE ATUAÇÃO PREVISTAS PARA O TRATO DE QUESTÕES AMBIENTAIS

O TCU, ao definir suas política e estratégia de atuação para a área de Meio Ambiente (Portaria nº 383/98), estabeleceu as seguintes premissas: é objetivo do Poder Público a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, com vistas à disponibilidade equitativa e permanente dos recursos ambientais; é necessário que a promoção do desenvolvimento sócio-econômico seja compatível com a preservação da qualidade ambiental e a do equilíbrio ecológico.

“Em 1995, na gestão do Ministro Marcus Vilaça, iniciaram-se as primeiras ações relativas à inserção da questão ambiental no âmbito do Controle Externo que culminaram com a implementação da Estratégia de Controle da Gestão Ambiental do TCU.”

Como forma de atuação, ficou estabelecido que o Tribunal atuaria por meio da fiscalização ambiental de ações executadas por órgãos e entidades do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental; por meio da inserção do aspecto ambiental na fiscalização de políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental, projetos e atividades que potencial ou efetivamente causem impactos negativos diretos no meio ambiente; por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades: integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA.

Para atender às necessidades de trabalhar a questão ambiental, o Tribunal instituiu um núcleo na sua Coordenadoria de Fiscalização, composto por três mestres, que estabelecem as principais atividades a serem executadas pelas secretarias nos diversos estados (cada qual possui um especialista em Gestão do Meio Ambiente).

A estrutura está funcionalmente montada e começa a dar alguns resultados expressivos: a auditoria de natureza operacional no IBAMA/PREVFOGO (TC-006.073/2000-4), as auditorias no PROAGUA da SUDENE (TC-010.969/1999-3), os levantamentos sobre a capacidade de resposta da PETROBRÁS e algumas avaliações sobre o funcionamento do IBAMA.

1.3 - O FOCO NA LEGALIDADE

Apesar da inserção interessante de vários pontos que levariam à ampliação de formas de atuação do Controle Externo na questão ambiental (2), a forte formação e a tradição de legalidade estrita levam à redução de vários conceitos e à aferição de se o cumprimento de procedimentos e rituais legais foi efetivamente executado.

A aplicação da legislação ordinária referente às questões ambientais (principalmente a Lei n. 9.605/98- Lei de Crimes Ambientais) é um ponto inicial para a análise de várias questões, mas o problema da sustentabilidade e da gestão ambiental (3) não pode ser reduzido à repressão de delitos ou descumprimento de normas, muitas já desatualizadas.

Alguns princípios constitucionais, se devidamente explorados, geram resultados melhores na fundamentação de ações, do que o uso de normas de caráter exaustivo, como o art. 23, que define os Bens Públicos de uso comum à União, aos estados e aos municípios, ou o art 225, que define o meio ambiente como fator essencial à preservação da saúde.. Enfim, assegura a esse bem a condição de patrimônio público estratégico para a sobrevivência e o desenvolvimento da atual e das futuras gerações.

“O Estado, no desenvolvimento das atividades relativas às suas funções econômicas e políticas clássicas possui responsabilidades ambientais fundamentais, quer como agente do desenvolvimento, quer como regulador das atividades que podem ter impactos sócio-ambientais sérios.”

Há necessidade de se ampliar o espectro de fiscalização para que ultrapasse a análise da legalidade e se atinjam as dimensões de legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

SEGUNDA PARTE - CENÁRIOS CONTEMPORÂNEOS

2.1 - O PAPEL DO ESTADO E O MEIO AMBIENTE

As funções econômicas clássicas do Estado nos remetem a questões relativas a políticas de redistribuição e combate a pobreza, a alternativas de incentivo a alocação de políticas de desenvolvimento econômico e de recursos públicos e a funções reguladoras dos processos de produção e desenvolvimento. Como vemos, residem em todas essas funções clássicas implicações com o processo de construção de um Estado ambientalmente sustentável.

As questões de combate à pobreza nos remetem a problemas relacionados com a miséria e o impacto desta no ambiente e a alternativas de modelos de desenvolvimento com menos impacto do que os modelos de consumo/descarte de poluentes hoje existente nos países desenvolvidos.

O Estado, como indutor de desenvolvimento, também nos conduz à construção de modelos econômicos de desenvolvimento e à busca de alternativas sustentáveis para a construção do progresso, principalmente em regiões com grande patrimônio de recursos naturais e biodiversidade (que é o caso do Brasil). O desafio é promover o progresso, reduzir o déficit social, evoluir os indicadores de desenvolvimento humano, tudo isso dentro de um contexto de sustentabilidade.

Associado aos papéis econômicos tradicionais temos o fundamental papel político do Estado: organizador e mediar as relações sociais (em alguns casos, fundar várias delas); nesse sentido, o inciso I do art. 23 da Lei Maior determinou que a tarefa de conservar o patrimônio público é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ganha ênfase, nessa competência, a proteção ao meio ambiente, por força dos incisos VI e VII do mesmo artigo e do *caput* do art. 225.

O papel regulador das atividades econômicas e sociais, papel clássico dentro do modelo de Estado tradicional (4), funciona como forma universalmente aceita para atuação na área de proteção ambiental: definição de regras para utilização do patrimônio ambiental (água, ar, ocupação do solo, etc), controle de resíduos (poluição, formas de energia, etc), são mecanismos amplamente utilizados. A discussão política reside em que patamares devem ser estabelecidas as regras e os níveis de proteção que devam ser estabelecidos.

O Estado, no desenvolvimento das atividades relativas às suas funções econômicas e políticas clássicas, possui responsabilidades ambientais fundamentais, quer como agente do desenvolvimento, quer como regulador das atividades que podem ter impactos sócio-ambientais sérios. É nesse duplo papel que deve ser entendida a atuação do Estado e as questões ambientais; o mesmo Estado que desenvolve políticas relativas à matriz energética tem de regular a questão do uso da água e a dos dejetos nucleares.

A partir dessas constatações devemos entender o Estado como um ente sócio-político, influenciado pelos diversos atores do cenário político na construção de sua Agenda. Assim, consolida-se a questão ambiental como fator inter e multidisciplinar que interfere em vários problemas de organização da sociedade.

2.2 - AS MUDANÇAS NO CENÁRIO DE PRODUÇÃO E DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1 - A QUESTÃO ECONÔMICA - AS MUDANÇAS NO PROCESSO PRODUTIVO

A economia contemporânea é **informacional**, porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimento. Com base no novo paradigma tecnológico, a informação passa a ser produto no processo produtivo e, mais, passa a ser o produto que agrega maior valor.

De forma semelhante ao que aconteceu na Revolução Industrial, quando as regiões centrais passaram a produzir bens com maior quantidade de valor agregado enquanto as regiões das periferias assumiram a produção de bens com menor valor agregado e menor valor no mercado global (*commodities* ou quase *commodities*), hoje, a indústria tradicional migra para os países em desenvolvimento, aproveitando o baixo custo de insumos e favores fiscais dos governos locais, enquanto a indústria de alta tecnologia se mantém nos países centrais do processo econômico.

O novo não é a tecnologia e o conhecimento serem usados como vantagens comparativas entre as nações ou regiões, e, sim, o avantajado grau e a aceleração dos processos informacionais. Esse fato gera novos produtos com elasticidade de demanda muito elevada, se comparados com produtos da indústria tradicional, modifica processos produtivos e relações de trabalho e cria mecanismos para a construção de uma sociedade que funcione em rede.

Outra característica importante no contexto econômico atual é a capacidade de exclusão de áreas *intra* e *inter* nações que o sistema baseado em rápido desenvolvimento tecnológico e informacional produz. Pode-se criar vastas áreas isoladas do processo de desenvolvimento, como ocorre na África, ou excluir áreas ou espaços dentro de uma mesma cidade, como ocorre com os barreiros, as favelas e os guetos das grandes cidades das Américas. Todo esse processo é altamente concentrador de renda e acarreta possibilidades imensas de geração de conflitos internos e externos nas estruturas tradicionais dos estados nacionais.

Desse modo, vemos que os processos econômicos atuais induzem a novos relacionamentos do homem com seu espaço (criação de redes, exclusão de áreas e virtualização do espaço) e com o próprio tempo (aceleração de processos e virtualização do tempo), que são as próprias características da pós-modernidade.

2.2.2 - A ECONOMIA INFORMACIONAL E O MEIO AMBIENTE

A questão ambiental, em face da economia informacional, remete-nos a várias considerações, dentre elas a ocupação e a relação com o espaço (ocupação de espaços geográficos), o valor da informação para o meio ambiente (conservação) e a informação dele advinda (biodiversidade), bem como possibilidades de uso econômico sustentável (turismo, aproveitamento de mananciais).

Com a evolução da lógica e a da forma de produção moderna, inseridas no modelo da Revolução Industrial, chegamos ao momento da pós-modernidade com uma série de problemas econômicos que, na verdade, são problemas ambientais. A ocupação desordenada do espaço geográfico

e a falta de avaliação mais precisa dos seus impactos geraram os primeiros grandes problemas ecológicos e impulsionaram os primeiros movimentos organizados nas décadas de 60/70.

As mudanças da forma de produção e da tipologia de produtos com maior valor agregado (que, normalmente, possuem grau de tecnologia maior e impacto ambiental menor) têm levado à migração de atividades com impacto ambiental maior para a periferia, que, por razões históricas relativas ao não-desenvolvimento industrial, possuíam grau de degradação menor. Paradoxalmente, a mesma ordem econômica que desenvolve tecnologias de baixo impacto ambiental empurra as atividades de maior impacto para as regiões mais conservadas do Planeta.

A questão central dos debates internacionais, na última década, foi o conhecimento e a utilização das informações advindas da biodiversidade. Com a evolução da biologia e da química, há a possibilidade de mapeamento dos genomas de diversas espécies animais e vegetais e de conhecimento dos processos físico-químicos desenvolvidos por essas espécies e suas possíveis aplicações para o desenvolvimento. O que pontua a discussão é, por um lado, a necessidade de pesquisa (e direitos dela decorrentes) e conservação e, por outro, é o direito dos Estados Nacionais (territorialidade) e o das populações locais.

Outro fator não menos importante, mas menos comentado que a biodiversidade, é o que se refere à multi e à interculturalidade das comunidades nativas e das sociedades periféricas, no que se refere ao desenvolvimento de alternativas de convívio e manejo de problemas nos seus ambientes, muitas vezes mais eficazes que os modelos importados desenvolvidos em realidades diversas.

A natureza da economia que surge inserida nos critérios da pós-modernidade possibilita o desenho de alternativas bastante razoáveis para regiões que necessitem de cuidados especiais com relação à preservação ambiental, que vão do desenvolvimento e da opção por trabalhar com indústrias de alta tecnologia e pouco poluentes ao desenvolvimento do turismo ou das alternativas que trabalhem com mercadorias “virtuais” (informação, entretenimento, etc).

“Questão central dos debates internacionais, na última década, é o conhecimento e a utilização das informações advindas da biodiversidade.”



2.2.3 - O NOVO CENÁRIO INTERNACIONAL

A partir do início da década de 70 (5), a questão ambiental entrou na agenda internacional de maneira sistêmica e global, passando por marcos como o Relatório Willy Brandt, a Conferência do Rio (1992) e a Construção da Agenda 21 Global, a Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) a Conferência de Quito (1997), chegando ao impasse de Haia (novembro de 2000).

Destacamos que a dimensão ambiental está sendo incorporada em vários mecanismos internacionais de múltiplas aplicações; o tratado constitutivo da Comunidade Européia (art. 174 do Tratado de Amsterdã) prevê o princípio da Cautela e da Ação Preventiva, a correção dos danos ambientais na sua fonte e o princípio da Causalidade (quem contamina paga); o Tratado de Assunção (MERCOSUL, 1991) estabelece que a proteção e o desenvolvimento ambiental constituem objetivos comuns entre as partes; o Protocolo de Cooperação firmado entre as Entidades de Fiscalização Superiores da América Latina e o Caribe (OLACEFS(6)), em novembro último — Brasília —, estabelece a área ambiental como área prioritária de estudo e cooperação. A questão ambiental, quando não se impõe como tema central do diálogo internacional, está se impondo como tema transversal e multidisciplinar necessário em todo mecanismo de cooperação firmado na última década.

O que podemos dizer é que, em 40 anos de militância e 30 anos de inserção na Agenda Internacional, o tema Meio Ambiente passou a ter importância real na condução e na elaboração de políticas internas e externas das nações: na Alemanha, os verdes são força política expressiva, a bandeira ecológica é ponto expressivo na plataforma Liberal; nos EUA, a questão ambiental tornou-se fator decisivo para a concessão de financiamento de projetos de desenvolvimento por organismos internacionais (Banco Mundial, BID, BIRD, etc).

A questão ambiental, muitas vezes utilizada como catalisador de vários interesses econômicos, é fator decisivo nas negociações internacionais e pode ser utilizada pelos países em desenvolvimento em prol da construção de um modelo de desenvolvimento próprio que resolva seus problemas sociais e que promova uma “sustentabilidade ampliada” ao sistema.

TERCEIRA PARTE - A AMPLIAÇÃO CONCEITOS

3.1- OS CONCEITOS DE LEGITIMIDADE, ECONOMICIDADE E EFETIVIDADE E A QUESTÃO AMBIENTAL

A utilização e a ampliação de conceitos precisos, por vezes, funcionam melhor do que a elaboração de normas exaustivas. Os conceitos são melhor aplicáveis à realidade que normas que procuram antever toda a complexidade da realidade (o que acaba se mostrando ineficaz). O que se pretende é analisar alguns conceitos básicos (Legitimidade, Economicidade e Efetividade) no que se refere ao controle da Administração Pública e confrontá-los com a necessidade real de construir um modelo de atuação para o Estado que seja ambientalmente sustentável.

A legitimidade dos atos da Administração Pública pressupõe a capacidade do agente e o atingimento do interesse público. Ao entendermos ser o Meio Ambiente patrimônio público comum à União, aos estados e aos municípios, fundamental à manutenção da saúde da população (art. 225 da CF) e ao desenvolvimento das futuras gerações, pode-se sustar atos danosos ao meio ambiente por carecerem de legitimidade.

O conceito de economicidade nos encaminha à utilização de recursos públicos da maneira mais razoável e menos perdulária possível. Ao entendermos o meio ambiente como Patrimônio Ambiental, quantificando-o não apenas pelo custo de reposição do patrimônio destruído, mas, também, pela indenização das possíveis vítimas, passamos a incluir nos critérios de avaliação econômica a questão da utilização de recursos ambientais. Esse tipo de análise supera a análise de impacto prevista pelo EIA/RIMA, porque não se detém em avaliação do impacto local e sim em avaliação mais ampla de todas as unidades dos sistemas econômico, social e ambiental de uma região.

O conceito de efetividade está intimamente relacionado com o impacto das ações governamentais; ele supera a questão do atingimento de metas (eficácia), procura avaliar a produção de externalidades. Nesse ponto há interface obrigatória com a questão ambiental, uma vez que o impacto produzido por ações humanas gera externalidades com relação ao meio ambiente. Ao valorarmos as externalidades produzidas na avaliação de uma política pública podemos ter conclusões bastante diferentes das da avaliação de eficiência e eficácia.

Ao ampliarmos a aplicação dos conceitos tradicionais, o que pretendemos é trazer ferramentas para que a questão do Meio Ambiente possa e deva ser tratada, não isoladamente, mas no contexto de todas as grandes ações governamentais, passando por políticas de combate à pobreza e investimentos em saúde, educação, transporte, energia, agricultura, ocupação e desenvolvimento urbano e regional.

3.2- AS FERRAMENTAS PASSÍVEIS DE SEREM UTILIZADAS PARA A ANÁLISE DAS QUESTÕES AMBIENTAIS

3.2.1- AS AUDITORIAS DE DESEMPENHO

O conceito de avaliação operacional de eficiência, eficácia e economicidade das entidades públicas foi ampliado para o conceito de avaliação de desempenho, que seria subdividido em duas espécies: avaliação operacional e avaliação de programas públicos, abrangendo assim a avaliação das próprias funções de governo, procurando examinar critérios de efetividade.

A avaliação operacional abrange aspectos relativos a como órgãos e entidades públicas adquirem, protegem e utilizam seus recursos; a causas de práticas antieconômicas e ineficientes e a obediência aos dispositivos legais aplicáveis aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia da gestão

A avaliação de programa objetiva examinar o impacto de programas, projetos e atividades governamentais, entendendo-se esse impacto como o resultado líquido produzido por programa, projeto ou atividade, ou seja, as modificações verificadas no objeto da ação que podem ser atribuídas única e exclusivamente àquelas modalidades de intervenção estatal

Em síntese, enquanto a avaliação operacional verifica, além da eficiência operativa, o grau de cumprimento das metas, comparando metas previstas com metas realizadas, a avaliação de programa busca apurar em que medida as ações implementadas lograram produzir os efeitos pretendidos.

3.2.2- AS FORMAS DE ATUAÇÃO

A literatura internacional (7) especifica duas ferramentas básicas para atuação na área ambiental: a auditoria operacional ou de programas nos órgãos ou projetos que cuidem do meio ambiente ou a auditoria ambiental. A Estratégia de Controle da Gestão Ambiental, do Tribunal de Contas da União, alude à possibilidade de inserção de critérios ambientais em auditorias e contas de entidades que tragam prejuízos ao meio ambiente.

A avaliação de desempenho (operacional ou de programas) de entidades que tenham responsabilidades diretas com a conservação do meio ambiente representa uma ferramenta interessante por possibilitar a avaliação da implementação das políticas públicas na área. Porém, por uma característica muito específica desse campo de estudo, sua interdisciplinaridade e seu impacto em praticamente todos os projetos, essa ferramenta de auditoria, apesar de ampla, não abarca toda a complexidade do problema. O controle e a avaliação do efeito focal da política, pelas características do tema, não permitem avaliar as questões como um todo.

A auditoria ambiental tem caráter mais focal ainda; ela avalia o impacto e as implicações ambientais de determinada atividade, obra ou projeto. Exercida por órgãos de controle externo podem representar duplicidade de esforços, uma vez que, normalmente, já são efetuadas ou por órgãos de controle específicos (IBAMA, Secretarias de Meio Ambiente, etc) ou por auditorias independentes.

A inserção de critérios ambientais em avaliações parece-nos a ferramenta razoável para cobrir as lacunas de análise, principalmente se observadas nas auditorias de desempenho de todos os órgãos da Administração.

A possibilidade de integrar a questão ambiental à avaliação de desempenho das diversas áreas é a oportunidade de dar a dimensão mais próxima da realidade ao problema enfrentado: entender que grande parte dos problemas humanos ou são decorrentes ou têm impacto no ambiente, entender que, se não houver visão ampla e integrada do processo, não se chega às causas do problema; enfim, entender que o paradigma Cartesiano não pode ser indiscriminadamente aplicado em todos os casos.

A utilização integrada dessas ferramentas pode garantir visão ampla e completa do problema; é necessária a construção de um sistema que trate esses dados e que possa emitir análises conjuntas com todos os órgãos e as entidades que estejam trabalhando na área.

QUARTA PARTE - ANÁLISE DE ALGUNS CASOS DE ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

Todos os três casos ora analisados são de auditorias realizadas que tiveram boa repercussão e foram trabalhos considerados muito bons pelas normas técnicas de auditoria do Setor Público(8); porém, com maior ou menor grau, inseriram ou deixaram de inserir questões ambientais que seriam essenciais para se ter ampla e multidisciplinar visão dos problemas gerais que hoje enfrenta o Setor Público.

4.1- A AUDITORIA NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS - ÁREA DE IRRIGAÇÃO

O relatório final da auditoria operacional realizada no DNOCS, de 22 de março a 15 de maio de 2000, está consolidado no Processo TC-006.073/2000-4 e apreciado pela Decisão n. 321/2000- 2ª Câmara -TCU.

A auditoria focou sua apreciação de maneira precisa e competente sobre aspectos econômicos e sociais da implementação do Programa Cearense de Agricultura Irrigada, identificando pontos fortes e fracos na administração desse Programa..

Concentrou-se o foco em questões que envolvem a viabilidade econômica, os fatores distributivos dos projetos e os percentuais de implantação dos projetos e os seus impactos no tecido da sociedade local.

OTCU determinou à administração do DNOCS maior rigor no acompanhamento dos Programas de Emancipação dos Perímetros Irrigados; realização de estudos objetivando atender com maior eficácia e priorizar os pequenos irrigadores; indicação nas propostas orçamentárias do DNOCS de quais são os projetos prioritários e desenvolvimento de maior coordenação entre as diversas pastas e as diversas disciplinas que envolvem problemas de irrigação.

Enfim, o Relatório apresentado sob o enfoque restrito à Administração Pública, ou sob o aspecto tradicional de Políticas Públicas Sociais, foi bom; porém, em suas 58 páginas, não aborda em nenhum momento importantes questões e impactos ambientais que um amplo projeto de irrigação no semi-árido nordestino tem.

Isso demonstra que, apesar de capacidade técnica muito boa das equipes de auditoria, não há um processo sistematizado de inserção da análise das questões ambientais na apreciação dos problemas econômicos e sociais feitos pelo Sistema de Controle.

4.2 - A AUDITORIA NO PROJETO PREVFOGO DO IBAMA, REALIZADA NO ÂMBITO DO PROJETO DE COOPERAÇÃO BRASIL E REINO UNIDO

A auditoria foi realizada no fim de 1999 (8/8/1999 a 29/10/1999), está consolidada no processo TC-010.969/1999-3 e foi apreciada pelo Tribunal por meio da Decisão n. 801/2000-TCU.

O Projeto de Cooperação entre Brasil e Reino Unido objetiva a transferência de tecnologia em auditorias de desempenho para o corpo técnico do TCU. Nessa auditoria foram usadas técnicas estatísticas bastante interessantes, análises SWOT (pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças) para diagnósticos de problemas, técnicas de entrevista e elaboração de questionários.

A auditoria focou fortemente a área ambiental porque o próprio objetivo do projeto auditado tem forte interface ambiental, ou seja, a proteção contra incêndios em florestas, reservas ou áreas de proteção ambiental.

Dentre os principais problemas identificados, destacamos:

- a) utilização de práticas tradicionais de “queimas controladas” por agricultores e pecuaristas;
- b) baixa implementação dos planos de manejo nas Unidades de Conservação;
- c) pouco desenvolvimento de atividades de educação ambiental;
- d) falta de implementação das brigadas de voluntários;
- e) poucos recursos para treinamento de bombeiros para combate a incêndios florestais;
- f) falta de recursos para a implementação efetiva da força tarefa de combate a incêndio na área da Amazônia Legal, prevista no Decreto n. 2.662/98;
- g) falta de integração do Prevfogo com os CINDACTA, o que poderia facilitar o monitoramento de focos de incêndio;
- h) baixa integração do IBAMA com o INPE e outros órgãos que possibilitariam melhor acesso a monitoramento e controle por imagens de satélite.

Para todas essas questões, foram elaboradas sugestões para melhoria dos sistemas que foram amplamente debatidas com os auditados.

Enfim, essa foi uma típica auditoria de um projeto ambiental, utilizando-se boas técnicas e métodos de auditoria.



4.3 - A AUDITORIA OPERACIONAL NO 8º DISTRITO DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - O EFEITO DA ATIVIDADE MINERADORA SOBRE O MEIO AMBIENTE NA REGIÃO AMAZÔNICA

A auditoria foi realizada de 21.10.96 a 27.11.96, e seu relatório está consolidado no processo TC- 225.268/96-5; o TCU se manifestou sobre o mérito do trabalho na Decisão n. 448/98-TCU.

O trabalho tem méritos relevantes, ao fazer correlações precisas sobre os impactos das atividades mineradoras sobre o ar, a água e o solo e enunciar algumas das formas de possibilidades de controle.

A auditoria verificou os aspectos legal, econômico e administrativo dos processos de autorização de lavras, identificando alguns problemas cruciais que envolvem a pouca capacidade da autarquia auditada de fazer verificações *in loco*, normalmente se limitando à análise dos documentos para proceder às autorizações de lavra.

Foram aplicados questionários para avaliar os processos de outros departamentos da Autarquia e diagnosticada uma falta crônica de pessoal de fiscalização e uma interação muito pequena entre os Departamentos e os órgãos de licenciamento e proteção ambiental.

Na análise dos processos específicos de concessão de lavra, feitos por amostragem, foram verificados inúmeros atrasos para expedição de alvará e ausência de avaliações ambientais pertinentes para expedição de alvarás de lavra de empresas de exploração mineral de materiais de uso imediato na construção civil.

É importante destacar o mérito da postura da equipe de auditoria e da decisão do TCU, que manifestam várias vezes as características multidisciplinares de qualquer análise sobre o meio ambiente e procuram desenvolver suas conclusões nesse sentido.

As recomendações exaradas pelo Tribunal abrangeram esses pontos específicos e procuraram atingir todo o sistema de fiscalização, envolvendo IBAMA, Ministério das Minas e Energias e Instituto de Proteção Ambiental da Amazônia.

É importante destacar que, nesse caso, o Tribunal atuou como revisor de processos e verificador de procedimentos de uma entidade que tem responsabilidades ambientais.

4.4- COMPARANDO ENFOQUES DE ATUAÇÃO NOS CASOS APRESENTADOS

Em cada um dos três casos estudados, o TCU adotou uma postura distinta para tratar problemas relativos ao meio ambiente, o que demonstra que, apesar de existir uma doutrina aprovada, essa não está internalizada e efetivamente implementada nas unidades responsáveis pela execução do controle.

No caso da auditoria operacional de um projeto de irrigação do DNOCS (item 4.1), apesar de existir forte componente de impacto ambiental nesse tipo de projeto, só foram analisados os componentes econômicos e sociais clássicos, omitindo-se a dimensão ambiental.

Na avaliação de desempenho do PREVFOGO, executou-se amplo diagnóstico dos problemas relacionados a um projeto com foco ambiental.

Na avaliação operacional do 8º Distrito do DNPM, as equipes do TCU trataram o caso como avaliação jurídica, econômica e administrativa de um órgão que tem, dentre suas atribuições, um aspecto de controle ambiental (licenças de lavra), por vezes, fazendo fiscalização que poderia ser redundante.

Todas as três avaliações foram competentes e válidas; porém, o que nos parece mais eficaz é a incorporação de quesitos ambientais na avaliação de todos os aspectos econômicos e sociais, o que detalharemos melhor no próximo item.

“O Controle Externo, para fundamentar a sua capacidade de atuação, deve ampliar e aprofundar a aplicação dos conceitos de legitimidade, economicidade e eficácia, possibilitando, assim a utilização mais ampla da tipologia legal existente, o que efetivamente, vai possibilitar a inserção de critérios ambientais na avaliação da gestão dos administradores públicos.”

“

É relevante destacar a questão estratégica que a dimensão ambiental passa a representar, principalmente nos campos relativos ao conhecimento, ao desenvolvimento de tecnologias e à elaboração de propostas para soluções de problemas em Políticas Públicas, é nesse sentido que se torna imprescindível a inserção do Controle Externo nas questões ambientais.

”

QUINTA PARTE - UMA PROPOSTA DE ATUAÇÃO DIFERENCIADA

A proposta de uma forma de atuação do Controle Externo diferenciada para a área de Meio Ambiente, inicialmente passa pela implementação de alguns pressupostos. O primeiro é a compreensão da inter e da multidisciplinariedade do tema, que enseja a necessidade de utilização de ferramentas múltiplas e de trabalho conjunto e coordenado de vários órgãos governamentais ou não, seguida da necessária compreensão da seriedade e da importância do tema.

Como consequência da primeira premissa, temos a necessidade do desenvolvimento de processos de integração e desenvolvimento de metodologias de trabalho em rede entre as diversas instituições que tratam da questão ambiental e o Controle Externo.

O Controle Externo, para fundamentar sua capacidade de atuação, deve ampliar e aprofundar a aplicação dos conceitos de legitimidade, economicidade e eficácia, possibilitando, assim, a utilização mais ampla da tipologia legal existente, o que, efetivamente, vai possibilitar a inserção de critérios ambientais na avaliação da gestão dos administradores públicos.

Outro aspecto interessante que deve ser trabalhado é a mudança do conceito tradicional de contas para um conceito mais amplo de avaliação da gestão, o que dá maior possibilidade de serem incluídas questões relativas à eficácia e à efetividade de políticas públicas.

É relevante destacar a questão estratégica que a dimensão ambiental passa a representar, principalmente nos campos relativos ao conhecimento, ao desenvolvimento de tecnologias e à elaboração de propostas para soluções de problemas em Políticas Públicas. É nesse sentido que se torna imprescindível a inserção do Controle Externo (quer como Assessoria ao Poder Legislativo, quer como Órgão de Controle propriamente dito) nas questões ambientais.

Para que se possa incrementar o atual sistema de Controle Externo na área ambiental, com o fim de que ele possa prestar as informações necessárias ao Congresso Nacional e dê as respostas satisfatórias à sociedade brasileira, é necessária a implementação de algumas ações, além das medidas que envolvam questões educativas já abordadas:

- a) Integração com os vários órgãos de Controle: Tribunais de Contas dos Estados, Controladorias, Ministério Público, etc.;
- b) Implementação de redes de trabalho com universidades, institutos de pesquisa, ONGs, etc., que possibilitem o fluxo de conhecimento e informação de ponta para subsidiar as análises;
- c) Construção e/ou acesso a bancos de dados sobre séries históricas de análise de informações sobre Políticas Ambientais e impacto ambiental de Políticas Públicas no Brasil;

- d) Cadastramento de um banco amplo de especialistas que possam servir de consultores *ad hoc* para projetos em que o Tribunal não possua mão-de-obra qualificada;
- e) Incentivo ao desenvolvimento de pesquisas na área de contabilidade ambiental e avaliação econômica do meio ambiente;
- f) Desenvolvimento de técnicas e métodos que permitam a verificação dos dados informados pelos gestores, permitindo a integração de várias bases de dados;
- g) Desenvolvimento de canais de comunicação mais ágeis para a participação da sociedade.

Como instrumento executivo de atuação, recomendamos a utilização das auditorias de desempenho, como forma de coletar dados e formar juízos de valor, utilizando-se as informações armazenadas nos sistemas desenvolvidos.

Em resumo, a proposta para uma atuação mais eficaz do Controle Externo na questão ambiental passa por uma primeira fase de ampliação e absorção de conceitos, uma segunda fase de construção de mecanismos de informação para tratar os dados e uma terceira fase que implicaria a utilização das ferramentas da Auditoria de Desempenho, quer nas unidades do SINAMA (quando específicas de Política Ambiental), quer na inserção de fatores ambientais na análise de áreas distintas.



NOTAS

(1) A dificuldade inicial para desenvolvimento do tema remete à multiplicidade de conceitos sobre eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, legalidade e legitimidade, que ultrapassam, em muito, o campo da semântica. Para uniformização de conceitos, trabalharemos com as definições desenvolvidas pela INTOSAI/ONU e aceitas pelo Tribunal de Contas da União em seu Manual de Avaliação de Desempenho:

- a) Economicidade: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem o comprometimento dos padrões de qualidade;
- b) Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em determinado período de tempo;
- c) Eficácia: grau de alcance das metas programadas em determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados;
- d) Efetividade: relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados);
- e) Legalidade: aderência à norma estabelecida, em relação aos atos dos agentes da administração;
- f) Legitimidade: capacidade do agente de, motivado pelo interesse público, atingir os objetivos da gestão.

(2) O TCU de maneira bem atualizada definiu como sua missão na área ambiental exercer, em auxílio ao Congresso Nacional, o controle externo da gestão ambiental de responsabilidade do Governo Federal e dos recursos públicos federais aplicados em atividades relacionadas à proteção do meio ambiente.

No exercício de suas atribuições, o Tribunal deve zelar pela legalidade e pela legitimidade dos atos praticados pelo Governo, bem como pela eficiência, pela eficácia e pela economicidade no uso desses recursos e dos recursos ambientais.

(3) Para os fins deste artigo, entende-se por gestão ambiental o conjunto das ações que visem à adequada utilização do meio ambiente; o termo abrange tanto o ambiente natural, como o ambiente transformado pela ação humana. Essa gestão compreende não somente ações destinadas estritamente ao controle e à proteção do meio ambiente, mas também aquelas relacionadas a atividades que potencialmente ou efetivamente causem impactos ambientais negativos.

(4) A necessidade de desenvolver modelos regulatórios está expressa em Maquiavel, Hobbes, Kant, Hegel e Marx. Os conservadores acreditam que a presença do Estado é necessária para conter a má índole do ser humano; os neo-liberais acreditam na necessidade de alguma regulamentação do Estado para corrigir as imperfeições do mercado; os socialistas e os comunistas acreditam na forte presença do Estado na economia.

(5) Conferência de Estocolmo, realizada de 5 a 16 de junho de 1972.

(6) A OLACEFS é organismo autônomo, independente e apolítico, reúne entidades fiscalizadoras da América Latina e do Caribe e busca, por intermédio do intercâmbio de experiências, tecnologias e idéias, o aperfeiçoamento dos conceitos e dos procedimentos de controle governamental no Continente

(7) PORTUGAL, Manual de Auditoria e Procedimentos, *Volume I; Tribunal de Contas: Lisboa, 1999*, ARGENTINA, Manual de Auditage del Medio Ambiente, *Auditoria General de la Nación: Buenos Aires, 1998*;

(8) Os casos levantados foram considerados destaques pelo TCU, merecendo sua publicação na Revista Auditorias do TCU

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, Marcos Valério de. Auditoria Ambiental - Emergente Forma de Controle do Patrimônio Público, 1996.
- BANCO MUNDIAL. Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Washington, D.C., 1994.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.
- BRASIL, Presidente (F.H. Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura / Fernando Henrique Cardoso. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997.
- BRASIL, Presidente (F.H. Cardoso). Protocolo Verde, 1995.
- BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente. (aprovada pela Lei nº6.938 de 1981)
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº00009, 1995.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº8443 de 1992).
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União. (aprovado pela Portaria nº63 de 1996).
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Organização da Secretaria de Auditoria (aprovado pela Portaria nº64 de 1988).
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Revista Auditorias do TCU n. 13. Brasília, TCU: 2000.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Revista Auditorias do TCU n. 3. Brasília, TCU: 1998.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental (aprovado pela Portaria nº383 de 1998).
- BURSZTYN, Marcel. *Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. O Desafio do Desenvolvimento Sustentável - Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1991.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *Crimes contra a Natureza*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3ª edição, 1992.
- GRYNSPAN, Mario. *Ciência, Política e Trajetórias Sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- MADISON, James e Outros. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- RUA, Maria das Graças. *O Estudo da Política- Tópicos Selecionados*. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1998