

# REVISTA DO TCU

ANO 35 . NÚMERO 100 . ABRIL / JUNHO 2004



© Copyright 2004, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários  
assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

**[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)**

Ficha catalográfica elaborada pela **Biblioteca Ministro Ruben Rosa**

---

Revista do Tribunal de Contas da União - v.1, n.1 (1970- ) - Brasília: TCU,  
1970-

Trimestral

De 1970 a 1972, periodicidade anual;  
de 1973 a 1975, quadrimestral;  
de 1976 a 1988, semestral.

ISSN 0103-1090

1. Direito - Periódicos - Brasil. Tribunal de Contas da União.

CDU 340.142 (81) (05)  
CDD 340.605

---

---

# Apresentação

**Valmir Campelo**

Ministro-Presidente

Tribunal de Contas da União

O equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação da natureza tem sido foco de diversas discussões em todo o mundo. Tais debates são cruciais, na medida em que o correto gerenciamento das riquezas naturais está diretamente relacionado à conservação da qualidade da vida no planeta.

No âmbito do Governo, das ONGs, da imprensa e dos variados segmentos da sociedade, é imprescindível haver uma profunda reflexão no tocante ao desenvolvimento sustentável, à seriedade do caráter permanente do dano causado a ecossistemas, bem como à necessidade de adequada utilização dos recursos não renováveis com vistas a garantir o bem-estar tanto das gerações atuais como das futuras.

A magnitude da questão transformou o meio ambiente em área estratégica no cenário global. Em consonância com esse panorama, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) passaram a dispensar veemente atenção à auditoria ambiental, no intuito de aduzir aos gestores responsáveis determinações e recomendações para a melhoria dos atos referentes à proteção ecológica.

Tal escopo norteou a elaboração da *Revista do Tribunal de Contas da União n.º 100*, ora oferecida ao público. Trata-se de uma edição especial - cujo conteúdo está voltado a essa questão específica -, que chega em momento de grande significado: seu lançamento se dá na Semana do Meio Ambiente, mais precisamente por ocasião da Conferência Internacional de Auditoria Ambiental, promovida pelo TCU.

Este número, editado em português, inglês e espanhol, alberga trabalhos de fundamental importância para obter-se uma visão abrangente acerca dos rumos concernentes ao meio ambiente.

O leitor encontrará, na primeira seção deste volume, artigos de abalizadas autoridades brasileiras. Na sequência, estão agrupados textos produzidos pelas renomadas EFS do Canadá, da Colômbia, Holanda, Noruega, Nova Zelândia e do Reino Unido. São adicionadas, na parte final, matérias da autoria de especialistas e técnicos versados nesse assunto.

Constitui, portanto, uma grande satisfação para esta Presidência apresentar a 100ª edição da *Revista do TCU*, certo que estou de que sua leitura proporcionará valiosa contribuição para os interessados na temática ambientalista e todos quantos se ocupem de atividades ligadas a esse campo de ação, desejosos de avançar na construção de um mundo melhor. ■

---

# Sumário

<b>Meio Ambiente, Soberania e Responsabilidades</b>	<b>7</b>
Ubiratan Aguiar	
<b>Os Desafios da Amazônia Legal</b>	<b>13</b>
Humberto Souto	
<b>Desenvolvimento Sustentável no Brasil, Agenda 21</b>	<b>23</b>
Marina Silva	
<b>Comércio e Meio Ambiente</b>	<b>28</b>
Celso Amorim	
<b>A Caminho da Gestão Ambiental</b>	<b>34</b>
Marcus Luiz Barroso Barros	
<b>Auditoria Ambiental Podem Ajudar a Proteger as Florestas Tropicais? Melhorando a Governança e a Responsabilização da Proteção Ambiental</b>	<b>41</b>
Noel Carisse, Liliane Cotnoir, Carolle Mathieu e John Reed	
<b>Auditoria Ambiental e de Regularidade</b>	<b>48</b>
Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI, Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental - WGEA	

---

---

<b>Revisando o Desenvolvimento Sustentável: A Abordagem do National Audit Office (NAO) no Reino Unido</b>	<b>55</b>
Marcus Popplewell	
<b>Auditoria em Assuntos Hídricos: Experiências das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)</b>	<b>62</b>
Sylvia van Leeuwen	
<b>Auditoria da Gestão de Resíduos</b>	<b>71</b>
Bjarne Mørk-Eidem	
<b>Avaliação Ambiental: Base para o Enfoque do Controle Fiscal</b>	<b>77</b>
Bibiana Guevara Aldana	
<b>O Tribunal de Contas da União e o Controle da Gestão Ambiental</b>	<b>83</b>
Cláudio Sarian Altounian, Luciano Carlos Batista, Márcia de Souza Leite Magalhães e Maria do Perpétuo Socorro	
<b>Valoração Econômica como um Critério de Decisão</b>	<b>92</b>
Ronaldo Seroa da Motta	
<b>Auditoria Ambiental</b>	<b>96</b>
Paulo Affonso Leme Machado	

---



# Meio Ambiente, Soberania e Responsabilidades

*“O homem é portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para gerações presentes e futuras”*

Declaração sobre o meio ambiente humano feita pela ONU em 1972

**Ubiratan Aguiar**  
Tribunal de Contas da União  
Ministro

## INTRODUÇÃO

A questão ambiental tornou-se uma preocupação mundial nas últimas décadas, sendo objeto de discussões nos mais diversificados fóruns, sob variados matizes. Por se tratar de assunto que desperta o entusiasmo, muitas vezes é abordado de forma irrefletida, no calor das discussões, conduzido ao talante de seus defensores ou opositores em discursos repletos de sofismas.

A abordagem responsável da questão ambiental torna necessária sua contextualização mediante uma breve digressão que nos leve ao panorama histórico da evolução da economia mundial e da utilização dos recursos naturais.

O final do século XIX foi um período pródigo para o desenvolvimento da sociedade moderna, com a introdução de um novo modelo de produção que gerou significativa mudança nos padrões de relações sociais e comerciais até então observados. A Revolução Industrial - e conseqüentemente tecnológica - gerou aumento nos fluxos comerciais e financeiros, e, em relação à força de trabalho, migratórios. Como conseqüência, houve a geração de grande oferta de empregos para trabalhadores não qualificados, trazendo o crescimento econômico e a melhor distribuição de renda.

Esse processo perdurou até o início do século XX, sendo duramente interrompido pelo advento da Primeira Guerra Mundial.

Com a crise econômica dos anos 30, a nova sociedade que se havia formado deparou-se com a estagnação dos fluxos monetários e com a existência de uma massa de desempregados, fruto das migrações para os grandes centros urbanos ocorrida no século XIX. Surgia, então, o grande desafio de elevar o uso de mão de obra e de capital.

Nesse cenário, abriu-se espaço para o surgimento da teoria econômica desenvolvimentista, posteriormente denominada de teoria keynesiana, que pregava exatamente o desenvolvimento econômico baseado na utilização intensa da mão de obra e do capital, alicerçada na crença da utilização ilimitada de insumos então extremamente abundantes e baratos: mão de obra e recursos naturais.

A utilização intensa dos recursos naturais para a promoção do crescimento econômico, que parecia então infinito, permaneceu praticamente inalterada até início dos anos 70, quando, paralelamente à crise do petróleo provocada pela guerra no Oriente, começaram a surgir os primeiros estudos científicos alertando sobre a emergência das questões ambientais.

Diante desse quadro, percebeu-se a necessidade de transformação ou evolução do conceito do desenvolvimento econômico, e emergiu assim uma expressão mais abrangente, a do desenvolvimento sustentável, que aliou o crescimento econômico à necessidade da conservação ambiental.

Essa preocupação mundial com os rumos do crescimento econômico baseado em um modelo predatório foi, naquele momento, retratada na realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, no ano de 1972, da qual resultou a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, que consignou como princípio:

*“O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres”.*

A partir de então, a questão do desenvolvimento sustentável tem merecido destaque em inúmeros eventos da espécie, merecendo relevo as Conferências do Rio de Janeiro, em 1992 e de Johannesburgo, em 2002. Do primeiro, resultou a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, da qual destaco o seguinte princípio:

*“O direito ao desenvolvimento deverá ser exercido de forma a atender equitativamente às necessidades, em termos de desenvolvimento e de ambiente, das gerações atuais e futuras”.*

## A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS DISCUSSÕES

A conciliação entre a manutenção das taxas de crescimento econômico e o respeito às questões ambientais não se constitui, entretanto, em questão de fácil solução. Uma das maiores dificuldades advém da internacionalização da discussão e da variedade e diversidade dos agentes envolvidos.

Alheia à vontade dos homens, a natureza não conhece das fronteiras erigidas artificialmente para a demarcação dos territórios nacionais. Seus efeitos adentram os países sem a necessidade de vistos de permissão ou consentimento. As tempestades originadas do aquecimento global do planeta, as chuvas ácidas e as nuvens radioativas possuem vontade própria.

Essa incômoda autonomia da natureza força a que a humanidade se recorde, cada vez com maior frequência, que o planeta é um só, queiramos ou não. Que pobres e ricos se encontram nesse mesmo espaço que denominamos “Terra” e que o microambiente em que vive cada um depende de terceiros, na maioria das vezes desconhecidos e distantes. Somente a conjugação dos esforços de todos os habitantes do planeta, independentemente de raças e credos, será capaz de assegurar o conforto de cada um.

Nos fóruns internacionais promovidos para a discussão da questão ambiental as tentativas de manutenção do “status quo” e de localização de culpados têm sido, com frequência, mais intensas que as ações concretamente voltadas à resolução dos problemas.

---

***“Alheia à vontade dos homens, a natureza não conhece das fronteiras erigidas artificialmente para a demarcação dos territórios nacionais. Seus efeitos adentram os países sem a necessidade de vistos de permissão ou consentimento.”***



A leitura egoística daqueles que buscam a manutenção de seu “status quo” não possibilita a percepção de que com o esgotamento do modelo desenvolvimentista, somente a adoção de um sistema holístico, onde o benefício de cada um seja estendido a todos, poderá ser eficaz na erradicação das mazelas que contribuem para a depredação ambiental.

A busca de culpados equivoca-se na medida em que pretende focalizar a questão ambiental exclusivamente sob o prisma dos acontecimentos presentes, esquecendo-se do enorme passivo ambiental herdado daqueles que de forma irresponsável construíram seu desenvolvimento às custas da depredação de seus parques naturais e da exportação de seus dejetos, situação que ainda ocorre nos tempos atuais.

É bem verdade, que as situações econômicas e sociais dos países Norte-Sul são completamente adversas, e conseqüentemente, seus interesses, o que torna qualquer discussão sobre política ambiental internacional uma questão extremamente complexa.

#### **DIREITO À SOBERANIA**

É nesse contexto de interesses divergentes e conflitantes que são lançadas idéias, a título de soluções, que pretendem ofender a autotutela dos povos e fazem-nos duvidar da real intenção de seus propositores. Nas discussões sobre a questão ambiental, é comum que os representantes do sistema internacional – dominado pelo interesse econômico e, por conseguinte, pelos países ditos desenvolvidos - procurem resguardar os interesses nacionais respectivos, muitas vezes com um enfoque colonialista incompatível com a evolução das relações exteriores.

Já em 1962, preocupada com essa tendência, a Organização das Nações Unidas, em Assembléia Geral, promulgou a Resolução nº 1803, que com o título de “Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais”, em face do direito internacional e da necessidade de fomentar a cooperação internacional no crescimento econômico dos países em desenvolvimento, trouxe a preocupação de estabelecer direito de soberania aos estados que dispõem de recursos naturais e declarou:

*1. “O direito dos povos e das nações à soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais deve ser exercido com interesse do desenvolvimento nacional e bem-estar do povo do respectivo Estado.*

*2. A exploração, o desenvolvimento e a disposição de tais recursos, assim como a importação de capital estrangeiro para efetivá-los, deverão estar em conformidade com as regras e condições que estes povos e nações livremente considerem necessários ou desejáveis para autorizar, limitar ou proibir tais atividades.”*

Novamente em relação à soberania, a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, de 1972, decretou que as administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições, são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente, e trouxe dentre seus preceitos:

*“...em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de Zonas situadas fora de toda jurisdição nacional”.*

Por fim, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, expressa o princípio da soberania quando atribui aos Estados o direito supremo de explorarem os seus próprios recursos de acordo com as políticas de ambiente e desenvolvimento próprias, e a responsabilidade de assegurar que as atividades exercidas dentro da sua jurisdição ou controle não prejudiquem o ambiente de outros Estados ou de áreas para além dos limites da jurisdição nacional.

## SUBDESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE

É certo que significativa parte do patrimônio ambiental da humanidade – águas, florestas, recursos naturais - se encontra no território de países considerados como subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. É acerca da utilização desse patrimônio que se concentram muitas das discussões relativas à preservação ambiental.

Não se discute o fato de que muitos dos problemas ambientais são motivados pelo subdesenvolvimento. A necessidade de erradicação da pobreza e o provimento de necessidades básicas, há muito tempo supridas pelos países ditos desenvolvidos, demandam a utilização imediata de recursos naturais. A expansão de fronteiras agrícolas em detrimento de ecossistemas diversos, a intensificação de atividades mineradoras e o incentivo a indústrias poluentes, por exemplo, constituem tentativas de geração de emprego e renda que possam suportar economias superavitárias, capazes de cumprir com os compromissos internacionais relativos ao pagamento de dívidas externas desarazoadas.

Em função do fenômeno da globalização, as empresas dos países subdesenvolvidos são premidas a direcionar seus focos aos resultados, relegando a segundo plano seus processos de produção. Como consequência, vê-se a redução dos direitos trabalhistas e a inexistência de políticas ambientais consistentes.

A própria ausência de uma legislação ambiental forte representa, por vezes deliberada intenção, na medida em que diversas empresas consideram, no momento da tomada de decisão do local de sua instalação, os custos advindos do cumprimento das normas ambientais. A inexistência de tais normas pode significar, para os países subdesenvolvidos, a oportunidade da criação de empregos e da elevação de seus Produtos Internos Brutos.

Não bastasse o abismo tecnológico, a competitividade das empresas dos ditos países desenvolvidos assegura-se ainda mediante a obtenção de gordos subsídios, sobretudo no setor agrícola, principal mercado das economias emergentes.

A busca incessante da competitividade sem apoio da comunidade internacional leva os países subdesenvolvidos a adentrarem em um círculo vicioso em que a busca da erradicação da pobreza gera ainda mais pobreza, na medida em que as ações de saneamento básico e educação são relegadas, condenando-se as gerações futuras às doenças e aos empregos de menor retribuição.

O sistema internacional cobra, então, dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento uma postura ambiental absolutamente incompatível com a exigência mínima de suas realidades nacionais.

Não obstante a responsabilidade dos países usualmente chamados do “terceiro mundo”, também é consensual que os problemas de ordem ambiental foram gerados em sua maioria pelos países ditos hoje como desenvolvidos, como consequência de sua crescente industrialização e desenvolvimento tecnológico.

Fica então o impasse: deverão os países subdesenvolvidos serem condenados à pobreza, sem a oportunidade de usufruírem de seus recursos naturais, como o fizeram os países hoje ricos em função da política extrativista que adotaram? Como poderão os países subdesenvolvidos contribuir para a conservação ambiental, se se encontram envoltos em questões sociais e econômicas emergenciais, como fome, saúde, violência, educação, cujas soluções exigem a geração de riquezas?

## RESPONSABILIDADES COMUNS E DIFERENCIADAS

A real indagação dos países pobres é como superar seu subdesenvolvimento e arcar com o ônus da preservação ambiental. A questão que deve ser formulada, entretanto, é: deve esse ônus ser arcado exclusivamente por esses países? Por certo que não. A responsabilidade das nações do Norte se limita a bem mais que à cobrança de resultados e às ameaças à soberania alheia.

É a assimetria de condições enfrentadas pelos países em desenvolvimento e desenvolvidos que dá sustentação ao princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. De um lado, os países desenvolvidos querem conservar os recursos naturais da Terra, mas já não os possuem em quantidade significativa ou suficiente. De outro lado, os países em desenvolvimento precisam superar a condição de pobreza que enfrentam e vêm na utilização dos recursos ambientais um meio viável para atingirem esse objetivo. Assim, para conservar seus recursos naturais, teriam que enfrentar custos de oportunidade com que os países desenvolvidos não arcaram no seu processo de crescimento.

Nesse sentido, são fundamentais a cooperação internacional e a transferência de recursos financeiros e tecnológicos para que os países em desenvolvimento sejam capazes de lançar mão de suas riquezas sem prejudicar a qualidade ambiental.

***"A real indagação dos países pobres é como superar seu subdesenvolvimento e arcar com o ônus da preservação ambiental. A questão que deve ser formulada, entretanto, é: deve esse ônus ser arcado exclusivamente por esses países? Por certo que não. A responsabilidade das nações do Norte se limita a bem mais que à cobrança de resultados e às ameaças à soberania alheia."***

No contexto das responsabilidades compartilhadas, pode-se alinhar, sinteticamente, as seguintes responsabilidades dos países desenvolvidos:

- destinação de recursos diretos, a título de doação, para financiar o fortalecimento institucional, fomento à coleta de dados e à pesquisa, e outras ações necessárias para a conservação dos recursos remanescentes (durante a Rio 92, os países industrializados se comprometeram a destinar 0,7% de seu PNB à proteção ambiental em países em desenvolvimento, porém isso não tem ocorrido. Pelo contrário, o auxílio tem diminuído a cada ano. Em 92, era de 0,33% e em 2000, de 0,22%);
- destinação de recursos indiretos, como a facilitação do pagamento da dívida externa;
- transferência de tecnologia para auxiliar as ações de proteção ambiental nos países em desenvolvimento;
- redução dos subsídios ao setor agrícola;
- implementação de controles para que sua população se abstenha de consumir produtos ambientais de origem ilegal;
- incentivo ao consumo de bens ambientais produzidos de maneira sustentável identificados por meio de certificação e rotulagem.

Do lado dos países em desenvolvimento, constituem responsabilidades:

- garantia de que os recursos ambientais sejam explorados de forma sustentável, mediante a aplicação de políticas de desenvolvimento adequadas;
- destinação de incentivos apenas para empreendimentos sustentáveis e inibição da implementação de empreendimentos não sustentáveis;
- observância às normas ambientais vigentes na condução de empreendimentos públicos;
- fornecimento à população de serviços básicos como educação, saneamento, saúde, entre outros;
- aplicação adequada de instrumentos de comando e controle (normatização e fiscalização);

As discussões sobre o papel dos países desenvolvidos, entretanto, vai mais além.

Como escreveu o poeta português Fernando Pessoa, “tudo começa no rio da minha aldeia”. É necessário, portanto, a adoção de soluções domésticas, paralelas à busca de resolução para os problemas ocorridos alhures.

Os países desenvolvidos adotaram durante décadas um padrão de consumo inadequado, que resultou na degradação e no esgotamento de grande parte de seus recursos naturais.

Demandaram e demandam exaustivamente recursos ambientais, abastecendo-se de matéria-prima e outros bens de origem não sustentável, como madeira ilegal, e apresentam alto nível de consumo de bens que geram resíduos que permanecem na natureza por muitos anos.

É tempo da construção de uma política ambiental ética, em que os discursos se façam acompanhar de ações concretas, a exemplo da condenação da biopirataria, que faz com que tenhamos que pagar royalties para a utilização de nossas espécies nativas, e da assinatura do Protocolo de Kyoto, que limita a emissão de gases que provocam o efeito estufa.

## CONCLUSÃO

Como escreveu Dostoievski, em “O Sonho do Tio”, “todos nós sabemos que um homem que se tenha perdido numa parte desconhecida da cidade, especialmente se for à noite, nunca mais consegue caminhar direito através das ruas. Alguma força desconhecida parece impeli-lo, a cada momento, de virar para outra rua que se encontre no seu caminho.”

Somente com muito esforço a humanidade, perdida no emaranhado de caminhos possíveis para a questão ambiental, conseguirá livrar-se do fatalismo prescrito por Dostoievski.

Propostas simplistas, como a invasão da soberania nacional, emergem como promessas de soluções que findam apenas por retirar o foco científico das discussões, encobrendo os verdadeiros fatores causadores da degradação ambiental.

Somente a erradicação da pobreza, mediante o apoio dos países desenvolvidos em uma política de responsabilidades compartilhadas, é capaz de assegurar a sustentabilidade da utilização do patrimônio ambiental, pois como afirmou Francis Bacon “*só se pode vencer a natureza obedecendo-lhe*”. ■

# Os Desafios da Amazônia Legal

*“Escapa-se-nos de todo, na Amazônia, a enormidade que só se pode medir, repartida; a amplitude, que se tem de diminuir; para avaliar-se; a grandeza que só se deixa ver, apequenando-se, através dos microscópios, e um infinito que se dosa a pouco e pouco, lento e lento, indefinidamente, torturadamente...”*

*A Terra ainda é misteriosa. O seu espaço é como o espaço de Milton: esconde-se em si mesmo. Anula-se a própria amplidão, a extinguir-se, decaindo por todos os lados, adstrita à fatalidade geométrica da curvatura terrestre, ou iludindo as vistas curiosas com o uniforme traícoeiro de seus aspectos imutáveis. A inteligência humana não suportaria de improviso o peso daquela realidade portentosa. Terá de crescer com ela, adaptando-se-lhe, para dominá-la. Para vê-la deve renunciar-se ao propósito de descortiná-la.”*

Euclides da Cunha

**Humberto Souto**

Tribunal de Contas da União

Ministro

**E**uclides da Cunha chegou à Amazônia em 1905, incumbido de chefiar uma comissão brasileira constituída para tratar de questões de limites com o Peru, e ali produziu uma série de ensaios que ainda hoje é um dos melhores estudos que se produziu sobre a região amazônica. Quase cem anos nos separam daquele momento histórico e ainda hoje podemos sentir, com a mesma intensidade com que sentiu Euclides da Cunha, o peso da floresta diante de nós. Um século depois, a amplidão ainda não completamente explorada faz crescer a responsabilidade que assumimos de manejá-la adequadamente. Oculto em cada um de nós, brasileiros, reside o desejo de dominá-la, de crescer com ela, adaptando-a. Mais que um desejo, diria que esta é uma responsabilidade, pois o esforço que empreendermos agora assegurará à nação brasileira a continuidade do usufruto desse patrimônio que é de todos.

De uma parcela dessa responsabilidade, o Tribunal de Contas da União acaba de prestar contas à sociedade. Na Sessão Plenária realizada no último dia 14 de abril do corrente ano, tive a grata oportunidade de apresentar ao Colegiado para julgamento o processo TC nº 017.231/2003-8, que abriga Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada com foco nas ações governamentais desenvolvidas com o fim de proteger o meio ambiente na região amazônica e prover o seu desenvolvimento mediante o emprego de técnicas de manejo florestal sustentável.

No Voto que proferi, salientei o valor que atribuo a iniciativas como a dessa auditoria, dada a importância estratégica da área auditada e sua relevância social, tendo em vista a premente necessidade de buscarmos o desenvolvimento sustentável da floresta amazônica sem descuidar da proteção ao ambiente.

Este artigo que ora lhes apresento — escrito para atender solicitação unânime de meus Pares, a quem saúdo na pessoa do Presidente da Casa, Ministro Valmir Campelo — é baseado no Relatório da Auditoria realizada e no Voto que apresentei ao Plenário do Tribunal de Contas da União naquela sessão. O compromisso a que me impus, com esta iniciativa, é o de lhes apresentar um pouco da importância que o Tribunal devota ao tema e a nossa preocupação com a preservação da Floresta Amazônica.

### **CONTEXTUALIZAÇÃO DA AUDITORIA: AMAZÔNIA LEGAL**

A região definida como Amazônia Legal, nos termos do inciso VI do § 2º do art. 1º do Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771/1965, com as alterações de redação nele promovidas pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001), destaca-se tanto por sua grande dimensão territorial, abrangendo, no território brasileiro, toda a área de sete Estados (Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso) e, ainda, parte de outros três (Maranhão, Tocantins e Goiás), quanto pela diversidade social, econômica e ambiental do território por ela compreendido.

No cenário mundial, a área sobressai por encampar a maior floresta tropical do mundo, com cerca de 400 milhões de hectares, representando, portanto, importante acervo de produtos florestais e ambientais. No país, a visão acerca da importância patrimonial da região, assim como do meio ambiente ali compreendido, chegou, inclusive, a merecer destaque constitucional, constando do § 4º do art. 225 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

*“A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.*

No cenário nacional, a região da Amazônia Legal vem-se caracterizando como fronteira agrícola, podendo ser constatado o rápido avanço de atividades agropecuárias. Tal processo de ocupação, contudo, tem-se alicerçado em modelos simplistas, em que a cobertura vegetal originária é removida e em seu lugar são implantadas monoculturas de grãos ou pastagens.

No processo de abertura de novas áreas, o setor madeireiro vem atuando como catalisador no avanço da fronteira agrária, já que a retirada da madeira facilita o desmatamento por parte do agricultor ou pecuarista, e sua venda custeia a operação de limpeza da área. Os índices de desmatamento da Floresta Amazônica giram em torno de dois milhões e meio de hectares por ano, segundo dados no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Nesse ritmo, a região já perdeu cerca de 12% de sua cobertura vegetal nos últimos 30 anos.

A constatação, por conseguinte, é de que a Floresta Amazônica, apesar de sua reconhecida importância, está sendo ameaçada por uma ocupação desordenada, em que não são consideradas as efetivas potencialidades da região e não há a preocupação de que sejam implementados sistemas produtivos compatíveis com a preservação ambiental. A tomada de providências, no entanto, não pode se pautar por uma política de conservação cega e radical, desconsiderando todo o potencial econômico dos recursos da Amazônia Legal e transformando-a somente em uma “grande reserva ecológica”. O próprio texto constitucional vigente define a região como um patrimônio e prevê a sua utilização, apenas estabelecendo, no entanto, que essa utilização seja feita em condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

Toda essa conjuntura resultou na aprovação, no âmbito do Plano de Auditoria do Tribunal de Contas da União para o segundo semestre de 2003, da fiscalização tratada no processo que antes mencionei, esforço desenvolvido por esta Corte de Contas com o objetivo de identificar ações governamentais eficazes no sentido de apoiar iniciativas que promovam o desenvolvimento da região amazônica de forma sustentável. A seguir, apresento, de forma sucinta, a metodologia empregada na auditoria e os resultados alcançados pelo trabalho.

**"A tomada de providências, no entanto, não pode se pautar por uma política de conservação cega e radical, desconsiderando todo o potencial econômico dos recursos da Amazônia Legal e transformando-a somente em uma grande reserva ecológica."**

**P** Para estabelecer com clareza o foco da investigação e os limites e dimensões na execução dos trabalhos, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

### SELEÇÃO DO OBJETO E DO ESCOPO DA AUDITORIA

Tendo como diretrizes a preocupação com a conservação da floresta e a identificação de ações que promovam o desenvolvimento da Amazônia Legal, as atenções voltaram-se para o setor madeireiro, tendo em conta sua significativa relevância para a região — o setor movimentava cerca de 2,5 bilhões de dólares por ano, respondendo por cerca de 20% das exportações do agronegócio nacional. O foco dos trabalhos de auditoria operacional foi, então, direcionado para a identificação e para o exame, no setor madeireiro, de técnicas e ações que visam à manutenção de tal setor produtivo, de maneira socialmente justa e com redução dos impactos ambientais gerados.

Definiu-se, então, que a auditoria teria como escopo estudar experiências de sucesso no emprego de técnicas de *manejo florestal sustentável* na Amazônia, identificando as ações que obtiveram êxito em promover o desenvolvimento sustentável da região e que poderiam não só ser apoiadas e adotadas pelo Governo Federal, mas também apresentar recomendações para a melhoria do desempenho da atuação governamental na proteção ao meio ambiente.

O Decreto nº 1.282/1994, no § 2º de seu art. 1º, ao regulamentar dispositivos do Código Florestal brasileiro em relação à Floresta Amazônica, definiu manejo florestal sustentável como a administração de uma floresta para a obtenção de benefícios econômicos e sociais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema. Tal definição deixa transparecer que, para ser sustentável, o manejo deve ser economicamente viável, ecologicamente correto e socialmente justo.

1ª) É possível garantir que o manejo florestal sustentável é “sustentável” (ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável)?

2ª) A aplicação dos planos de manejo florestal sustentável está sendo suficiente para garantir a sustentabilidade da exploração florestal na região amazônica?

3ª) O que é necessário para que sejam aplicados e difundidos os conhecimentos adquiridos com os projetos de manejo florestal sustentável pelo Governo Federal?

### OS ACHADOS DA AUDITORIA

#### PRIMEIRA QUESTÃO

No que se refere à primeira questão, quanto a ser possível garantir que o manejo florestal sustentável seja, de fato, “sustentável”, a primeira constatação da equipe foi a de que os resultados obtidos com a adoção do manejo sustentável na exploração florestal contribuíram para a melhoria das condições socioeconômicas e ambientais da região.

Parte dessa conclusão foi obtida a partir da visita a empresas madeireiras com áreas florestais certificadas. A certificação florestal, conferida no Brasil pelo Conselho Brasileiro de Manejo Florestal (entidade privada) de acordo com normas e padrões internacionalmente estabelecidos, garante a origem do produto florestal, atestando que a madeira nele utilizada é oriunda de uma floresta manejada de forma ecologicamente adequada, socialmente justa e economicamente viável, e que há o cumprimento de todas as leis vigentes. Os empreendimentos certificados são submetidos a auditorias externas para avaliar e acompanhar as atividades desenvolvidas.

**N**o Brasil, a certificação de florestas corresponde a mais de 1,3 milhão de hectares, dos quais aproximadamente 36% (460 mil hectares) encontram-se na Amazônia. Dentre as nove empresas madeireiras existentes na região com áreas florestais certificadas, foram visitadas quatro: Cikel Brasil Verde S.A., Gethal Amazonas S.A., Mil Madeireira e Juruá Florestal Ltda.

Concluiu-se que efetivamente são cumpridas as exigências estabelecidas pelo órgão certificador para garantir o tripé da sustentabilidade (adequação ambiental, justiça social e viabilidade econômica). As leis trabalhistas e de segurança são observadas, além de serem oferecidos alguns benefícios adicionais aos funcionários, como convênio médico, auxílio na compra de medicamentos e cesta básica. A verificação *in loco* permitiu constatar que, com o atendimento às exigências de certificação, houve aumento no número de empregos e de renda.

Essa primeira constatação fundamentou-se, ainda, na análise do modelo empresarial implantado pela empresa Maflops - Manejo Florestal e Prestação de Serviços, baseado na produção madeireira em comunidades de assentamentos. O modelo proporciona às famílias assentadas uma rede de estradas e planos de manejo florestal para cada propriedade, além do pagamento pela venda de parte da sua madeira à empresa.

A Maflops emprega membros da comunidade para trabalhar no inventário florestal e na extração da madeira, utilizando as técnicas de impacto reduzido. Os pequenos produtores são conscientizados para que não adotem a agricultura do corte e queima, sendo encorajada a comercialização de produtos não-madeireiros. A empresa ainda auxiliou na construção de casas para os assentados, usando recursos fornecidos pelo Incra.

Ainda quanto à sustentabilidade do manejo empregado, a equipe concluiu que a exploração de impacto reduzido garante a manutenção da estrutura florestal a longo prazo, com a redução do ciclo de corte, aumento da produtividade e redução dos custos.

Os sistemas de exploração de impacto reduzido (ou exploração manejada) vêm sendo desenvolvidos em resposta às demandas sociais pela conservação da floresta e proteção ambiental. Em tais sistemas, busca-se utilizar as melhores técnicas de exploração disponíveis, de modo a reduzir os danos às florestas residuais, o desgaste do solo e erosão, proteger a qualidade da água, atenuar o risco de incêndios e ajudar, ao menos potencialmente, a manter a regeneração e proteção da diversidade biológica.

Pesquisas recentes realizadas na Amazônia Oriental pela Embrapa, pelo Instituto Floresta Tropical e pelo Imazon demonstram que os sistemas de exploração de impacto reduzido (EIR) oferecem vantagens financeiras, de mercado e de recursos humanos, quando postos em comparação com a exploração convencional (EC). De acordo com BARRETO, P. e AMARAL, P., op. cit., 1998, na exploração manejada o volume de madeira explorada é cerca de 30% maior do que na exploração sem manejo (38,3 m<sup>3</sup>/ha *versus* 29,7 m<sup>3</sup>/ha). Essa maior produtividade da EIR decorre da menor perda durante a derrubada e extração das árvores.

Além disso, os custos superiores de planejamento da EIR são plenamente compensados pela redução de desperdícios (na exploração convencional, 6,8% do volume derrubado são perdidos) e pelo significativo incremento da produtividade das operações de arraste e de pátio. Dados divulgados pela Fundação Floresta Tropical demonstram que o custo total, por m<sup>3</sup> é de US\$ 15,68 na exploração convencional e de US\$ 13,84 na exploração manejada. Dessa forma, ainda que obtida a mesma receita bruta pela madeira, a lucratividade será superior ao se utilizar a exploração de impacto reduzido. O aumento de produtividade verificado na EIR, com a decorrente redução de custos por m<sup>3</sup>, possibilita o incremento da utilização de mão-de-obra na exploração.

A conclusão da auditoria quanto à primeira questão, portanto, é no sentido de que o manejo florestal sustentável é efetivamente sustentável, ou seja, ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável.



O modelo tradicional de extração de toras causa desperdício de madeira aproveitável e danos à capacidade produtiva futura da floresta, porque não é planejado. Com o manejo adequado, a extração de madeira pode ser uma atividade econômica sustentável, garantindo a geração de empregos e renda e, ao mesmo tempo, a conservação dos atributos da floresta.

É de se ressaltar, por conseguinte, o importante papel do Governo Federal como indutor e difusor do uso de técnicas de manejo que permitam o desenvolvimento apropriado da atividade florestal. É necessária, portanto, a continuidade e o incremento das ações governamentais de estímulo à adoção do manejo sustentável pelos atores do setor florestal que, muitas vezes, desconhecem os benefícios desse tipo de exploração, podendo ser citados, como exemplos positivos a serem seguidos, o ProManejo e o Projeto Manejo da Floresta Nacional do Tapajós.

## SEGUNDA QUESTÃO

Quanto à segunda questão, relativa a saber se “*a aplicação dos planos de manejo florestal sustentável está sendo suficiente para garantir a sustentabilidade da exploração florestal na região amazônica*”, as constatações da auditoria foram de que a exploração madeireira na Amazônia não está sendo realizada de modo sustentável em razão de problemas havidos na implementação e na fiscalização dos planos de manejo.

No que se refere aos regulamentos de controle do manejo florestal no Brasil, nos anos 80 e 90 diversas medidas foram adotadas com o objetivo de controlar a extração predatória de florestas. Teoricamente, esses regulamentos deveriam resultar no manejo sustentável na Amazônia, mas a realidade tem se mostrado diferente. Apesar das extensivas normas que controlam o manejo das florestas naturais, o desmatamento e a extração ilegal de madeiras ainda predominam na região.

O avanço do manejo florestal tem sido lento. Em 2001, o volume de madeira oriunda de planos de manejo (de acordo com os critérios do Ibama) representou apenas um terço de toda a madeira extraída na região amazônica. As florestas certificadas produzem apenas 2% da madeira em tora ali extraída. De acordo com LENTINI, M., op. cit., 2003, das 2.570 empresas madeireiras existentes na Amazônia, apenas nove possuem áreas florestais certificadas.

Foi constatado, também, que as revisões de planos de manejo florestal (PMF) promovidas pelo Ibama têm resultado na suspensão ou no cancelamento de parte expressiva desses planos (63% em 1998 e 43% em 2001), situação que possui como principal causa, segundo informações de dirigentes do Instituto, a falta de padronização dos critérios de avaliação técnica para aprovação dos PMF. Ademais, as aprovações de PMF pelo Ibama ou ente conveniado, têm sido significativamente demoradas, descumprindo-se largamente o prazo de 60 dias estabelecido pela Instrução Normativa MMA nº 4, de 4/3/2002.

Aliado a esses fatores, observa-se que a madeira utilizada pelas indústrias na Amazônia oriunda de florestas naturais pode também ser proveniente de uma outra fonte legal: as autorizações de desmatamento, embora essas sejam restritas a 20% da propriedade rural, quando localizada em áreas de florestas na Amazônia Legal. Verificou-se, contudo, que em diversos casos de autorizações de desmatamento as técnicas adotadas para a extração de madeiras são de expressivo impacto sobre o meio ambiente. Além disso, constatou-se que o desmatamento legal por essa via ainda representa fonte de madeira mais barata do que a proveniente dos PMF.

A conclusão a que chegou a auditoria, portanto, em relação a este segundo tópico, é de que o desmatamento legal e a exploração ilegal de madeira ainda predominam em relação aos planos de manejo florestal, e esse predomínio tem relação direta com a ação governamental, ou com a falta dessa ação, uma vez que o controle exercido pelo governo não tem garantido que os planos de manejo florestal aprovados sejam efetivamente sustentáveis, além de que o excesso de burocracia para aprovação dos planos de manejo e a falta de fiscalização acabam inevitavelmente repercutindo nos investimentos realizados em manejo florestal sustentável.



## TERCEIRA QUESTÃO

Em relação ao terceiro tópico, sobre o “*que é necessário para que sejam aplicados os conhecimentos adquiridos com os projetos de manejo florestal pelo Governo Federal*”, temos que a questão, pela complexidade que encerra em si mesma, desdobra-se em, pelo menos, duas variáveis. A primeira diz respeito às atuais políticas fundiárias implementadas na região da Amazônia Legal. De acordo com a auditoria, elas prejudicam a implantação do manejo florestal, pelas razões que se demonstra a seguir.

Estudo realizado pelo Imazon e pelo Banco Mundial, relatado por SCHNEIDER *et al.*, 2000, concluiu que regiões com precipitação acima de 2.200 mm/ano — característica observada em cerca de 45% do território da Amazônia — não são recomendadas para a atividade agropecuária. No entanto, projetos governamentais de distribuição fundiária, implantados na década de 60, não consideraram a aptidão do ecossistema da Amazônia e desenvolveram, com utilização de recursos públicos, sistemas de produção (predominantemente monoculturas em grandes extensões de terra) incompatíveis com as limitações ambientais.

O problema persiste, já que atualmente o Incra vem implantando projetos de assentamento na região que também não oferecem condições mínimas para que os assentados desenvolvam atividades econômicas sustentáveis, situação que os torna de fácil cooptação pelos madeireiros, que compram a madeira existente em suas propriedades por preços irrisórios, e degradam as florestas. Sem condições de utilizar técnicas mais apropriadas, os colonos passam a utilizar o fogo na “limpeza” da área, muitas vezes propiciando os incêndios freqüentemente noticiados na mídia. Inexistindo sistema produtivo sustentável, os colonos acabam por abandonar sua gleba de terra ou vendem-na para grandes proprietários agropecuaristas, quadro que contribui para o incremento da concentração fundiária.

O Código Florestal brasileiro (Lei nº 4.771/1965, com as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001), em seu art. 16, estabelece limites rígidos ao desmatamento nas propriedades rurais localizadas na região amazônica. É instituída a reserva legal, que consiste na obrigatoriedade de manutenção da vegetação nativa de 80% das propriedades situadas em área de floresta e de 35% daquelas localizadas em área de cerrado. As áreas de reserva legal não podem sofrer o corte raso, não sendo possível, portanto, sua conversão em campos agrícolas ou pastagens, surgindo como alternativa para o seu aproveitamento a exploração florestal de impacto reduzido.

Conclui-se, por conseguinte, que políticas fundiárias na Amazônia deveriam considerar, primordial e previamente, a aptidão da área do assentamento.

Já com base na vocação econômica da área, o poder público deveria implantar ou incentivar projetos compatíveis com as restrições ambientais existentes (podendo ser citados como exemplos os projetos de florestas comunitárias desenvolvidos pela Maflops, mencionados anteriormente), cuidando, ainda, para que fossem disponibilizadas condições, estruturais e financeiras, para a sustentabilidade do empreendimento. Quanto às condições financeiras, aliás, é necessário ressaltar o fato de que a pouca disponibilidade de linhas de crédito para o setor florestal e os muitos condicionantes para liberar os financiamentos podem resultar no estímulo a outras atividades com maior disponibilidade de crédito, como é o caso da agricultura.

O manejo florestal, conforme já dito, é viável economicamente e permite a conservação da floresta, podendo ser utilizado como opção de sistema produtivo predominante para assentamentos, em substituição às atividades agropecuárias, que freqüentemente contribuem para aumentar as taxas de desmatamento e que resultam na conseqüente perda de patrimônio florestal.

*reserva legal*

A segunda variável que se relaciona com a terceira questão diz respeito à constatação da auditoria de que há a necessidade de que seja implementada uma política florestal sustentável.

De acordo com dados da publicação *Indicadores Rurais*, ano VII, nº 49, a exploração madeireira e seus subprodutos gerou cerca de 2,5 bilhões de dólares de superávit na balança comercial brasileira de janeiro a setembro de 2002, com exportação de US\$ 3,069 bilhões e importação de US\$ 491,8 milhões. O setor figura na terceira posição entre os produtos mais exportados. Dados de janeiro a setembro de 2003 apresentam variação positiva nas exportações da ordem de 28,3%, enquanto as importações diminuíram na ordem de 10,4%, em relação aos dados de 2002. Relevantes, portanto, tanto a materialidade do setor madeireiro quanto seu potencial na geração de divisas para o país.

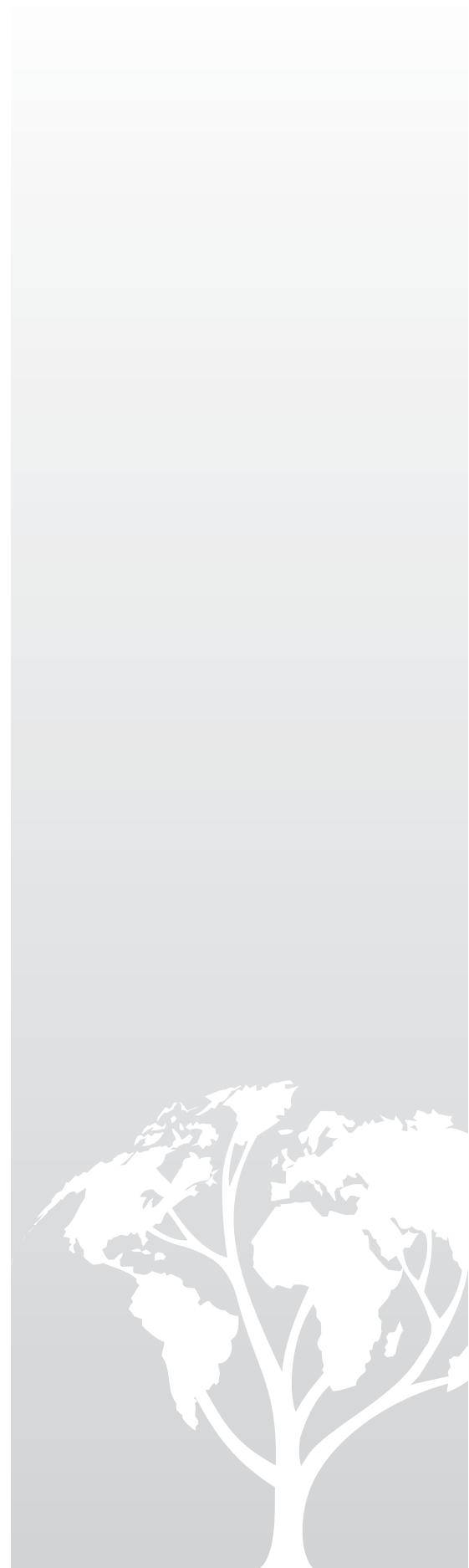
Apesar da importância econômica das atividades madeireiras, entretanto, a constatação é de que a atual política florestal brasileira não se mostra compatível com a magnitude econômica do setor e com a dimensão territorial que deve abarcar. O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 prevê o dispêndio com a área de R\$ 107.419.298,00 para os próximos quatro anos, sinalizando para uma disponibilidade média anual de menos de R\$ 27 milhões (se não houver contingenciamento) a um setor que gera mais de 2,5 bilhões anuais de divisas e necessita de urgentes e profundas transformações no seu *modus operandi*, a fim de que possa evoluir de extrator para produtor de madeira.

A conclusão a que chegou a auditoria, em relação a esta segunda variável relacionada à terceira questão, é no sentido de que alguns pontos precisam ser reavaliados ou aprimorados pelos gestores governamentais, a fim de promover a legalização e o desenvolvimento sustentável do setor madeireiro: acesso à floresta, financiamento, políticas de incentivo à exploração sustentável, fomento, assistência técnica, fiscalização, divulgação de dados do setor, promoção dos produtos brasileiros no exterior, entre outros.

Normativos divulgados pelo Ibama em 2003 exigem, para a aprovação de planos de manejo, documentos de titulação da área, passando a não mais ser aceitos os documentos que comprovam apenas a posse da terra.

Com a mudança, muitos madeireiros não têm conseguido aprovar seus planos de manejo, perdendo, assim, o direito de acesso à floresta. Há que se verificar, contudo, se a regra em questão é compatível com a realidade da região amazônica, onde, segundo dados do trabalho *Fatos Florestais da Amazônia*, obtidos no site [www.imazon.org.br](http://www.imazon.org.br) 47% das terras são devolutas ou sem titularidade definida. Talvez possa ser encontrada solução alternativa dentro da legalidade.

Outro ponto crítico apontado é o de que o financiamento do setor florestal tem sido de difícil acesso, havendo reclamações quanto ao fato de o estoque de madeira não ser aceito como garantia.



**É** necessário buscar igualar as condições entre a madeira proveniente de desmatamento legal e a madeira proveniente de planos de manejo. A atual burocracia para aprovação dos planos de manejo, expressivamente mais complexa e demorada do que aquela necessária para as autorizações de desmatamento, desestimula os empreendedores, que acabam por retirar a madeira via desmatamento legal ou mesmo pela extração ilegal.

O fomento, a assistência técnica, a divulgação de dados do setor e a promoção de produtos madeireiros (legais) brasileiros no exterior são pontos que devem ser incentivados pelo setor público, com vistas a induzir o crescimento da atividade madeireira sustentável. Pode ser mencionado, por exemplo, o fato de os dados de produção, o superávit comercial e outros indicadores acerca do setor madeireiro acabarem camuflados, em função de estarem incluídos nos indicadores globais do setor agrícola.

A fiscalização de atividades de extração de madeira é também um ponto problemático. As dimensões continentais do país, em oposição ao reduzido número de fiscais do Ibama, têm conduzido à ineficiência na fiscalização. É necessário que se busque modernizar a fiscalização, examinando a possibilidade de utilizar técnicas de rastreamento remoto, imagens de satélite, monitoramento efetuado pelo Inpe, como formas de identificar e focalizar as regiões que devem ser fiscalizadas. A introdução de uma sistemática semelhante à da cadeia de custódia da madeira explorada (processo de rastreabilidade do bem madeireiro para comprovar sua origem), nos moldes da certificação florestal, poderia dar maior confiabilidade na procedência da madeira.

O certo é que sem modernizar a fiscalização, e tendo em vista a atual situação do quadro de fiscais do Ibama, dificilmente o controle da atividade madeireira aumentará a expectativa de punição aos infratores e, conseqüentemente, de coibição à extração ilegal.

## CONCLUSÕES

A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, que neste artigo lhes apresento em resumo, evidenciou que o manejo florestal se apresenta como o caminho mais adequado para a exploração racional de florestas nativas, com vantagens em relação à exploração de madeira nos moldes convencionais, em função de apresentar custos de produção mais baixos, maior produtividade, mercado mais seguro e manutenção da estrutura florestal, além de propiciar o aproveitamento dos recursos não madeireiros da área explorada.

A Floresta Amazônica representa, atualmente, a maior reserva de floresta tropical do mundo, fato que sensibiliza a atenção mundial para a proteção desse importante ecossistema. Os atuais níveis de desmatamento e degradação da área ainda são preocupantes e ainda há diversos obstáculos à efetiva e crescente implementação do manejo florestal sustentável na região. Constatou-se, no entanto, que, se adotadas providências com vistas a viabilizar e estimular o manejo florestal apropriado, há perspectivas de desenvolvimento sustentável do setor madeireiro, com geração de empregos, tributos, benefícios sociais e econômicos, além da possibilidade de se manter a exploração da floresta em níveis compatíveis com as restrições ambientais da região.

Restou patente a imperiosa e urgente necessidade da implementação de uma série de medidas, por parte de diversos órgãos e entidades governamentais, principalmente de ações conjuntas, tendo em vista as enormes proporções do desafio de estabelecer políticas adequadas para a região amazônica. Para tanto, submeti à consideração do Plenário do TCU proposta de estabelecimento de recomendações, proposição essa que contou com o apoio de meus nobres Pares, à unanimidade.

Ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), foi recomendada a adoção de medidas com vistas a simplificar o processo de aprovação dos planos de manejo florestal; a estudar a possibilidade do estabelecimento de mecanismos que equiparem a competição entre a madeira proveniente do manejo florestal e aquela oriunda do desmatamento legal; a padronizar os critérios de avaliação técnica para aprovação de planos de manejo florestal; e a capacitar seus funcionários para a execução de processos padronizados de avaliação e fiscalização dos planos de manejo florestal.

Às Secretarias de Biodiversidade e Floresta, de Coordenação da Amazônia e de Desenvolvimento Sustentável, todas do Ministério do Meio Ambiente, e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), recomendou o TCU que fosse providenciado o macro zoneamento da Amazônia Legal, com o objetivo de evidenciar as questões da titularidade de cada terra, assim como a aptidão de seu ecossistema, de modo a nortear as políticas florestais na região. Aos mesmos entes, em conjunto com o Ibama e o Banco da Amazônia (Basa), foi recomendado o estabelecimento de uma política florestal sustentável na Amazônia Legal que considere a aptidão de cada ecossistema, regularização fundiária, concessão florestal, incentivos fiscais para a exploração sustentável, fomento, assistência técnica florestal, recuperação de áreas degradadas e ênfase na modernização da fiscalização.

Especificamente ao Incra, recomendou-se que, quando da elaboração de Projetos de Desenvolvimento de Assentamento na região amazônica, considere a aptidão florestal da área, propiciando, sempre que cabível, condições, estruturais e financeiras, favoráveis à exploração sustentável dos recursos naturais e que promova, prioritariamente nas áreas de conflito, a regularização fundiária.

À Secretaria de Desenvolvimento da Produção, do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, recomendou o Tribunal o estudo de estratégias para ampliar a divulgação no mercado mundial das potencialidades das madeiras tropicais brasileiras, com vistas a ampliar o número de espécies comercializadas legalmente no exterior.

Por fim, recomendou-se à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e ao Ibama o estudo de formas de normatizar a obrigatoriedade da verificação da origem da matéria-prima, em especial quanto à legalidade na extração, sempre que os órgãos e entes públicos federais forem adquirir produtos que tenham madeira em sua composição.

Em suma, conforme já declarei no Voto que proferi no TC nº 017.231/2003-8, é alvissareiro constatar que o manejo florestal, como forma de exploração, é exemplo de boa prática de proteção e promoção do desenvolvimento da região da Amazônia Legal e efetivamente pode ser considerado sustentável. Por outro lado, a efetiva implementação de tal sistema, assim como a continuidade dos empreendimentos já em execução e o incremento da adoção da prática, dependem de ações urgentes e harmônicas de diversos órgãos e entidades governamentais, para o que considero que as recomendações estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União muito poderão contribuir.

Portanto, considero que o Tribunal de Contas da União, por intermédio dessa auditoria, de que lhes dou resumida notícia neste artigo, prestou relevante contribuição para o desenvolvimento, em bases apropriadas, da região amazônica, parcela ao mesmo tempo tão rica e tão necessitada do território brasileiro.

***"(...) há perspectivas de desenvolvimento sustentável do setor madeireiro, com geração de empregos, tributos, benefícios sociais e econômicos, além da possibilidade de se manter a exploração da floresta em níveis compatíveis com as restrições ambientais da região."***

Não poderia concluir este artigo sem dirigir uma palavra de louvor ao esforço desenvolvido pela equipe da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob, unidade técnica deste Tribunal encarregada da realização dos trabalhos de auditoria. Esforço não só no sentido intelectual, mas principalmente no físico, na acepção mais muscular que o termo possa assumir, já que, em se tratando de missões na região amazônica, a magnitude das tarefas a desempenhar quase sempre assume proporções hercúleas e cercadas de adversidades.

Pois bem, quase um século depois de Euclides da Cunha, auditores deste Tribunal repetem aquela áspera trajetória e enfrentam a floresta para conhecê-la. Vê-se, nos autos do processo, relatos de que, para atingir seus objetivos, a equipe de auditoria precisou se alojar em acampamentos improvisados no interior da floresta e se deslocou por longínquas estradas de terra em condições precárias. As distâncias, sempre muito expressivas na região, também representaram séria limitação, havendo o registro de que, no período de 5 a 21 de novembro de 2003, foram percorridos pela equipe cerca de 2.285 km.

É essa a luta de que nos falava Euclides da Cunha, para desvendar a floresta, para que possamos, apoiados nos achados que de lá trouxeram os nossos auditores, crescer com a floresta, adaptando-a, para dominá-la. É a contribuição que dá ao país o Tribunal de Contas da União, na caminhada lenta e gradual em direção à descoberta dessa desconhecida região, e que é a chave para superar o desafio que nos legou Euclides da Cunha: “progredir ou perecer” ■

“

***(...) quase um século depois de Euclides da Cunha, auditores deste Tribunal repetem aquela áspera trajetória e enfrentam a floresta para conhecê-la. Vê-se, nos autos do processo, relatos de que, para atingir seus objetivos, a equipe de auditoria precisou se alojar em acampamentos improvisados no interior da floresta e se deslocou por longínquas estradas de terra em condições precárias.***

”

# Desenvolvimento Sustentável no Brasil

## Agenda 21

**Marina Silva**

Ministra do Meio-Ambiente  
Brasil

O conceito de desenvolvimento sustentável, divulgado através do relatório Nosso Futuro Comum, implica na tese de que o desenvolvimento é possível ser atingido sem que para isso tenhamos que destruir o meio ambiente. A partir desse conceito, o documento propôs a união de todos os países para a superação da degradação crescente do ambiente global na atmosfera, florestas, rios e oceanos.

A idéia de que é necessário um esforço comum e planetário para se corrigir os rumos do modelo de desenvolvimento econômico e social se firmou no cenário político. Entretanto, não há como afirmar que o desenvolvimento vigente no mundo globalizado poderia ser considerado sustentável com o panorama de concentração de poder econômico, de renda, especulação financeira, aumento da extração de recursos naturais, poluição e impactos ambientais em escala global capazes até de causar fenômenos climáticos devastadores. No entanto, o simples fato de assistirmos a uma crescente preocupação com os problemas ambientais e com a necessidade de atingirmos um patamar de desenvolvimento saudável é um sinal animador de que estas questões estão, gradativamente, sendo percoladas no tecido social em nível mundial e formando a consciência da população. E não é somente isso: nos últimos 10 anos houve um enorme avanço na geração de conhecimentos científicos relacionados a estas questões o que, inclusive, vem provocando uma revolução nos paradigmas até então vigentes. Tudo indica que vivemos o início de um grande ciclo de uma nova forma da organização do saber baseada na transdisciplinaridade.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92, adotou o conceito de desenvolvimento sustentável e inovou, propondo a Agenda 21, iniciativa assinada por 179 países presentes no evento. Este documento que passou a se constituir no mais importante resultado do evento, reúne o conjunto mais amplo de premissas e recomendações sobre como as nações devem agir para alterar seu vetor de desenvolvimento em favor de modelos sustentáveis e a iniciarem seus programas de sustentabilidade. Trata-se de um volume com 40 capítulos e 800 páginas, que descreve programa de ação sobre a inserção do meio ambiente na matriz do desenvolvimento. Nele constam tratados nas áreas que afetam a relação entre o meio ambiente e a economia, abrangendo a atmosfera, energia, desertos, oceanos, água doce, tecnologia, comércio internacional, pobreza e população.

O documento é dividido em quatro seções: dimensões sociais e econômicas sobre as políticas internacionais que podem ajudar na concretização do desenvolvimento sustentável, as estratégias de combate à pobreza e à miséria e a introdução de mudanças nos padrões de produção e de consumo; conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento sobre o manejo dos recursos naturais e dos resíduos e substâncias tóxicas; fortalecimento do papel dos principais grupos sociais que sugere ações necessárias para promover a participação da sociedade civil; e meios de implementação que trata dos mecanismos financeiros e dos instrumentos jurídicos para a implementação de projetos e programas com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Com esse contexto, podemos afirmar que a Agenda 21 entrou na vida de nossas sociedades como um fator organizador da pauta prioritária das diversas localidades e de implantação de mecanismos de melhoria da qualidade de vida de toda a população. Com o processo de implementação da Agenda 21, uma grande quantidade de novos atores e de grupos sociais foram se formando e se firmando, tornando a sociedade co-responsável pelo projeto de desenvolvimento sustentável de sua comunidade, de sua cidade e até de seu país. É importante salientar que não se trata de uma agenda ambiental, e sim uma agenda para o desenvolvimento sustentável.

No Brasil, o processo de construção da Agenda 21 brasileira compreendeu um amplo diagnóstico que mobilizou todos os segmentos interessados em debates públicos em 26 estados e reflexão por pelo menos 40 mil pessoas, representando diversos setores governamentais e da sociedade civil. Todo este movimento produziu a Agenda 21 Brasileira, que se divide em seis temas básicos: Agricultura Sustentável, Cidades Sustentáveis, Infra-Estrutura e Integração Regional, Gestão e Recursos Naturais, Redução das Desigualdades Sociais e Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento. O resultado deste trabalho encontra-se nos dois fascículos da Agenda 21 Brasileira: Resultado da Consulta Nacional e Ações Prioritárias, lançada em 2002, pouco antes da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável, ou Rio + 10.

Joanesburgo, por sua vez, foi para o Brasil o momento de reafirmação da validade da Rio 92 e de renovação de uma parceria internacional baseada em objetivos comuns, que aproxima países desenvolvidos e em desenvolvimento para a promoção do desenvolvimento sustentável nos níveis global, regional, nacional e local. Além disso, promoveu uma grande participação das organizações não governamentais, movimentos sociais, setores empresarial, acadêmico e científico, reconhecendo a importância do envolvimento de todos os atores para o alcance das metas do desenvolvimento sustentável. No entanto, são muitas as críticas, especialmente por parte da sociedade civil organizada, de que avançamos pouco até e durante a cúpula. Mas se o Brasil conseguir cumprir as tarefas de implementação dos compromissos ali aprovados e renovar o compromisso com a cooperação, poderemos contribuir muito para um futuro em que a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais e o estabelecimento de padrões de consumo e produção sustentáveis sejam realidade.

A hora é de dirigir o debate para a viabilização das ações, compromissos e objetivos acordados no Plano de Implementação de Joanesburgo e, ainda mais, na Agenda 21. Trata-se de trabalhar e pensar formas criativas e que levem a resultados concretos para caminharmos na trilha da sustentabilidade tendo, em primeiro lugar, muito claros os objetivos de implementação, considerando nossas necessidades no que se refere à energia renovável, ao abastecimento da água potável, acesso aos recursos da biodiversidade, beneficiamento de produtos agrícolas e agroflorestais, entre outros. Essa responsabilidade é dividida entre os governantes, as ONGs e movimentos sociais e o empresariado que, por sua vez, tem sinalizado uma boa disposição para o pensamento de longo prazo visando a durabilidade dos recursos naturais e humanos.



***"A história está nos dizendo que somente através do debate entre todos os setores da sociedade é possível a construção de uma força política que seja porta-voz das demandas dos cidadãos, que vivem os problemas sociais e ambientais nas suas próprias localidades."***

De fato, Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 são hoje dois conceitos que estão, lado a lado, marcando nosso vocabulário desde a última década, mas quais são os princípios norteadores das ações que nos levam a crer que podemos implementá-los? Em primeiro lugar, a premissa máxima é a defesa da vida com busca constante de qualidade e equilíbrio das relações entre as pessoas e delas com todas as formas e manifestações vivas da natureza. A partir desse princípio, podemos buscar um desenvolvimento voltado para a justiça social e, integrando o direito de um ambiente saudável a todos, para a justiça ambiental que, para o nosso governo, significa que a maioria da população não se exponha aos efeitos ambientais negativos das ações políticas e econômicas, tenha acesso equitativo aos recursos naturais e às informações relevantes sobre esses recursos, os riscos ambientais e processos democráticos de decisão sobre políticas e projetos de sua localidade.

O desafio é grande pois apesar de ser claro o consenso de que é impossível termos soluções ambientais dissociadas das sociais, econômicas, culturais e éticas, o discurso continua fragmentado, de difícil assimilação. Nesse sentido, é preciso reunir esforços para traduzir a sustentabilidade nos mais diferentes níveis que a condicionam, sem perder sua unidade. A sustentabilidade é, por si, estratégica, integrada e seu caráter transversal faz com que possa se tornar a grande ferramenta para o exercício político dos governantes no Brasil, que já conta com uma base forte como o amadurecimento das relações entre os diferentes grupos e setores do campo sustentabilista e a existência de uma gama de informações de qualidade sobre o tema, com foco na ação governamental.

Não temos dúvidas que a Agenda 21 atende aos complexos requisitos para acionar e manter funcionando o motor da sustentabilidade. De acordo com os princípios estabelecidos pelo governo Luis Inácio Lula da Silva, de ter uma política ambiental que seja integrada e que dialogue com o desenvolvimento, a Agenda 21 se torna um dos principais instrumentos para se atingir a transversalidade da gestão ambiental nas políticas de governo já que sua metodologia pontualmente viabiliza a inclusão social com desenvolvimento no seu sentido mais amplo, geração de renda e preservação do meio ambiente. Mas como isso pode ser viável? A história está nos dizendo que somente através do debate entre todos os setores da sociedade é possível a construção de uma força política que seja porta-voz das demandas dos cidadãos, que vivem os problemas sociais e ambientais nas suas próprias localidades. Portanto, a Agenda 21 – que tem provado ser um guia eficiente para processos de união da sociedade, compreensão dos conceitos de cidadania e de sua aplicação, influenciando a formação de políticas públicas – é um dos grandes instrumentos de construção de uma democracia participativa e uma cidadania ativa para o Brasil. O momento é de colocar sua implementação e disseminação em ampla atividade.

Em 2003, a importância estratégica que a Agenda 21 conquistou, levou o governo a considerá-la como Programa no Plano Plurianual - PPA 2004-2007. O Programa Agenda 21 é composto por três ações fundamentais: promover a internalização dos princípios e estratégias da Agenda 21 Brasileira na formulação e implementação de políticas públicas nacionais e locais, por meio do planejamento estratégico, descentralizado e participativo, para estabelecer as prioridades a serem definidas e executadas em parceria governo-sociedade, na perspectiva do desenvolvimento sustentável; promover a elaboração e implementação de Agendas 21 Locais com base nos princípios e estratégias da Agenda 21 Brasileira que, em consonância com a Agenda global, reconhece a importância do nível local na concretização de políticas públicas sustentáveis e articular uma estratégia nacional para a formação continuada de agentes regionais que promovam o desenvolvimento local sustentável, por meio da disseminação dos princípios e estratégias da Agenda 21 Brasileira e indução dos processos de elaboração e implementação de Agendas 21 Locais.



**E**m relação à Agenda 21 Local, temos hoje 400 processos em curso - quase o dobro do número catalogado até 2002 - e nossa meta é termos, até o final do governo, 1.500 experiências em todo o País. Para operacionalizar esse processo, esforços em torno de incentivos aos diversos atores da sociedade a implementá-las em suas localidades estão sendo empreendidos pela equipe do Programa e do MMA como um todo para capacitar e monitorar processos em comunidades e acompanhar a implementação dos Fóruns da Agenda 21 Local. Ainda durante 2003 foi lançado, num misto de parcerias institucionais e por meio do Fundo Nacional do Meio Ambiente, um edital para a construção de 64 novas Agendas 21 locais, o maior em demanda induzida da história do Fundo. Outros financiamentos como o Banco do Nordeste e a Caixa Econômica Federal também aderiram ao fomento às Agendas 21 Locais.

Incorporados às atividades como sendo disseminadores e educativos, os eventos Encontro Nacional das Agendas 21 Locais e a Conferência Nacional de Meio Ambiente também fizeram parte das atividades da Agenda 21 nesse ano. O primeiro Encontro Nacional das Agendas 21 Locais, realizado em novembro em Belo Horizonte, contou com a participação de cerca de 2.000 pessoas de todas as regiões brasileiras, o que confirmou o grande interesse da sociedade pelos temas da Agenda 21 e, principalmente, consagrou este como sendo um processo amplo e eficaz que envolve e estimula a participação. Ainda sobre informação e educação, e em parceria com o Ministério da Educação, foi desenvolvido e executado o Programa de Formação em Agenda 21, voltado para a formação de cerca de 10.000 professores das escolas públicas do País que, através do programa de TV Salto para o Futuro, da TVE, discutiram a importância de se implementar a Agenda 21 nas comunidades e na escola. Em consonância com o Planejamento Estratégico do programa Agenda 21, esse programa de formação terá continuidade e irá envolver, além dos professores, os participantes dos Fóruns Locais da Agenda 21, sejam eles representantes da sociedade civil ou de governos.

Outra grande ação, a internalização da Agenda 21 Brasileira na construção de políticas públicas nos diferentes níveis de governo, é considerada fundamental para que possamos dar um salto de qualidade e avançar na construção de um Brasil Sustentável. Assim, no dia 28 de novembro, o presidente Luis Inácio Lula da Silva assinou o decreto ampliando a CPDS - Comissão de Política para o Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional, de 10 para 34 membros, dando-lhe maior representatividade e capacidade de coordenação do processo da Agenda 21 e procurando envolver o conjunto do governo federal nesse processo. As instituições que compõe este novo quadro são: Ministério do Meio Ambiente, que preside a Comissão, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que exercerá a vice-presidência, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério da Cultura, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA, a Associação Brasileira das Entidades de Meio Ambiente - ABEMA, o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável - CEBDS, Fórum da Reforma Urbana; entidade representativa da juventude, de organização de direitos humanos, de comunidades indígenas, de comunidades tradicionais, de direitos do consumidor; de entidades empresariais, da comunidade científica, do Fórum Brasileiro das ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - FBOMS e de centrais sindicais. A CPDS atua no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais do Conselho de Governo e dentre as suas competências estão a coordenação da implementação da Agenda 21 Brasileira, o apoio a processos de Agendas 21 Locais, inclusive com propostas de mecanismos de financiamento, e o acompanhamento da elaboração e avaliação da implantação do PPA.

**F**inalmente, e para aumentar nosso rol de parceiros, ampliamos o diálogo com os governos municipais e estaduais e com o parlamento, por meio da Frente Parlamentar mista da Agenda 21. Esta frente, composta de 107 Deputados Federais e 26 Senadores, tem como principais objetivos articular o Poder Legislativo brasileiro, nos níveis federal, estadual e municipal, para permitir uma maior fluência na discussão dos temas ambientais, disseminação de informações relacionadas a eles e mecanismos de comunicação com a sociedade civil.

Incorporar os princípios da sustentabilidade nas políticas públicas nacionais, assim como nas ações dos diferentes segmentos sociais é um processo que exige mudanças culturais, de padrões e hábitos enraizados há muito em nossa sociedade. A intenção que suscita é que o governo como um todo e os diversos segmentos da sociedade entendam que o desenvolvimento pode ser uma grande chance de construção coletiva da sustentabilidade no País. Somos todos responsáveis por colaborar na realização de uma mudança de caminhos e atitudes, que implique em desenvolvermos capacidade de mobilização e realização, para transformar conflitos em cooperação e estabelecermos o consenso a partir da ética que surge nas relações entre os homens e mulheres e a natureza, para assim gerar a preservação e a qualidade da vida que merecemos. ■



# Comércio e Meio Ambiente

**Celso Amorim**

Ministro das Relações Exteriores  
Brasil

## 1. INTRODUÇÃO

Até os anos 80, o tema da proteção ambiental não constituía questão central nas negociações comerciais; não há, por exemplo, qualquer referência a meio ambiente no texto do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Vigorava o entendimento de que os temas ambiental e comercial pertenciam a universos distintos. A interconexão entre os dois temas surgiu em anos recentes, em virtude, por um lado, do crescente interesse pelos temas ambientais, e, por outro, da percepção, por vezes equivocada, a respeito dos malefícios causados pelo aumento da atividade econômica sobre os recursos naturais. O comércio internacional, considerado a mola propulsora do desenvolvimento econômico, começou a ser identificado, em alguns países, como o inimigo natural do meio ambiente. Parte dessa tendência explica-se pelas implicações globais das políticas tanto ambientais, quanto comerciais, cujo impacto se estende para além das fronteiras nacionais. Ao mesmo tempo que a solução para grande parte dos problemas ambientais requer cooperação internacional - como no caso da diminuição da área florestal, da perda da diversidade biológica, das mudanças climáticas e da erosão da camada de ozônio -, também na esfera do comércio internacional amplia-se a área coberta por regras multilaterais sob a égide da OMC, que, entre seus atributos, passou a contar com um sistema de solução de controvérsias vinculante.

A partir dos anos 80 e 90, a tensão entre os defensores do livre-comércio e os ambientalistas aguçou-se, na medida em que surgiram divergências quanto aos custos decorrentes da implementação das medidas de proteção do meio ambiente. Com efeito, o princípio do 'poluidor pagador', contido na Agenda 21, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), ao determinar a responsabilidade pelos danos ambientais, não deixou claro como estes custos deveriam ser calculados e, por conseguinte, internalizados pelos países. Para os defensores do livre-comércio, certos regulamentos ambientais beiram a irracionalidade econômica, além de, muitas vezes, não contarem com evidências cientificamente comprovadas. Por seu turno, os ambientalistas nutrem suspeitas quanto à repercussão ambiental de certos aspectos da liberalização comercial. Normas ambientais mais rigorosas implicam, também, custos mais altos, com possíveis resultados desvantajosos em termos de competitividade para as empresas que as aplicam. Trata-se de uma discussão que reproduz, até certo ponto, uma clivagem norte-sul, à luz do risco de que as normas ambientais defendidas pelos países desenvolvidos venham a transformar-se em barreiras não-tarifárias, ainda que o objetivo original não seja necessariamente de natureza protecionista.

**A**O caso “atum-golfinho”, julgado no GATT em 1990, durante as negociações da Rodada Uruguai, constituiu marco importante no contexto da tensão entre as agendas comercial e ambiental. A proibição norte-americana de importação de atum mexicano, com base na justificativa da captura acidental de golfinhos, foi considerada discriminatória pelo painel, em virtude de seu caráter extra-jurisdicional, por basear-se no método de produção (ferindo a cláusula de “produto similar”) e por não explorar outros meios estimados menos restritivos ao comércio para se buscar o mesmo objetivo. Na visão dos ambientalistas, a decisão adotada pelo painel teria colocado as obrigações comerciais em um plano superior aos compromissos relativos ao meio ambiente.

Os ambientalistas passaram a duvidar da capacidade do então GATT e da OMC, hoje, de julgar disputas comerciais que envolvam medidas de proteção ao meio ambiente. Para estes, o Artigo XX do GATT (que estipula que nada no texto do acordo deve ser interpretado de forma a impedir a adoção ou a implementação de medidas necessárias à proteção do meio ambiente e da saúde humana, animal ou vegetal) deveria ser revisto, de forma a permitir a acomodação das preocupações ambientais. A criação do Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (CTE) da OMC e a referência à importância do desenvolvimento sustentável no preâmbulo do Acordo de Marrakesh refletem, de certa forma, preocupação em estabelecer uma relação entre os instrumentos internacionais de proteção ambiental e o sistema multilateral de comércio. Cabe salientar, entretanto, que a OMC não implementa acordos ambientais. O CTE limita-se a analisar a relação entre as medidas ambientais e comerciais, de modo a promover o desenvolvimento sustentável. Para tanto, o Comitê tem mandato para propor eventuais emendas ou modificações às regras da OMC, caso necessário, de modo a se realçarem as sinergias positivas entre o comércio e o meio ambiente. Não obstante, o CTE nunca chegou a recomendar qualquer mudança nas regras da OMC, em razão da ausência de consenso entre seus membros.

Às dificuldades relacionadas com a definição das normas e a aplicação de políticas ambientais, soma-se o conceito, consagrado na Agenda 21, de ‘responsabilidades comuns mas diferenciadas’. Segundo esse princípio, os países industrializados teriam responsabilidade moral com relação à grande parte dos atuais problemas ecológicos, causados pela atividade econômica desenvolvida ao longo dos séculos. Com base nesse argumento, os países em desenvolvimento defendem que não deveriam ter a obrigação de investir em programas ambientais na mesma proporção dos desenvolvidos, em razão do histórico de utilização dos recursos naturais.

Eventuais conflitos na matéria acabam desembocando na esfera comercial, na medida em que são privilegiados instrumentos percebidos como negativos - como as medidas restritivas ao comércio - em lugar dos incentivos positivos, como ajuda financeira ou transferência de tecnologia com fins ambientais. Ocorre, freqüentemente, que as medidas que restringem o comércio são consideradas negativas ou ineficazes para a proteção do meio ambiente, sobretudo se desacompanhadas de instrumentos “positivos” voltados para a implementação dos compromissos ambientais, tais como cooperação técnica ou investimento em capacitação. Os casos “atum-golfinho” e “camarão-tartaruga”, envolvendo EUA e México, e EUA e um grupo de países asiáticos, respectivamente, constituem exemplos de extraterritorialidade de uma medida ambiental no campo do comércio internacional. Em ambos os casos, questiona-se a efetividade da medida de restrição comercial sobre os recursos naturais que se busca preservar, já que a captura de golfinhos e tartarugas, pelos países atingidos pelo embargo, continuou nos níveis anteriores à imposição das medidas.



Outro fator de tensão refere-se aos mecanismos de implementação das medidas ambientais, hoje sob responsabilidade das autoridades nacionais. Na área ambiental, não existe paralelo, no plano internacional, do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, o que explicaria, em parte, o recurso crescente a medidas de restrição comercial (“*trade-related measures*”) no contexto das convenções ambientais. Na ausência de regras precisas que possam ser “*enforced*”, o mecanismo de sanção comercial, no âmbito das convenções ambientais, transforma-se em um recurso de pressão para que os governos implementem os compromissos ambientais assumidos. A falta de uma estrutura institucional para proteger o meio ambiente – da mesma maneira que a OMC busca assegurar a manutenção do livre comércio – explica, em grande parte, o antagonismo entre os interesses comerciais e ambientais. A idéia de se criar uma organização mundial do meio ambiente (“*global environment organization*”) já foi debatida nos circuitos acadêmico e político, sem que se tenha, contudo, alcançado consenso sobre a conveniência de se criar uma organização dessa natureza.

Vale assinalar que a jurisprudência da OMC envolvendo preocupações ambientais ou ligadas à saúde humana tem evoluído positivamente, no sentido de se interpretar as regras de forma mais flexível e sensível a esses interesses. No caso do “camarão-tartaruga”, por exemplo, o Órgão de Apelação reconheceu o direito de os EUA adotarem uma medida unilateral para proteger as tartarugas marinhas, em situações de pesca de camarão, desde que as Partes se comprometessem a buscar uma solução bilateral ou multilateral satisfatória. No caso do amianto, confirmou o direito da França de barrar as importações de certos produtos que continham amianto, com base nos alegados efeitos cancerígenos do produto. Ambos os casos justificam a exceção às regras da OMC, com base no Artigo XX do GATT 94. À luz dessa evolução positiva, muitos países questionam a necessidade de se alterarem as regras da OMC, em particular o Artigo XX, já que as tensões existentes têm sido dirimidas de forma satisfatória.

---

***"A falta de uma estrutura institucional para proteger o meio ambiente – da mesma maneira que a OMC busca assegurar a manutenção do livre comércio – explica, em grande parte, o antagonismo entre os interesses comerciais e ambientais."***

---

## 2. A RODADA DE DOHA

Durante a IV Conferência Ministerial da OMC, realizada em Doha (2001), países como a Noruega e a Suíça, além da União Européia buscaram flexibilizar as regras da OMC, para acomodar preocupações ambientais. Mais especificamente, pretendiam revisitar as regras relativas a rotulagem (TBT), precaução (SPS) e as exceções gerais aos acordos da OMC (Artigo XX do GATT 94), em particular o esclarecimento da relação entre as Convenções Ambientais (MEAs – “*Multilateral Environmental Agreements*”) e as regras da Organização. Os argumentos destes países baseavam-se, primordialmente, na falta de previsibilidade do sistema em caso de disputas comerciais que envolvessem medidas comerciais tomadas no âmbito de MEAs, dado o risco potencial da incompatibilidade entre as agendas comercial e ambiental. Caberia tão somente aos Membros, (e não ao Órgão de Solução de Controvérsias) esclarecer as regras de modo a se eliminarem eventuais ambigüidades. A inclusão do tema na pauta da IV Conferência Ministerial serviu para responder às pressões não só dos grupos ambientais, mas também dos consumidores, cada vez mais preocupados com a qualidade dos alimentos e seu vínculo com o comércio, a exemplo da controvérsia causada com a moratória aplicada pela UE contra a importação de transgênicos.

Por outro lado, a vasta maioria dos países, entre os quais todos os países em desenvolvimento, os EUA, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia, sustentavam a idéia de que a relação entre comércio e meio ambiente da OMC é satisfatória, não havendo necessidade de se proceder a um maior esclarecimento. Na opinião desses países, o delicado equilíbrio alcançado na Rodada Uruguai não deveria ser perturbado com a reabertura de questões de difícil equacionamento, tais como precaução, método e processo de produção ('PPM') e a consistência das medidas comerciais tomadas no âmbito dos MEAs (ou até mesmo unilateralmente) com as regras da OMC.

Havia fortes suspeitas quanto às verdadeiras intenções dos europeus em relação às propostas sobre meio ambiente. Ainda que sob alegada justificativa não-protetionista, o real objetivo da União Européia consistiria em flexibilizar as regras da OMC de forma a acomodar preocupações 'ambientais' e 'sociais' (como o direito do consumidor de ter acesso à informação via regulamentação do Estado), e evitar, assim, potencial questionamento de sua política ambiental com incidência comercial no sistema de solução de controvérsia. Temia-se que, a prevalecer o ponto de vista europeu, os benefícios advindos de futuros avanços na área de liberalização agrícola ou industrial pudessem vir a ser anulados em virtude da imposição de barreiras não-tarifárias de natureza ambiental. Mesmo os EUA, grandes defensores da inclusão do tema ambiental no GATT/OMC (vide questão dos atum-golfinho, tartarugas-camarão, bem como o caso sobre gasolina contra o Brasil), não demonstraram grande entusiasmo pelo estabelecimento de regras que dessem margem muito ampla a medidas de precaução, baseados em sua própria experiência em contenciosos com a UE ("*hormone-beef*").

Caberia questionar, também, a concepção de que, ao buscar a ampliação da "flexibilidade ambiental" na OMC, os proponentes estariam lutando pela causa ambiental. O real comprometimento com a causa ambiental mede-se pela efetiva implementação dos compromissos assumidos ao amparo das convenções ambientais, e não pela tentativa de se mudarem as regras da OMC. A Organização não deve ser vista como o "inimigo" natural dos ambientalistas, sobretudo à luz da jurisprudência recente. Ao contrário, o aumento dos fluxos de comércio, propiciado pela liberalização comercial, tende a gerar os recursos necessários à promoção do desenvolvimento sustentável. Os países em desenvolvimento são os primeiros a beneficiar-se dessa tendência, na medida em que passam a poder investir, com maior engajamento, em programas de controle ambiental. Com efeito, juntamente com os altos padrões de consumo sustentados pelas sociedades mais ricas, a pobreza constitui um dos maiores inimigos da preservação ambiental. Assim, a defesa da causa ambiental deve incorporar a causa do combate à pobreza. Para tanto, é necessário aumentar o acesso a mercados, sobretudo para os produtos em que os países em desenvolvimento detêm maior vantagem comparativa.

As negociações sobre comércio e meio ambiente lançadas em Doha compreendem três áreas: 1) esclarecimento sobre a relação entre as 'obrigações comerciais específicas' tomadas no âmbito dos Acordos Ambientais Multilaterais (MEAs) e as regras da OMC; 2) arranjos institucionais para o intercâmbio de informações entre os Secretariados dos MEAs e os comitês específicos da OMC, bem como critérios para a admissão de observadores; e 3) redução e eliminação das tarifas e barreiras não-tarifárias para os produtos e serviços ambientais. Das três, a mais complexa e que implica mais riscos em termos de alteração do quadro normativo da OMC é a primeira. A segunda já se tornou, de certa forma, uma prática consolidada no CTE, ainda que existam problemas específicos com relação à admissão de alguns Secretariados, como o da Convenção de Diversidade Biológica. Já a terceira, em razão da "interface" com a área de acesso a mercados, tem sido considerada no âmbito dos dois respectivos órgãos negociadores, a saber, o grupo sobre o acesso a mercados para produtos não-agrícolas e o grupo sobre serviços.

*Nossa postura, até certo ponto, tem-se pautado pelo lema “se não está quebrado, não conserte”*

O principal tema em negociação refere-se à relação entre as regras multilaterais de comércio e as obrigações comerciais específicas contidas nos MEAs, e os possíveis conflitos entre as duas ordens jurídicas. As discussões sobre a questão, no momento, estão concentradas na definição de “obrigações comerciais específicas” e sua relação com as regras de comércio internacional. De um lado, capitaneadas pela União Européia, encontram-se as delegações que propõem uma definição ampla para o termo, que incluiria as chamadas “obrigações de resultado”. Segundo a proposta defendida por esses países, qualquer medida adotada por um país com o propósito de cumprir com o objetivo de determinado acordo ambiental, ainda que não esteja explícita no mesmo (“obrigações de resultado”), seria considerada automaticamente compatível com as disciplinas da OMC. A aceitação deste enfoque implicaria, na prática, conceder “carta branca” para a adoção de medidas sem a comprovação científica adequada, com suposto propósito de proteção do meio ambiente, que poderiam restringir injustificadamente o comércio.

Outras delegações, entre elas o Brasil, os Estados Unidos e a Austrália, defendem um enfoque mais pragmático para o tratamento da questão no CTE, de modo a evitar generalizações, centrando-se na comparação, caso a caso, entre os dispositivos comerciais nos MEAs e as regras da OMC. A posição defendida pelo Brasil e outros países em desenvolvimento na relação entre a Convenção sobre Diversidade Biológica e o Acordo TRIPS (“Trade-related aspects of intellectual property rights”) é exemplo deste tipo de enfoque. Para muitos países, não haveria, “a priori”, conflito entre os dois sistemas jurídicos que justificasse a necessidade de modificar as atuais regras da OMC, em especial o Artigo XX do GATT.

A problemática dos MEAs tem sido extensamente discutida no CTE durante os dois primeiros anos de sua existência. De uma maneira geral, o equacionamento dos problemas ambientais relacionados a comércio, mediante a via multilateral, já é admitido pelos estados membros. Um exemplo deste enfoque seria a recomendação do Órgão de Apelação no caso dos ‘camarões e tartarugas’, no sentido de que os EUA e a Malásia buscassem um arranjo institucional definitivo, que envolvesse todas as Partes interessadas, para a preservação e conservação das tartarugas marinhas. No entanto, alguns países continuam a ter dúvidas quanto à efetividade e às implicações de se institucionalizarem pareceres favoráveis à causa ambiental nas regras da OMC.

Algumas questões deveriam ser, de início, equacionadas, como a definição de um MEA. Sugerem-se, por exemplo, alguns critérios: a) aberto à participação a todos os países interessados; b) representação equilibrada em termos de região e de nível de desenvolvimento econômico; e c) representação adequada dos países consumidores e produtores do bem coberto pelo MEA.

Outro problema mencionado na Declaração de Doha refere-se ao fato de que o parágrafo sobre o esclarecimento entre as regras da OMC e as ‘obrigações comerciais específicas’ contidas nos MEAs faz clara ressalva aos países não membros do “acordo em questão”. Como se sabe, os EUA não aderiram a vários instrumentos ambientais, tais como a Convenção de Basileia sobre Resíduos Perigosos e o Protocolo de Quioto, ao contrário de vários países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, que são partes de várias convenções ambientais, estando portanto sujeitos a compromissos específicos na matéria. Na eventualidade de as negociações na OMC sobre este ponto concreto evoluírem no sentido do estabelecimento de compromissos efetivos em matéria de ‘obrigações comerciais específicas’ no âmbito de certos MEAs, estes aplicar-se-ão tão-somente a número delimitado de países (as partes dos MEAs), criando-se, na prática, um sistema dual de obrigações e regras diferenciadas conforme a adesão aos instrumentos ambientais.



Os países considerados “em dia” com suas obrigações ambientais, por fazerem parte dos MEAs, ver-se-iam, portanto, penalizados ao terem compromissos acrescidos na OMC. Desnecessário mencionar que este resultado hipotético acabaria acarretando o efeito contrário ao desejado, atuando na prática como desincentivo a que os países adiram a instrumentos ambientais, e podendo, inclusive, levar outros países a denunciarem os existentes.

### 3. INTERESSES DO BRASIL

A posição do Brasil em matéria de comércio e meio ambiente caracteriza-se por um enfoque equilibrado. Temos afirmado, no CTE e em outros foros, satisfação com as regras atuais, as quais se afiguram capazes de acomodar os objetivos ligados ao meio ambiente, sem descuidar das preocupações voltadas para a continuação da liberalização comercial. O equilíbrio é delicado, tem sido observado pelos membros e confirmado pelo mecanismo de solução de controvérsias (“camarão-tartaruga”/“amianto”), o qual tem demonstrado sensibilidade política com relação ao crescente interesse da opinião pública pelos temas ambientais. Nossa postura, até certo ponto, tem-se pautado pelo lema “se não está quebrado, não conserte” (ou, em sua versão inglesa, mais conhecida, “*if it ain't broke, don't fix it*”).

No entanto, em vista das negociações lançadas em Doha, poderia ser de interesse do Brasil demonstrar a importância atribuída ao tema ambiental pelo Governo. Essa postura mais ofensiva poderá ser instrumental, inclusive, para colocar a nu a contradição entre a posição supostamente pró-ambientalista na OMC de certos parceiros desenvolvidos e a implementação insatisfatória de muitos compromissos assumidos por estes no marco dos MEAs. A melhor forma de se promover o objetivo do desenvolvimento sustentável pareceria ser mediante o fortalecimento da agenda ambiental, com ênfase nas medidas positivas, e não nas negativas. Idealmente, as diferentes controvérsias ambientais deveriam ser resolvidas nos MEAs. A ação na OMC deveria ser circunscrita a casos específicos, que não logrem equacionamento na esfera dos acordos ambientais, e na medida em que comportem uma clara vertente comercial, com um potencial conflito entre as duas ordens jurídicas.

Ao mesmo tempo, será necessário um exercício mais prospectivo, em termos das implicações jurídicas, para o sistema multilateral de comércio, de se criar uma exceção, nas regras da OMC, para as obrigações comerciais específicas tomadas ao amparo de determinados MEAs (independente da forma que possa vir a assumir - emenda, código interpretativo, código de boa conduta, mecanismo consultivo). Uma das preocupações que se deve ter presente seria o impacto desta eventual exceção sobre as medidas unilaterais ambientais, na medida em que esta poderia representar precedente significativo para iniciativas extraterritoriais, com base em argumentos voltados para a conservação ambiental. Não se deve perder de vista, tampouco, a distinção entre as medidas comerciais permitidas nos MEAs e sua implementação em casos concretos. A exceção, caso criada, não poderia nunca prescindir do exame ao abrigo do ‘chapeau’ do Artigo XX do GATT 94 (que determina que medidas ambientais não devem ser aplicadas de maneira a constituir discriminação arbitrária ou injustificável entre países onde prevaleçam as mesmas condições, ou restrição disfarçada ao comércio internacional). Será necessário, ainda, ter presente a relação entre as negociações agrícolas e aquelas sobre comércio e meio ambiente. Eventual progresso nas primeiras poderia vir a ser solapado pela imposição de barreiras de cunho ambiental. Recentes indicações do interesse da UE de inserir o tema de rotulagem ambiental nas negociações, durante a V Conferência Ministerial, demonstra sua possível intenção de buscar anular eventuais ganhos em acesso a mercados com a imposição de barreiras técnicas ao comércio. ■

# A Caminho da Gestão Ambiental

## Marcus Luiz Barroso Barros

Instituto Brasileiro do  
Meio Ambiente e Recursos  
Naturais Renováveis - Ibama  
Presidente

**A** Alguma força, algum eixo está movimentando e alavancando um novo pensar, uma nova sociedade. A história não morreu, ao contrário, está sendo construída sobre novos paradigmas, e tão rapidamente, que nos deixa às vezes com a sensação de que estamos atrasados para compartilhar desta transformação.

Há pouco tempo, no Brasil, nem mesmo as liberdades democráticas estavam asseguradas, e hoje, por causa da esperança de que o inesperado pode ocorrer. Parafraseando o teólogo Leonardo Boff, temos um governo, no qual acreditamos, nascido dos anseios populares, nascido da esperança, gerado no sonho e na vontade de acertar.

As questões ambientais que se transformaram, no mundo contemporâneo, em catalisadores de preocupações, anseios, expectativas e vontades políticas e sociais, de certa forma estão trazendo à luz novas perspectivas, buscando reverter as tendências do crescimento econômico desordenado para um modelo de desenvolvimento sustentável, comprometido com o respeito pela vida.

O conceito de desenvolvimento sustentável, desde Ignacy Sachs, Maurice Strong, o Relatório Brundtland, e tantos outros, embora se encontre ainda sob o manto dos debates ora técnicos, ora políticos, elevou-se ao primeiro patamar das propostas políticas internacionais.

Entre tantas discussões sobre este conceito, foi cristalizado na Conferência Nacional essa abordagem: "Forma socialmente justa e economicamente viável de exploração do ambiente' que garanta a perenidade dos recursos naturais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a diversidade biológica e os demais atributos ecológicos em benefício das gerações futuras e atendendo às necessidades presentes".

Assim, lembrando um artigo de Henri Acselrad no livro "O desafio da Sustentabilidade", o tipo de modelo que coloca a cidadania como condição de desenvolvimento se dá quando "na construção do mesmo, políticas ambientais integradas concorrem, democratizando a base material da sociedade, apoiando-se nas possibilidades oferecidas pela variedade de biomas, ecossistemas e demais configurações territoriais, ou seja, na diversidade de saberes dos sujeitos sociais que se referenciam a esses territórios.

Ainda, lembrando novamente Leonardo Boff, o império brasileiro ou a "Roma Tropical", ao contrário do império romano, se pautaria pela solidariedade ao invés da dominação militar. Sua missão seria "unificar a família humana na casa Terra". O teólogo afirmou que há quatro passos para se alcançar esse novo status. O primeiro seria cobrar medidas do Estado, que deveria ser social e de cunho popular. O segundo é a cobrança de engajamento por parte da intelectualidade nacional. "Ela tem uma dívida a pagar com os que não tiveram o privilégio de ir à Universidade. É preciso unir os saberes do povo com os dos profissionais", explicou. A terceira medida, dependente da segunda, é ajudar a mobilização popular, enquanto o quarto ponto seria a incorporação de uma "ética do cuidado" pelos políticos. Para o teólogo, os governantes "deveriam ficar mais na planície do que no Planalto".

O êxito, a médio e longo prazo de tudo que se pode conquistar deste saber, não dependerá somente do Governo Lula e sua Agenda ambiental de trabalho, mas de todos nós, na luta contra a pobreza, nas relações entre a pobreza e o meio ambiente, que devem sistematicamente fazer parte da pressão social e do diálogo político.

Nós, e quase todos da América Latina, vivemos grande parte do século XX sob ditaduras que restringiram as liberdades individuais. A questão ambiental só começou a ser discutida entre nós, com mais profundidade, a partir da década de 80; enquanto isto, os problemas ambientais foram ampliados pela concentração das populações nos grandes centros, e pelas apropriações inadequadas dos recursos naturais provocadas pelas diversas atividades econômicas. A contínua urbanização, associada à expansão industrial, transformou-se num problema crescente para a saúde pública.

Mas o nosso patrimônio é incalculável. A nossa biodiversidade é uma das maiores do mundo. Devido ao fato de contar com uma vasta extensão territorial e ampla diversidade geográfica e climática, além de possuir a maior cobertura de florestas tropicais do mundo, principalmente concentrada na Região Amazônica. Dentre os países detentores de megadiversidade, o Brasil ocupa o primeiro lugar, possuindo de 15 a 20% do total de espécies descritas no planeta. Deve-se salientar ainda que, conforme dados divulgados pelo Ministério do Meio Ambiente em 2002, aqui se encontram cerca de 55 mil espécies de plantas superiores (aproximadamente 22% do total mundial). Somam-se a esta informação os seguintes dados: a diversidade brasileira também é a maior no que se refere aos peixes de água doce e mamíferos, a segunda no que diz respeito aos anfíbios, a terceira quanto às aves, e a quinta com relação aos répteis. Isto sem mencionar nossos recursos hídricos: a bacia do rio Amazonas é a maior em todo o planeta; as bacias dos rios Paraná e Prata -localizados entre a Bolívia, Paraguai, Uruguai, Brasil e Argentina, e a do rio Orinoco, localizada entre a Venezuela e a Colômbia, estão entre as mais importantes do planeta. A América do Sul dispõe do maior aquífero do mundo, o Guarani, ocupando parte do território do Brasil, do Uruguai, do Paraguai e da Argentina.

Diante deste quadro de pobreza e grandeza, nossa responsabilidade política aumenta na proporção do compromisso constitucional que torna sagrado o direito de todos ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, e essencial à sua qualidade de vida. Amplia a estratégia governamental, que se abre para valores de equidade e justiça social e ambiental.

***"A questão ambiental só começou a ser discutida entre nós, com mais profundidade, a partir da década de 80; enquanto isto, os problemas ambientais foram ampliados pela concentração das populações nos grandes centros, e pelas apropriações inadequadas dos recursos naturais provocadas pelas diversas atividades econômicas."***

Ao verificar os resultados da escuta nacional compilados nas Préconferências estaduais e regionais, observou-se que há consenso sobre a definição de cinco bases estratégicas para o projeto da Agenda Ambiental Positiva do Ministério como um todo:

- Gestão Participativa e parcerias entre os três entes públicos federados;
- Parcerias com a sociedade civil e atores privados;
- Geração e disseminação de informações e tecnologias ambientalmente saudáveis;
- Educação ambiental; e
- Controle e inclusão social.

Nestas bases fundamentei a minha exposição sobre desenvolvimento sustentável na construção de futuros desejáveis para a área ambiental.

As ações ambientais devem ser vistas e tratadas como parte de um sistema e não como responsabilidade de um setor ou de uma esfera de governo. A Ministra Marina estabeleceu como eixo estruturante da política de governo do Ministério a questão relevante da transversalidade. Constitui este eixo o fio condutor da operacionalização das ações governamentais no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente. O SISNAMA, criado em 1981, torna-se estratégico porque representa uma proposta política de atuação governamental integrada, abrigando uma gestão ambiental sistêmica.

Mesmo assim, carece o SISNAMA de uma aproximação maior com a sociedade, com a iniciativa privada para, fundamentalmente, dar-lhe contemporaneidade, ou seja, dotá-lo de instrumentos capazes de superar as contradições internas e transformá-lo num facilitador do socioambientalismo. Significa inserir sua atuação num processo social e não apenas no insulamento das questões ambientais. Abre-se hoje um espaço enorme para a formação de parcerias entre instâncias de governo, numa política de convergência de interesses, desde que haja uma definição clara de objetivos e papéis voltados para o desenvolvimento ambiental e social. Estes objetivos e papéis encontram-se delineados nos resultados da Conferência Nacional, e o espaço será o das Comissões Tripartites, propostas pelo Ministério do Meio Ambiente, sobre as quais falará o Dr. Langone.

A participação ativa da sociedade civil na defesa do meio ambiente só estará assegurada na ponta do sistema se houver vontade política e órgãos ambientais fortes para responderem com efetividade às suas demandas, e apoiá-la em sua luta pela própria qualidade e condição de vida.

Somente o aprimoramento do esforço coordenado de todos os órgãos que tratam das questões ambientais propriamente ditas, e dos setores afins, permitirá ao País dar ao meio ambiente um salto de qualidade.

A democracia participativa, a transversalidade e o controle social, pressupõe obrigatoriamente que o Estado se aproxime do cidadão com o objetivo de melhorar a sua qualidade de vida, erradicar a pobreza, e garantir-lhe todos os direitos da cidadania. Para esta aproximação, no campo da gestão ambiental o Ibama vem criando esforços no sentido de gerar arranjos legais, institucionais e operacionais, e ainda, mecanismos e modalidades diferenciadas para uma estreita cooperação ativa da sociedade civil na defesa do meio ambiente, só estará assegurada na ponta do sistema se construirmos uma rede de articulação política e institucional capaz de responder com efetividade às demandas das comunidades em sua luta pela própria qualidade e condição de vida.

Francisco Reifschneider e Pedro Viana Borges, na introdução de um artigo sobre Parceria Multiinstitucional, na área da pesquisa agrícola, definiram muito bem o porquê da constante busca de parcerias pelas instituições públicas, tanto entre elas mesmas, quanto entre elas e a iniciativa privada: "A crescente competitividade existente no mundo contemporâneo implica num curioso paradoxo: a busca por parcerias, como maneira de desenvolver produtos de qualidade e assegurar porções substanciais do mercado. No caso específico do setor público, a parceria adquire proeminência ainda maior se levarmos em consideração: 1) a necessidade de interação com o setor privado, para garantir o atendimento à demanda, e; 2) a limitação dos recursos disponíveis."

E continuam: "A parceria deve ser compreendida como o relacionamento entre duas ou mais instituições distintas em uma relação de complementaridade, onde ambas as partes obtenham vantagens e benefícios daí advindos. Os resultados da parceria também devem exceder à mera soma dos esforços individuais de cada parceiro. A parceria multiinstitucional é uma necessidade dos novos tempos em que vivemos."

Neste rumo de idéias, recentemente, o Presidente Lula enviou ao Congresso Nacional um Projeto de lei que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública.

Para os fins desta lei, considera-se contrato de parceria público-privada, o acordo firmado com a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que, o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração, incumbem ao parceiro privado, observadas diretrizes de eficiência. A expectativa do Governo é viabilizar recursos da ordem de \$ 36 bilhões, que deverão ser destinados preferencialmente a investimento em infraestrutura.

Observa-se que esta lei se aplica aos órgãos da administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista, e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Abre-se na realidade um amplo leque de alternativas e oportunidades para a área ambiental. Indiretamente, se estabelece como princípio que todos os projetos de infraestrutura possam estar integrados à conservação do meio ambiente: a construção de rodovias, hidrovias, portos, telecomunicações e energia elétrica, inclusive com investimentos específicos para o setor. Diretamente, os serviços ambientais, principalmente da área de saneamento público, gestão dos resíduos, tratamento das águas residuais. Coleta de lixo, tudo isto que, segundo dados do Ministério das Cidades, precisa de \$ 178 bilhões para resolver o déficit em todo o país, nos próximos 20 anos.

A primeira condição institucional desejada para o sucesso da parceria público-privada é a criação de uma mesa para discussão e negócios e, a segunda, ter bons projetos.

Sobre isto, o Presidente Lula disse: "temos que fazer parceria para as obras que o governo não tem recursos". I: afirma: "não é o dinheiro que faz o projeto e sim o projeto que faz o dinheiro". Na sua plataforma de governo para o meio ambiente, sobre as fontes alternativas para financiamento da política socioambiental, ficou registrado o compromisso de se discutir novos mecanismos de financiamento e formação de fundos especiais para o financiamento de políticas e programas específicos.

Os fundos socioambientais servem para canalizar recursos, segundo critérios prévios de elegibilidade a pequenos projetos de grupos de baixa renda, formulados e implementados por agências públicas ou privadas, ONGs ou associações, grupos comunitários. Se bem gerenciados, constituem-se em ótima ferramenta de gestão ambiental o projeto de Lei que institui normas para a contratação de parcerias público-privadas prevê a integralização de recursos em Fundo Fiduciário de Incentivo às Parcerias Público-Privadas, pela União, e autoriza, mediante leis específicas, que os Estados, Municípios e Distrito Federal integralizem, também, fundos com as características referidas no Projeto de Lei.

Os Governos Estaduais e os municípios poderão incentivar parcerias com a iniciativa privada para os serviços ambientais, principalmente, da área de saneamento público, gestão dos resíduos, tratamento das águas residuais, coleta de lixo, e outros afetos ao desenvolvimento socioambiental regional e local.

Um exemplo de possibilidades para criar condições de sustentabilidade são as Comodities Ambientais, que são mercadorias originárias de recursos naturais que servem de insumos para a indústria e a agricultura, e dividem-se, segundo técnicos da área deste mercado, em sete matrizes: água, energia, biodiversidade, madeira, minério, reciclagem e controle de poluentes (água, solo e ar).

Neste sentido, Amyrah El Kalili, economista e coordenadora do projeto CT A (Consultant Trader Adviser, gerêdores de negócios) do Sindicato dos Economistas de São Paulo, apresentou, em um seminário, projeto que prevê o desenvolvimento de um mecanismo que valorize os produtos da floresta, transformando-os em ativos da Mata Atlântica. "A bromélia, o urucum ou o palmito terão certificados comprovando que foram produzidos em condições sustentáveis, e não arrancados ilegalmente", como explicou. Com a implantação desse projeto, os produtos da Mata Atlântica seriam comercializados em bolsas de valores.

Nesta perspectiva, abrem-se também as oportunidades do mercado de crédito de carbono no Brasil. O mecanismo de créditos de carbono foi previsto no Protocolo de Kyoto, que já foi ratificado por mais de 100 países, mas ainda depende da adesão da Rússia para ser colocado em prática. Os negócios já vêm acontecendo, independentes da ratificação final do protocolo. Países como a Holanda: já vêm financiando projetos –adquirindo antecipadamente esses créditos –em vários países do mundo, inclusive no Brasil.

Uma generalizada mudança de consciência está acontecendo em todas as partes do mundo. Nos meios comunitários encontram-se os impulsos de um novo movimento de cidadãos, suprapartidário, que atravessa as jurisdições tradicionais, trabalha quase sem recursos, agindo em conjunto para solucionar problemas comuns, principalmente os relacionados à erradicação da pobreza e melhoria da qualidade de vida, e que permite uma existência digna, pacífica e igualitária para todos.

As comunidades vêm se organizando por meio de conselhos comunitários, comitês, associações de classe, de bairros, e se estrutura a tal ponto que não poderá mais o poder público prescindir de sua audiência nas decisões políticas e na formulação das políticas públicas.

Neste sentido a verdadeira descentralização é a qual aproxima o Estado do cidadão, e assim possibilita o salto da democracia representativa para a democracia participativa. Esta é uma parceria eficaz. O controle social tão discutido nos dias de hoje, vem no bojo deste modelo.

As parcerias dos setores público-público, público-privado, e parcerias de organizações governamentais, não governamentais e comunidades têm propiciado o surgimento de iniciativas de sucesso em todo o País.

A expansão e o fortalecimento dessas iniciativas requerem formas organizativas em redes, para permitir melhor interação entre os agentes envolvidos, bem como facilitar o fluxo de informação, conhecimento e a troca de experiências da periferia para o centro, e vice-versa. O sucesso dessas parcerias dependerá fortemente da competência do poder público, em zelar pelo meio ambiente e "preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Nesse sentido, constitui uma prioridade inadiável a criação da Escola Nacional de Gestão Ambiental Pública, que se constituirá em importante instrumento de cooperação e apoio ao SISNAMA, na formação de quadros técnicos especializados, comprometidos com o desenvolvimento de um conhecimento crítico que oriente a transformação progressiva da política pública no campo ambiental.

A Educação Ambiental em todas os níveis e modalidades de ensino é peça fundamental no contexto do desenvolvimento sustentável. Ela contempla desde a conscientização da sociedade sobre a necessidade da preservação ambiental, reforça mudanças de atitudes sobre o ambiente, promove práticas de uso sustentável dos recursos naturais no seio das comunidades, possibilitando o envolvimento das mesmas, no planejamento e avaliação de projetos sociais.

Faz-se necessário fomentar a formação de cientistas criativos, que associem outros saberes às disciplinas acadêmicas. A transversalidade intelectual seguramente permitirá avançar na qualidade da educação ambiental. A sustentabilidade de um novo padrão de desenvolvimento requer vontade política, para que o academicismo possa romper sua estrutura que, tradicionalmente, vislumbra um único eixo de análise. Esta visão sistêmica irá potencializar o uso sustentável da megadiversidade dos nossos recursos biológicos, canalizando tal conhecimento em projetos que contribuam para alavancar o desenvolvimento em prol daqueles socialmente menos favorecidos.

Decididamente as perspectivas são otimistas.

O desenho de cenários não é um simples exercício de imaginação, pois deve-se prever o futuro que nos aguarda baseados apenas na subjetividade ou crenças individuais. Ao contrário, os cenários são definidos com base numa avaliação e combinação de diversos fatores que devem dar a eles uma carga de exequibilidade e equilíbrio. Entre estes fatores, destacam-se as forças motrizes.

Dessa maneira a identificação das principais Forças Motrizes para o meio ambiente é o primeiro trabalho que se realiza nesse procedimento. Forças Motrizes são fatores sócio-econômicos que impulsionam mudanças ambientais. A forma como estes fatores evoluem determina a conformação do desenvolvimento mundial e regional e o estado do meio ambiente no longo prazo, permitindo uma reflexão sobre as relações entre a questão ambiental e estes fatores.

Nesta perspectiva foram identificadas sete Forças Motrizes-Política e Geopolítica, Demografia, Ciências e Tecnologia, Economia e Sociedade, Valores e Cultura, Ecologia e Meio Ambiente e Balanço Energético.

Frente às dificuldades em identificar e processar a incerteza gerada pelas transformações globais de longo alcance há de se utilizar instrumentos que permitam identificar, processar e avaliar estes fatores de mudanças globais (Forças Motrizes), suas implicações para a configuração do futuro em distintos horizontes de tempo. Sendo assim, a identificação das tendências daqueles fatores de mudanças foram fundamentais para a construção dos cenários e da direcionalidade de longo prazo.

As tendências permitem identificar a possibilidade de mudanças na sociedade, que podem transformar-se em ameaças ou oportunidades para as quais um governo deve criar capacidades de enfrentamento ou aproveitamento, respectivamente. Para reduzir estes riscos e aproveitar as oportunidades, os governos e a sociedade em geral devem ser capazes de pensar e atuar no marco das grandes transformações.

A construção de cenários, não é um mero exercício de futurologia - a partir da definição das Forças Motrizes e de suas tendências foram levantadas algumas hipóteses. Embora alguns aspectos da vida moderna possam ser prognosticados, a crescente e contínua inovação tecnológica, a globalização e a queda das barreiras comerciais tornam a viagem ao futuro recheada de incertezas e surpresas. A análise de hipótese pode representar uma mudança nesse processo - explorando uma série de hipóteses futuras é possível obter uma imagem mais clara do que poderemos enfrentar, e quais podem ser as conseqüências das decisões tomadas. Desta forma, a pergunta pertinente que as hipóteses podem responder não é o que sucederá, mas sim o que poderá suceder, e como o dirigente pode atuar para atenuar esses acontecimentos.

A sociedade, por meio de suas instituições, promoverá a qualidade de vida, garantindo o acesso universal aos serviços essenciais, consolidando a consciência da indivisibilidade do meio ambiente tanto em termos temáticos, quanto sociais, econômicos, culturais e geopolíticos, onde o ser humano atua individual e coletivamente em prol das presentes e futuras gerações. ■



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

Noel Carisse  
Liliane Cotnoir  
Carolle Mathieu  
John Reed

Auditoria Geral do Canadá

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

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

## PRINCIPAIS TENDÊNCIAS AMBIENTAIS

### FLORESTAS

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

### DIVERSIDADE BIOLÓGICA

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

### ÁGUA DOCE

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

### ATMOSFERA

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

### RESÍDUOS

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

Fonte: PNUMA/GEO-3

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

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

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

#### **ONDE OS AUDITORES SE ENCAIXAM?**

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

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

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

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

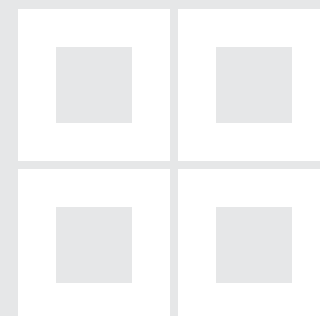
- Os governos gastam recursos públicos significativos com a gestão de problemas ambientais – as SAIs necessitam responsabilizá-los pela gestão financeira prudente, bem como por relatórios e resultados.
- Os governos assinaram vários acordos internacionais e promulgaram leis e regulamentações domésticas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

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

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

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

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



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

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

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

#### WEB SITE

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

#### DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO

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

#### INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES

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

#### TREINAMENTO

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

#### LEVANTAMENTO DE MEMBROS

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

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

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

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

# Um relatório pode estar listado em mais de uma categoria.

## O WGEA: DESENVOLVIMENTO E DIREÇÃO FUTUROS

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

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

O WGEA estabeleceu uma série de metas ambiciosas:

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

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

## MAIS AUXÍLIO PARA ENFRENTAR DESAFIOS

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



# Auditoria Ambiental e de Regularidade

Organização Internacional  
das Entidades Fiscalizadoras  
Superiores - INTOSAI

Grupo de Trabalho sobre  
Auditoria Ambiental - WGEA

## CONTEXTO

Este artigo é um resumo do estudo conduzido pelo Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental (WGEA) da INTOSAI, 'Auditoria Ambiental e de Regularidade'<sup>1</sup>, que será submetido a aprovação como documento formal da INTOSAI na reunião da INTOSAI em Budapeste, Hungria, em outubro de 2004.

O estudo foi desenvolvido em resposta a uma questão que veio à tona na 6ª reunião do WGEA realizada na Cidade do Cabo, África do Sul (abril de 2000), relativa às dificuldades enfrentadas pelos auditores no trabalho com questões ambientais dentro de uma estrutura de auditoria de regularidade (financeira e de conformidade).

Contadores e auditores tradicionalmente não têm ligação com o movimento de conservação ambiental. Entretanto, como fornecedores de informações, relatórios, e garantias sobre as quais se baseiam muitas decisões empresariais e governamentais, eles têm sido cada vez mais envolvidos na arena ambiental. A influência dos contadores e dos auditores advém de seu acesso a informações financeiras e de desempenho. Eles analisam, relatam, e comunicam informações que dão sustentação a decisões e avaliações de desempenho. Podem incentivar uma transparência maior e decisões informadas sobre a aplicação de recursos e o impacto das atividades em resultados ambientais sem distorcer as normas existentes de contabilidade.

O estudo ilustra como um foco de auditoria ambiental pode ser incluído nas atividades de auditoria financeira e de conformidade de uma EFS.

## TIPOS DE AUDITORIA

Previamente, em seu documento, "Orientação para a Realização de Auditorias de Atividades com uma Perspectiva Ambiental"<sup>2</sup> o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental identificou três tipos de auditoria onde questões ambientais podem ser abordadas, a saber, auditoria de relatórios financeiros, auditoria de conformidade e auditoria de desempenho.

1. <http://www.environmental-auditing.org>

2. INTOSAI WGEA Guidance on Conducting Audits of Activities with an Environmental Perspective 2000.



## AUDITORIA DE RELATÓRIOS FINANCEIROS

Durante uma auditoria de relatórios financeiros, as questões ambientais podem incluir o seguinte:

- iniciativas para prevenir, diminuir ou remediar os danos ao ambiente;
- a conservação de recursos renováveis e não-renováveis;
- as conseqüências da violação de leis e regulamentos ambientais; e
- as conseqüências da responsabilidade substitutiva imposta pelo estado.

## AUDITORIAS DE CONFORMIDADE

A auditoria de conformidade no que diz respeito às questões ambientais pode envolver a garantia de que as atividades governamentais sejam conduzidas de acordo com as leis, normas e políticas ambientais relevantes, tanto no nível nacional quanto internacional. Como indicado acima, as auditorias de relatórios financeiros podem também incluir o exame da conformidade com normas de contabilidade e regulamentos financeiros.

## AUDITORIAS DE DESEMPENHO

A auditoria de desempenho de atividades ambientais pode incluir

- garantir que os indicadores de desempenho relacionado ao meio-ambiente (quando contidos em relatórios de prestação de contas) reflitam razoavelmente o desempenho da entidade examinada; e
- garantir que os programas ambientais sejam conduzidos de modo econômico, eficiente e eficaz<sup>3</sup>

Qual destes tipos diferentes de auditoria uma EFS usará dependerá primeiramente do mandato sob o qual a EFS funciona.

## A AUDITORIA DE REGULARIDADE

Uma auditoria de regularidade (definido pelas Normas de Auditoria da INTOSAI<sup>4</sup> inclui:

- certificação da prestação de contas das entidades, envolvendo o exame e a avaliação de registros financeiros e pareceres sobre os relatórios financeiros;
- certificação da prestação de contas da administração governamental como um todo;
- auditoria dos sistemas e transações financeiras incluindo uma avaliação da conformidade com os estatutos e regulamentos aplicáveis;
- auditoria de controle interno e funções internas de auditoria;
- auditoria da probidade e propriedade das decisões administrativas tomadas no âmbito da entidade examinada; e;
- relatório de quaisquer outras questões que surgirem a partir da auditoria, ou que estejam relacionadas a ela, que a EFS julgue que devam ser divulgadas.

As normas reconhecem que pode haver uma sobreposição entre a auditoria de regularidade e a auditoria de desempenho, e nesses casos a classificação de uma determinada auditoria dependerá do propósito primário dessa auditoria.

3. O documento Orientação para a Realização de Auditorias de Atividades com uma Perspectiva Ambiental, elaborado pelo WGEA da INTOSAI em 2000, descreve em mais detalhes os diferentes tipos de auditoria de desempenho que podem ser conduzidas (parágrafo 210).

4. Normas de Auditoria elaboradas pela INTOSAI, junho de 1992.

## AUDITORIA FINANCEIRA

Os relatórios financeiros devem fornecer informações sobre a situação financeira, o desempenho, e o fluxo de caixa de uma entidade, que possam ser usadas para tomar e avaliar decisões sobre alocação de recursos. Especificamente, um relatório financeiro no setor público deve fornecer informações úteis para a tomada de decisões e demonstrar a prestação de contas de uma entidade em relação aos seus recursos<sup>5</sup>.

Geralmente, os relatórios financeiros dos governos (ou suas entidades vinculadas) tendem a evitar questões ambientais. Entretanto, há uma percepção de que existem questões relativas a custos, conformidade, e desempenho associadas às políticas e obrigações ambientais que devem ser refletidas nos relatórios financeiros.

O Comitê Internacional de Práticas de Auditoria (IPAC) define matérias ambientais em um relatório financeiro como:

- (a) “iniciativas para impedir, reduzir ou remediar danos ao meio-ambiente ou assegurar a conservação de recursos renováveis e não-renováveis (tais iniciativas podem ser exigidas por leis e regulamentos ambientais ou por contrato, ou podem ser empreendidas voluntariamente);
- (b) conseqüências da violação de leis e regulamentos ambientais;
- (c) conseqüências dos danos ambientais causados a terceiros ou aos recursos naturais; e
- (d) as conseqüências da responsabilidade substitutiva imposta pela lei (por exemplo, a responsabilidade por danos causados pelo proprietário anterior<sup>6</sup>)”.

5. Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público IPSAS1: *Apresentação dos Relatórios Financeiros* emitidos pela Federação Internacional dos Contabilistas, maio de 2000.

6. Relatório Internacional de Prática de Auditoria 1010: *A Consideração de Matérias Ambientais na Auditoria de Relatórios Financeiros*, março de 1998.

Até o presente, os contadores e auditores se concentraram nas responsabilidades ambientais. Os relatórios financeiros de uma organização podem incluir, por exemplo, imóveis rurais (avaliados na mesma base que qualquer outra propriedade), porém um foco recente é o “patrimônio ambiental” — patrimônio natural que não constitui um recurso, mas que presta um serviço ambiental como habitat, ou controle do clima ou enchentes, e outras funções não-econômicas tais como valores estéticos ou de saúde. Esta idéia enfatiza que os órgãos têm que prestar contas não apenas a seus acionistas, mas também à sociedade, pelo manejo do meio-ambiente natural. A consideração do patrimônio ambiental ainda está num estágio inicial de desenvolvimento, com o setor privado à frente.

## AUDITORIA DE CONFORMIDADE

As auditorias de conformidade podem examinar a conformidade de uma entidade com uma série de questões. Primeiro, podem examinar a conformidade de uma entidade com autoridades financeiras e práticas de contabilidade (por exemplo, controles legislativos tais como dos gastos da entidade). Em segundo lugar, podem examinar a conformidade com leis e tratados ambientais. Os auditores podem estar interessados em examinar a conformidade com leis e tratados porque a falta de conformidade pode afetar os relatórios financeiros da entidade. Além disso, os auditores podem estar interessados em examinar tal conformidade porque, aparte de qualquer efeito sobre os relatórios financeiros, incorrerá inevitavelmente em despesa e poderia, portanto, ser de relevância com relação ao uso mais amplo de recursos públicos.

Este tipo de auditoria ambiental pode:

- promover a conformidade ou fornecer maior garantia de conformidade com a política e a legislação ambiental existente e futura.
- reduzir os riscos e os custos associados à não-conformidade com os regulamentos.
- poupar custos minimizando resíduos e impedindo a poluição.
- identificar responsabilidades e riscos.

## AVALIAR O RISCO INERENTE, OS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO E O AMBIENTE DE CONTROLE

Tendo obtido conhecimento suficiente do negócio, o auditor avalia o risco de erros de declaração material nos relatórios financeiros. Isto incluiria o risco de erro de declaração devido a questões ambientais, especialmente risco ambiental.

Exemplos de risco ambiental incluem:

- custos de conformidade resultantes da legislação; e
- impacto da não-conformidade com as leis e regulamentos ambientais.

A entidade examinada pode adotar diferentes abordagens para conseguir o controle de questões ambientais. Entidades pequenas ou entidades com baixa exposição ao risco ambiental podem incluir sistemas de controle ambiental em seus sistemas de controle interno normais. As entidades com exposição elevada ao risco ambiental podem elaborar e operar um subsistema de controle interno separado — por exemplo, um sistema de gestão ambiental (EMS)<sup>8</sup>.

O auditor deve também obter uma compreensão do ambiente de controle para questões ambientais. Por exemplo, as áreas a serem examinadas podem incluir a atitude, a consciência e as ações da diretoria e da gerência em relação ao controle interno.

Se o auditor considerar que há um risco de erro de declaração material nos relatórios financeiros, procedimentos específicos precisam ser elaborados e executados para garantir que não haja nenhum erro de declaração material.

**P**ortanto, a auditoria de regularidade abrange a auditoria financeira e de conformidade, e o aspecto da conformidade de uma auditoria de regularidade pode ter relação com a conformidade com normas de contabilidade e/ou conformidade com leis e tratados ambientais relevantes.

### O QUE UM AUDITOR DE REGULARIDADE PODE FAZER?<sup>7</sup>

#### OBTER CONHECIMENTO SOBRE QUESTÕES AMBIENTAIS

Em todas as auditorias, um conhecimento suficiente do negócio é necessário para que o auditor possa identificar e compreender as questões que podem ter um efeito significativo nos relatórios financeiros, no processo de auditoria, e no relatório de auditoria (ISA 310, parágrafo 2).

O auditor não precisa saber mais do que a gerência ou os peritos ambientais.

O auditor de regularidade deve considerar a indústria onde a entidade atua, pois pode estar relacionada com a possível existência de responsabilidades e contingências ambientais. Determinadas indústrias são mais expostas a riscos ambientais — por exemplo, as indústrias de produtos químicos, óleo e gás, e as indústrias farmacêutica e de mineração, ou as agências de governo responsáveis pela gestão ou regulamentação ambiental.

7. A prestação de contas do setor público é um leque que vai da contabilidade de caixa à contabilidade acumulada. Os governos ao redor do mundo adotam uma variedade de práticas de prestação de contas dentro desse leque. O estudo do WGEA discute o impacto de questões ambientais nos relatórios financeiros preparados usando os dois métodos de contabilidade e o que a EFS deve considerar ao examinar relatórios financeiros.

8. Normas para EMS foram emitidos pela Organização Internacional de Normatização ISO 14001: *Sistema de Gestão Ambiental — Especificação com Orientação para Utilização*.

## CONSIDERAR LEIS E REGULAMENTOS

Ao planejar e executar uma auditoria, o auditor de regularidade avalia a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, onde a não-conformidade pode materialmente afetar os relatórios financeiros. Entretanto, não se pode esperar que uma auditoria detecte a não-conformidade com todas as leis e regulamentos<sup>9</sup>.

O auditor de regularidade obtém uma compreensão geral das leis e dos regulamentos ambientais que podem resultar em erro de declaração material nos relatórios financeiros ou que podem ter um impacto fundamental nas operações de uma entidade.

O auditor não precisa possuir a perícia ou a competência profissional para determinar se uma entidade está em conformidade com as leis e os regulamentos ambientais. O auditor, entretanto, pode usar seu treinamento, experiência e compreensão da entidade e da indústria para reconhecer aspectos de não-conformidade e procurar consultoria especializada.

***"Os relatórios ambientais foram desenvolvidos como um método para que as empresas comuniquem seu desempenho e impacto ambientais aos interessados; podem ser considerados como um aspecto novo e importante da governança corporativa."***

## EXECUTAR PROCEDIMENTOS SUBSTANTIVOS

O auditor de regularidade também obtém evidência para apoiar as divulgações ambientais feitas nos relatórios financeiros através de averiguação junto à gerência — os responsáveis pela preparação dos relatórios financeiros e os responsáveis pelas questões ambientais.

Se a entidade tiver uma função de auditoria interna, que examina aspectos ambientais das operações da entidade, o auditor deve considerar a possibilidade de aproveitar esse trabalho. Em determinadas situações, um perito ambiental pode ser envolvido em um resultado que seja reconhecido ou divulgado nos relatórios financeiros, por exemplo, na quantificação da natureza e da extensão de uma contaminação, ou na consideração de métodos alternativos de restauração do local, etc. Nesses casos, o auditor deve considerar o impacto do trabalho do perito nos relatórios financeiros e a competência profissional e a objetividade do perito ambiental.

Um outro aspecto que o auditor de regularidade pode considerar é o uso de toda a renda que uma entidade pode ser responsável por captar, como os recursos captados sob modelo 'o poluidor paga'. O auditor pode examinar os sistemas e os controles financeiros relativos a esses recursos, e também se os recursos estão sendo usados para as finalidades pretendidas.

## RELATÓRIO

### RELATÓRIO DE DESEMPENHO DO SERVIÇO

Alguns governos fornecem informações sobre o desempenho do serviço em relatórios financeiros ou separadamente. Nesses casos, as EFSs podem promover aspectos de responsabilização e prestação de contas do seu papel na auditoria de regularidade.

9. ISA 250: Consideração das Leis e Regulamentos em uma Auditoria de Relatórios Financeiros.

As entidades que têm um impacto no ambiente podem ser categorizadas em três grupos:

- Entidades cujas operações afetam diretamente ou indiretamente o meio-ambiente, seja positivamente ou negativamente — como através da reabilitação ou utilização e poluição.
- Entidades com poderes para elaborar ou influenciar as políticas e regulamentos ambientais — seja no nível internacional, nacional, ou local.
- Entidades com o poder de monitorar e controlar as ações ambientais de terceiros <sup>10</sup>.

O “desenvolvimento de informações, controle, sistemas de avaliação e relatório adequados dentro do governo facilitará o processo de prestação de contas. A gerência é responsável pela exatidão e suficiência da forma e do conteúdo dos relatórios financeiros e outras informações<sup>11</sup>.

Se os principais departamentos ou agências ambientais forem solicitados a produzir uma declaração do que pretendem atingir (uma declaração de desempenho do serviço para produtos ou resultados ambientais), as EFSS poderiam incentivar os governos a tornar tais declarações um elemento da solicitação de orçamento da entidade. A cada ano, a realização da declaração do ano anterior seria avaliada como parte da auditoria financeira.

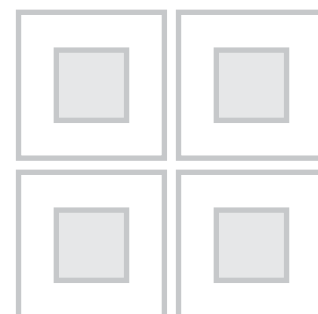
#### OUTRAS FORMAS DE RELATÓRIO

As organizações no setor público estão avançando no desenvolvimento da governança corporativa e nos arranjos para a gestão do risco. Houve um distanciamento de um foco singular no risco financeiro, e uma ampliação do foco no sentido de incluir todos os principais riscos que possam ter impacto sobre o público. A gestão de todos os riscos significativos na consecução dos objetivos de um órgão levou a mudanças nas responsabilidades e relatórios corporativos.

Os relatórios ambientais foram desenvolvidos como um método para que as empresas comuniquem seu desempenho e impacto ambientais aos interessados; podem ser considerados como um aspecto novo e importante da governança corporativa. Tais relatórios podem incluir um perfil organizacional, uma declaração de política ambiental, detalhes das metas e realizações, e detalhes sobre desempenho e conformidade.

10. Diretriz da INTOSAI para a Realização de Auditorias de Atividades com uma Perspectiva Ambiental, 2000.

11. Normas de Auditoria da INTOSAI, Edição Revisada 1992, parágrafos 23-24.



## CONCLUSÃO

Os problemas ambientais do mundo não serão resolvidos de um dia para o outro e tampouco serão resolvidos unicamente pelas ações das EFSs. Entretanto, muita confiança é depositada no papel das EFSs e elas podem ser parte da solução.

Uma entidade fiscalizadora superior pode empreender uma auditoria com um foco ambiental usando um mandato de regularidade (financeiro e de conformidade). Não é necessário ter um mandato de auditoria de desempenho para conduzir uma auditoria com foco ambiental. Uma EFS pode sentir que suas habilidades e experiência residem principalmente na auditoria de questões financeiras e de conformidade. Faria sentido usar esta experiência em uma auditoria ambiental.

O papel de uma EFS é responder às expectativas dos cidadãos, fornecendo uma verificação independente, objetiva e confiável das informações fornecidas por agências do governo com respeito às suas atividades e seu impacto no ambiente.

A auditoria de relatórios financeiros permite ao auditor expressar uma opinião sobre se os relatórios financeiros foram preparadas, em todos os aspectos materiais, de acordo com uma estrutura identificada de relatório financeiro. Os aspectos materiais podem estar diretamente ligados aos custos, às obrigações, aos impactos e aos resultados ambientais. Neste contexto, a auditoria de relatórios financeiros requer que o auditor considere questões ambientais como parte da auditoria de regularidade.

Ademais, os auditores precisam estar cientes dos desenvolvimentos em curso — tais como reconhecer os recursos ambientais. Devem buscar oportunidades de incentivar seus clientes a adotarem regimes que podem ser considerados boa prática mas que não são atualmente obrigatórios — por exemplo, a produção de relatórios ambientais. À medida que as normas — tanto para relatórios financeiros quanto para a governança corporativa — adotarem relatórios e divulgações ambientais, sociais, e éticas mais abrangentes, os auditores terão que reavaliar suas abordagens. ■

---

***"O papel de uma EFS é responder às expectativas dos cidadãos, fornecendo uma verificação independente, objetiva e confiável das informações fornecidas por agências do governo com respeito às suas atividades e seu impacto no ambiente."***

---

# 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

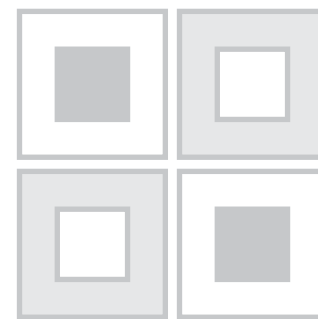
O Departamento de Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais tem o papel primordial na promoção do desenvolvimento sustentável transversalmente no governo e na sociedade, e internacionalmente, através das seguintes atividades:

- 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. Acharmos 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. ■

# Auditoria em Assuntos Hídricos: Experiências das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

Sylvia van Leeuwen  
Tribunal de Auditoria  
Holanda

## 1. INTRODUÇÃO

A água é um pré-requisito vital à vida humana. A preservação da sustentabilidade dos recursos hídricos pode ser considerada uma responsabilidade pública de todos os governos. Devido a sua importância mundial, a água foi escolhida como o tema central do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental - WGEA (Working Group on Environmental Audit) da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) em 1996. O papel da Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) - SAI (Supreme Audit Institutions) nessa área é executar auditorias para examinar a regularidade do gasto público e o desempenho governamental.

## 2. A IMPORTÂNCIA DA ÁGUA

As pessoas necessitam da água para beber, preparar alimentos, para higiene e uma série de outras finalidades. A água tem crucial importância para a vida humana e também possui valor ecológico ('planeta'), social ('pessoas') e econômico ('lucro') no ambiente social. Atingir um equilíbrio entre essas dimensões é o desafio principal da formulação de políticas para os governos atualmente. Este objetivo é mais conhecido como 'desenvolvimento sustentável', o que significa, por exemplo, o uso e a gestão das reservas de água doce para satisfazer as necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de futuras gerações satisfazerem suas necessidades.

O volume total de água na Terra é em torno de 1386 milhões de km<sup>3</sup>. Apenas 2,5 por cento do volume total é de água doce - em torno de 35 milhões de km<sup>3</sup> - e menos de 1 por cento de toda água doce é diretamente acessível ao uso humano (Gleick, 2000).

Existem preocupações constantes em torno da quantidade e qualidade dos recursos hídricos, como a dificuldade de acesso à água doce e saneamento, poluição hídrica por resíduos industriais e de atividades agrícolas, enchentes, desertificações e perda da biodiversidade. Em meados da década de 1990, cerca de um terço da população mundial vivia em países vítimas de estresse hídrico considerado moderado a alto. Estima-se que em 2025, este será o caso de dois terços da população mundial (UNEP, 2002). Os problemas de poluição e escassez de água são de natureza global e afetam todas as nações, ainda que se diferenciem em grau e escala. Além disso, a falta de água pode se tornar fator limitante para o crescimento da economia no futuro.

Na América Latina e no Caribe, a disponibilidade de água tem grande variação entre países e até mesmo dentro deles. A demanda de água está crescendo, principalmente devido ao seu uso pela agricultura (irrigação) e pela indústria. As práticas e tecnologias de irrigação são muitas vezes ineficientes.

O uso doméstico da água também vem aumentando, embora haja grandes desigualdades. Muitas das comunidades pobres das áreas rurais e urbanas não tem acesso à água limpa ou a sistemas de saneamento. A qualidade da água se deteriora pelo derramamento de esgoto não tratado, o uso excessivo de fertilizantes e pesticidas e a poluição industrial. A liberação de metais pesados, nutrientes, produtos químicos e resíduos tóxicos pela indústria, a agricultura e a mineração são fontes de contaminação e esgotamento dos lençóis freáticos. Apenas 13 por cento do esgoto na Região recebe algum tratamento, o que por si só representa consideráveis riscos à saúde e ao meio ambiente (UNEP, 2002b).

A cooperação internacional é importante para resolver os problemas da água. Em março de 2003, mais de 24,000 pessoas de todas as partes do mundo compareceram ao Terceiro Fórum Mundial da Água realizado no Japão. Os tópicos discutidos incluíram ações necessárias para enfrentar os desafios globais relacionados às questões da água e as providências necessárias para se atingir os objetivos firmados na Convenção do Milênio das Nações Unidas (United Nations Millennium Summit) em 2000 em Nova Iorque, na Conferência Internacional da Água de 2001 (International Freshwater Conference) em Bonn e na Convenção Mundial do Desenvolvimento Sustentável (World Summit on Sustainable Development) em Johannesburg em 2002.

### 3. O PAPEL DOS GOVERNOS E O DESAFIO DAS EFS

A importância da água para o desenvolvimento econômico, para a saúde pública e para a qualidade dos ecossistemas exige que cada governo assuma a responsabilidade de garantir o fornecimento dos serviços básicos e manter em equilíbrio os interesses competitivos. Apenas um governo central tem condições de obter uma visão geral de toda a demanda para o estoque hídrico disponível e pode preencher o papel crucial de atender ao interesse público. Ainda que o sistema de fornecimento de água seja privatizado, pode-se considerar uma responsabilidade pública assegurar que o público tenha acesso ao fornecimento de água tratada para uso doméstico.

Vários órgãos públicos e governamentais, muitas vezes em cooperação com organizações privadas e órgãos internacionais, estão envolvidos em atividades visando à resolução de problemas em relação a questões hídricas. Os Governos têm uma série de instrumentos à sua disposição, incluindo a formulação de políticas gerais em relação à água, determinação de preços, legislação, autorizações, inspeções e meios de se fazer cumprir, taxas e multas, investimentos em infra-estrutura e pesquisa científica. O fornecimento de informações ao público e o monitoramento e a divulgação são elementos importantes nas políticas e programas relacionados à água.

As EFS podem auditar a implementação de planos e programas de governo, a aplicação de instrumentos e o orçamento gasto em medições e programas relativos à água. Isso se encaixa exatamente no papel tradicional das EFS, isto é, avaliar se o dinheiro público foi gasto de acordo com as regras e se foi utilizado de maneira econômica, eficiente e efetiva. Escolher o assunto e o foco certos (mais relevantes) e para suas auditoria são os principais desafios estratégicos para as EFS, para que obtenham o máximo efeito.

***Muitas das comunidades pobres das áreas rurais e urbanas não tem acesso à água limpa ou a sistemas de saneamento. A qualidade da água se deteriora pelo derramamento de esgoto não tratado, o uso excessivo de fertilizantes e pesticidas e a poluição industrial.***

**F** Em nível nacional ou regional, são realizadas auditorias de regularidade e de desempenho em assuntos hídricos. Os tipos de auditoria que ocorrem freqüentemente focalizam em:

- obediência às leis e regulamentações ambientais nacionais por parte dos departamentos de governo, municípios e/ou outros órgãos;
- implementação de programas ambientais;
- avaliação dos impactos ou efeitos de programas ambientais nacionais existentes;
- os efeitos ambientais dos programas não-ambientais; e
- sistemas governamentais de gestão ambiental.

Dependendo da atribuição da EFS, a política geral de meio ambiente em relação à gestão da água, bem como a avaliação dos impactos ou efeitos dos programas nacionais de meio ambiente *proposto*, também podem ser um possível ponto de partida.

Políticas ambientais relacionadas à água têm, com freqüência, dimensão internacional. Um total de 261 bacias hidrográficas ao redor do mundo são compartilhadas por dois países ou mais. Juntamente com o ambiente marinho, estes recursos hídricos sem fronteiras são de responsabilidade compartilhada pela maioria das nações. Muitos acordos ambientais internacionais tratam da negociação de questões ligadas à água que é compartilhada por vários países. Apesar dos muitos acordos, há problemas que muitas vezes permaneceram sem solução. A esse respeito, alguns falam até em uma *crise na governança*, no sentido em que uma cooperação internacional mais intensa não tenha ocorrido com freqüência.<sup>1</sup> Entidades independentes como as EFS poderiam ter um papel executando auditorias na implementação nacional de acordos internacionais relacionados a questões da água.

Em apoio à auditoria de questões ambientais, e acordos ambientais internacionais em particular, o grupo de trabalho desenvolveu manuais e diretrizes para o processo e métodos de auditoria e a seleção de acordos ambientais internacionais (INTOSAI, 1998 e 2001; INTOSAI Grupo de Trabalho em Auditoria Ambiental - Working Group on Environmental Auditing, 2001 - 2003).

Todos estes são também aplicáveis à auditoria em questões de políticas da água. As experiências das EFS com auditorias relacionadas à água estão refletidas nos relatórios de grupo de trabalho “Auditoria em questões hídricas” (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2004). Todas as publicações mencionadas estão disponíveis, em vários idiomas, no website do Grupo de Trabalho: [www.environmental-auditing.org](http://www.environmental-auditing.org).

#### 4. EXPERIÊNCIAS DAS EFS

Na década passada, mais de 500 auditorias em assuntos hídricos foram realizadas pelas EFS. As EFS europeias e latino-americanas desenvolveram em cooperação diversos projetos de auditorias hídricas, por exemplo, em conformidade com obrigações ambientais internacionais.

Os tópicos que foram auditados variam de região para região. Cada país é, naturalmente confrontado com questões hídricas específicas às suas áreas, e portanto as EFS enfocarão as políticas estabelecidas e os orçamentos gastos para resolver estas questões. Muitas auditorias foram sobre recursos de água doce, enquanto outros se concentraram em ambientes marinhos. Os assuntos mais auditados foram a qualidade da água, rios e lagos, prevenção contra enchentes e recuperação pós-enchentes, água potável e saneamento. Outros assuntos auditados incluíram o valor natural e biodiversidade de ecossistemas hídricos, a prevenção contra poluição de ambientes marinhos e o custo de infra-estrutura relacionada à água.

1. HRH the Prince of Orange of the Netherlands (2002). No Water No Future: A Water Focus For Johannesburg.



## 4.2. RIOS E LAGOS

Em diversas auditorias, a entidade geográfica de uma linha divisória de águas, rio, lago ou bacia hidrográfica, era o objeto da auditoria. Os problemas ambientais relacionados a essas entidades variam bastante entre os países e entre regiões dentro dos países, mas todos estão relacionados com alguma forma de poluição da água.

Os ministérios nacionais responsáveis pela gestão da água, proteção ambiental, proteção contra enchentes e educação ambiental são geralmente incluídos nessas auditorias. Na maioria dos casos, os municípios e distritos situados à beira dos rios e lagos são também incluídos. Um terceiro grupo de órgãos sendo auditados são as inspetorias – as organizações responsáveis pelo teste e verificação da qualidade da água, água potável, saúde ou o meio ambiente. O quarto grupo de instituições auditadas é o das empresas fornecedoras de água, estatais ou empresas privadas. Estes grupos podem estar envolvidos na auditoria como fornecedores ou consumidores de água, como agentes para a melhoria da qualidade da água, ou como poluidores, ou ainda uma combinação destes últimos.

Como exemplos, temos auditorias nos rios Pirai (Bolívia), Tachira (Colômbia e Venezuela), Nilo (Egito), Loire (França), Mantaro (Peru), Oder (República Tcheca, República da Eslováquia e Polônia) e Danúbio (Romênia, Bulgária, Croácia, Repúblicas da Eslováquia e Eslovênia).

Alguns tópicos sobre água doce ainda não estão sendo auditados com frequência pelas EFS, mas também poderiam ser relevantes, como por exemplo, água como recurso energético (usinas hidrelétricas, projetos de barragem) e medidas de combate às secas, como projetos de irrigação agrícola.

Para ilustrar as possibilidades das EFS, alguns exemplos de auditorias são descritos abaixo.

### 4.1 QUALIDADE DA ÁGUA

A EFS da China (1999) conduziu uma auditoria de regularidade enfocada nos recursos operacionais de uma planta de tratamento de água desperdiçada, que era financiada através da cobrança de uma taxa pelo tratamento da água desperdiçada. Descobriu-se que essa taxa era pequena e que existia uma lacuna entre os subsídios recebidos e os fundos disponíveis para a operacionalização da planta. A EFS chinesa recomendou que a taxa de tratamento de água desperdiçada deveria ser gradualmente elevada para garantir a operação normal da planta.

A maioria das auditorias é composta por auditorias de desempenho. Por exemplo, a EFS da Argentina (1997) realizou uma análise profunda da qualidade dos lençóis freáticos e fontes de poluição nas áreas urbanas. A auditoria se concentrou na capital, Buenos Aires, e outros 19 centros urbanos. O perfil histórico e geográfico da área estudada foi descrito, e foi feito um inventário sobre os estoques hídricos, serviços de fornecimento de água, todas as fontes de contaminação (industrial e agrícola) e até mesmo os agentes contaminadores. Trataram também de assuntos de saúde relacionados às deficiências no fornecimento de água e sua qualidade. A EFS Argentina fez diversas recomendações. Em um nível abstrato, recomendou o desenvolvimento de uma política integral para a proteção dos lençóis freáticos e prevenção da poluição. Além disso, de acordo com a EFS, era necessário formular uma política para tratar dos serviços de água e saneamento, e deveria ser estabelecido um sistema de monitoramento de qualidade, quantidade e uso dos reservatórios de água subterrâneos na área.



Na América Latina, as EFS do Peru, Bolívia, Colômbia e Venezuela, realizaram auditorias bastante abrangentes tendo as linhas divisórias como ponto de partida. As auditorias incluem instituições pertencentes aos governos central e estadual, bem como os governos locais das áreas em que se encontram as linhas divisórias. Dedicou-se atenção à poluição hídrica causada por fontes diversas, tais como indústrias, minas, agricultura e domicílios.

A auditoria da EFS da Bolívia sobre poluição do Rio Piráí, Santa Cruz (1999), demonstra a importância da medição da qualidade da água como um dos métodos de auditoria. As análises incluíram as propriedades físicas e químicas da água, bem como a presença de bactérias. A EFS concluiu que as funções de monitoramento realizadas pela Autoridade Ambiental não eram eficientes quanto ao controle de qualidade da água do Rio Piráí.

A EFS do Peru (1999) dedicou atenção especial aos efeitos de contaminação na saúde da população local na bacia do Rio Mantaro, nos Andes. Este rio está contaminado por atividades de mineração, bem como pelo lixo urbano. Em cooperação com um hospital, análises toxicológicas foram realizadas sobre o nível de chumbo em amostras de sangue de cidadãos. O fator preocupante foi que 60% dos cidadãos tinham chumbo no sangue acima do nível recomendado.

***"Por causa da importância da água potável, as EFS dedicam bastante atenção a este tópico. As auditorias normalmente focalizam a disponibilidade da água potável, e/ou vazamento, normalmente em relação ao custo. A maioria das entidades auditadas neste campo são as empresas de fornecimento de água."***

### 4.3 ENCHENTES

A questão da gestão de águas em relação a enchentes, em particular ao risco de enchentes, foi abordada em diversas auditorias. Um exemplo é a EFS francesa, que auditou as medidas de prevenção contra enchentes na França. (2002). A auditoria demonstrou que enchentes do Rio Sena causariam grandes danos. Contudo, as populações sob risco não estavam suficientemente alertadas para sua vulnerabilidade, e com frequência, não havia planos para reduzir os riscos nas áreas mais urbanizadas e propensas a enchentes. As medidas preventivas gerais também não eram suficientemente eficazes.

Outras EFS, como as da Polônia (2002) e da República Tcheca (1997-1998), auditaram o desempenho de operações de resgate durante as enchentes, as reparações dos danos causados pelas enchentes, e a gestão dos recursos alocados pelo governo para determinar os danos causados pelas enchentes.

### 4.4. ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO

Por causa da importância da água potável, as EFS dedicam bastante atenção a este tópico. As auditorias normalmente focalizam a disponibilidade da água potável, e/ou vazamento (resultando em água não contabilizada), normalmente em relação ao custo. A maioria das entidades auditadas neste campo são as empresas (públicas) de fornecimento de água.

No ano 2000 a EFS das Ilhas Maurício conduziram uma auditoria sobre o vazamento no armazenamento de água potável e sistemas de distribuição. A razão para esta auditoria foi um grande volume de água não contabilizada (UWF-sigla em inglês) (em torno de 47% da produção total em 1998 e 1999), que levou as Ilhas Maurício a serem classificadas como um país com "estresse hídrico". Um declínio no índice pluviométrico em conjunção com um aumento de demanda estimada na ordem de 20% até o ano de 2010, impõe um problema urgente sobre o país. Esta escassez poderia dificultar seriamente o desenvolvimento social e econômico. A EFS concluiu que se a meta de redução da água não contabilizada para 35 % fosse alcançada até 2010, nenhum outro recurso hídrico substancial precisaria ser utilizado.

As principais causas do nível elevado de água não contabilizada foram identificadas como sendo o baixo desempenho dos empreiteiros, a monitoração inadequada do seu trabalho por parte das empresas fornecedoras de água, o uso indiscriminado de materiais de baixa qualidade, uma escassez geral de materiais, equipamentos e mão-de-obra qualificada, e especificações limitadas das funções profissionais.

Em 2002, a EFS brasileira conduziu uma auditoria sobre a gestão de recursos hídricos. A auditoria concentrou-se nas Leis Federais e revelou que 19 regiões metropolitanas no Brasil estão sob o risco de uma crise em seu sistema de fornecimento de água, agora ou no futuro. As principais causas são a degradação de mananciais, sistemas de tratamento de esgotos deficientes e vazamentos de água. O relatório concluiu que as agências federais responsáveis pela gestão de recursos hídricos não tratam desses assuntos de forma sistemática e integrada devido a uma falta de coordenação das ações do governo e a uma análise insuficiente do impacto das políticas relacionadas ao uso da água. A EFS brasileira sugeriu que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que é responsável pela coordenação dos estados e do plano nacional de recursos hídricos, deve fazer parte do plano orçamentário. As altas taxas de vazamento de água nas empresas estatais de saneamento também foram salientadas: das 27 empresas estatais, nove têm perdas de mais de 50%, e três delas mostram números que alcançam quase 70%. De acordo com o relatório, os vazamentos são devidos principalmente à falta de manutenção no sistema de distribuição. Como consequência, foram feitas sugestões no sentido de aumentar o apoio do governo federal às medidas corretivas necessárias, tais como a reabertura de linhas de crédito, e focar em ações de melhoria institucional, operacional e de gestão das empresas estatais de saneamento.

#### 4.5. NATUREZA E BIODIVERSIDADE

Indiretamente, a maioria das auditorias de rios, lagos e mares envolvem a ampla questão da natureza e biodiversidade. Contudo, auditorias dedicadas exclusivamente à biodiversidade hídrica são aparentemente escassas.

Um exemplo é a auditoria sobre a obediência aos acordos internacionais sobre manguezais (EFS Holanda, 1999). A Holanda faz parte da Convenção de Ramsar sobre Proteção aos Manguezais e deve obedecer a duas diretivas da União Européia: Diretiva dos Pássaros e Diretiva do Habitat. As principais descobertas foram que a Holanda possui vários planos para a gestão e restauração de manguezais, mas que na prática a implementação desses planos era freqüentemente problemática ou extremamente lenta. Obrigações internacionais foram operacionalizadas inadequadamente na política nacional e o ministério responsável pela gestão da natureza não tinha feito acordos com as autoridades locais para o cumprimento das obrigações internacionais. Consequentemente, as autoridades locais foram mal informadas sobre o conteúdo das obrigações. O Ministério da Gestão da Natureza não teve um quadro claro a respeito das condições das localidades naturais ou do efeito das políticas sobre mangues regionais, e assim, não pode determinar se foram cumpridas as obrigações internacionais.

#### 4.6. AMBIENTE MARINHO

O ambiente marinho é por definição, um tópico comum a mais de uma nação e as auditorias mais recentes sobre o ambiente marinho têm focado na implementação nacional das obrigações internacionais.

Um exemplo, é a auditoria da Convenção de MARPOL sobre a Prevenção de Poluição Marinha por Navios e a Convenção de OPRC sobre como Tratar da Poluição no Mar. Oito EFS cooperaram nesta auditoria: Chipre, França, Grécia, Itália, Malta, Holanda, Turquia e Reino Unido. Elas salientaram dois aspectos complementares: a prevenção da poluição (pela garantia da qualidade e segurança de navios e instalações adequadas para a coleta de dejetos nos portos) e medidas a serem tomadas contra poluidores e poluição (incluindo, por exemplo, a vigilância além costa marítima, o relatório de incidentes de vazamentos para a guarda costeira e a limpeza dos vazamentos, e por fim e não menos importante, encontrar e processar os poluidores que violem a lei). Cada um dos participantes relatou suas descobertas nacionais aos seus respectivos governos (relatórios disponibilizados pelas EFS da Holanda, 2001; Reino Unido, 2002; Chipre, 2002; Turquia, 2002; Malta, 2003; Grécia, 2003; Itália, 2003). Um relatório conjunto que enfocará as boas práticas e lições aprendidas está sendo preparado no momento (publicação aguardada em 2004).

#### 5. CONCLUSÕES

Estes exemplos de auditorias ilustram a diversidade das auditorias das EFS sobre assuntos hídricos. Algumas tratam de assuntos de gestão e controle financeiro e têm os assuntos hídricos como secundários, enquanto outras consideram os problemas da água na sociedade como pontos de partida, tais como a falta de acesso a águas limpas. Não é possível formular uma conclusão geral baseada na opinião das EFS a respeito de políticas hídricas, mas um elemento que parece ser um problema central de implementação e organização é a falta generalizada de informações suficientes e confiáveis sobre políticas.

Com frequência, parecem inadequadas as informações básicas sobre o dinheiro gasto, atividades desempenhadas, sobre resultados e impactos alcançados que possam ser utilizadas pela a gestão central e processo decisório das políticas.

Auditorias ajudam a aumentar a consciência pública sobre a importância dos problemas hídricos. O objetivo das auditorias das EFS é aumentar a qualidade das políticas governamentais, seu desempenho e a transparência das operações (financeiras) ao fornecer um retorno estruturado para os executivos e formuladores de políticas.

Desde 1996, membros da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores têm trocado experiências sobre assuntos hídricos. As EFS que não são membros também realizaram auditorias relacionadas à água e ao meio ambiente. O documento do grupo de trabalho "Auditoria em Assuntos Hídricos", preparado pela EFS da Holanda, sintetiza as experiências das EFS ao redor do mundo, lançando mão das lições aprendidas através das mais de 350 auditorias e fornecendo dicas práticas para as EFS. O documento foi aprovado pelo Grupo de Trabalho e foi recentemente publicado (INTOSAI *Working Group on Environmental Auditing*, 2004).

O grupo de trabalho encoraja as EFS a trabalharem juntas já que problemas ambientais não estão restritos a fronteiras nacionais. Uma auditoria coletiva é um dos instrumentos que as EFS têm para assuntos comuns. Compartilhar experiências e métodos de auditoria pode melhorar a qualidade do trabalho das EFS.

Devido à importância da água como pré-requisito para a vida, o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da INTOSAI decidiu continuar a trabalhar sobre este tema no futuro próximo. O grupo de trabalho recomendou que as EFS mantenham seu alto padrão de interesse nos assuntos hídricos em seus trabalhos e que façam uso das experiências das auditorias realizadas por suas instituições congêneres dentro da INTOSAI. ■

## LITERATURA

Gleick, Peter H., 2000. **The World's Water 2000-2001. The Biennial Report on Freshwater Resources.** [www.worldwater.org](http://www.worldwater.org)

INTOSAI (Organização Internacional de Entidade Fiscalizadora Superior). 1998. **INTOSAI Guidance How SAIs may cooperate on the audit of international environmental accords.**

INTOSAI, 2001. **INTOSAI Guidance Standards and guidelines on environmental auditing.**

INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2001. **The audit of international environmental accords.**

INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2003. **Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions** (Draft).

INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2004. **Auditing Water Issues .**

Os documentos da INTOSAI e do Grupo de Trabalho Sobre Auditoria Ambiental INTOSAI Working Group on Environmental Auditing estão disponíveis em [www.environmental-auditing.org](http://www.environmental-auditing.org)

EFS da Argentina, 1997. **Investigacion y analisis de los antecedentes de la problematica del agua subterranea en el area metropolitana.** [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

EFS da Bolívia, 2002. **Exposicion de la Auditoria Ambiental sobre la contaminacion del Rio Pirai - Santa Cruz.** Apresentado no "Seminar contribución del control en la gestión ambiental y patrimonio cultural", organizado pela EFS do Peru. [www.cgr.gov.bo](http://www.cgr.gov.bo)

EFS do Brasil, 2002. **Water resources management.** [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

EFS da China, 1999. **A case of water resource audit: auditing a wastewater treatment plant of X City in China.** Sumário em Inglês. Órgão Nacional de Auditoria da República Popular da China (CNAO), Beijing, China. [www.environmental-audit.org.cn](http://www.environmental-audit.org.cn)

EFS do Chipre, 2002. **Report Coordinated environmental audit pollution from ships at sea and in ports.** Órgão de Auditoria da República, Nicosia, Chipre.

EFS da República Checa, 1997-1998. **Several reports on flood issues.** [www.nku.cz](http://www.nku.cz).

EFS da França, 2002. **Country paper on Flood prevention in France**. Apresentado no Segundo Encontro do Grupo de Trabalho Sobre Auditoria Ambiental EUROEFS. [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

EFS da Grécia, 2003. MARPOL relatório de auditoria; **Preventing and dealing with marine pollution from ships**. Court of Audit, Atenas, Grécia.

EFS da Itália, 2003. **Relazione sul risultato dell'indagine riguardante "prevenzione e trattamento dell'inquinamento marino a seguito di scarico di oli da navi" / The prevention and treatment of water pollution following the discharge of oil from ships**; Relatório no. 41/2003. Corte dei Conti, Roma, Itália. [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

EFS de Malta, 2003. Auditoria de desempenho; **Preventing and dealing with pollution from ships at sea and in ports**; Relatório pelo Auditor Geral. Órgão de auditoria Nacional, Floriana, Malta.

EFS das Ilhas Maurício, 2000. **Leakage in potable water storage and distribution systems**. Escritório do Diretor de Auditoria, Porto Luís, Ilhas Maurício. [ncb.intnet.mu/audit](http://ncb.intnet.mu/audit)

EFS da Holanda, 1999. **Compliance with international agreements on wetlands**, parliamentary paper no. 26 490. SDU Uitgevers, Hague, Holanda. [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

EFS da Holanda, 2001. **Marine pollution from ships**. Côrte de Auditoria da Holanda, Hague, Holanda. [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

EFS do Peru, 1999. **Environment Management Audit to Mantaro River Basin, International "Beta" Project, Sectors: Sanitation, Health and Local Governments** (total: 13 relatórios). [www.contraloria.gob.pe](http://www.contraloria.gob.pe)

EFS da Polônia, 2002. **Country Paper on Flood Prevention and River Management. Presented at the Segundo Encontro da EUROEFS Grupo de Trabalho Sobre Auditoria Ambiental**. [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

EFS da Turquia, 2003. **Preventing and dealing with pollution from ships at sea and in port**. Tribunal de Contas da Turquia, Ankara, Turquia. [www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)

EFS do Reino Unido, 2002. **Dealing with pollution from ships**. Órgão Nacional de Auditoria, Londres, Reino Unido. [www.nao.gov.uk](http://www.nao.gov.uk)

UNEP, 2002a. **Global Environmental Outlook 3**. [www.unep.org](http://www.unep.org)

UNEP, 2002b. **State of the environment and policy retrospective: 1972-2002**.

# 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*<sup>1</sup>, 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 21<sup>2</sup>, 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 WGEA<sup>3</sup> 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 paga<sup>4</sup>”.

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

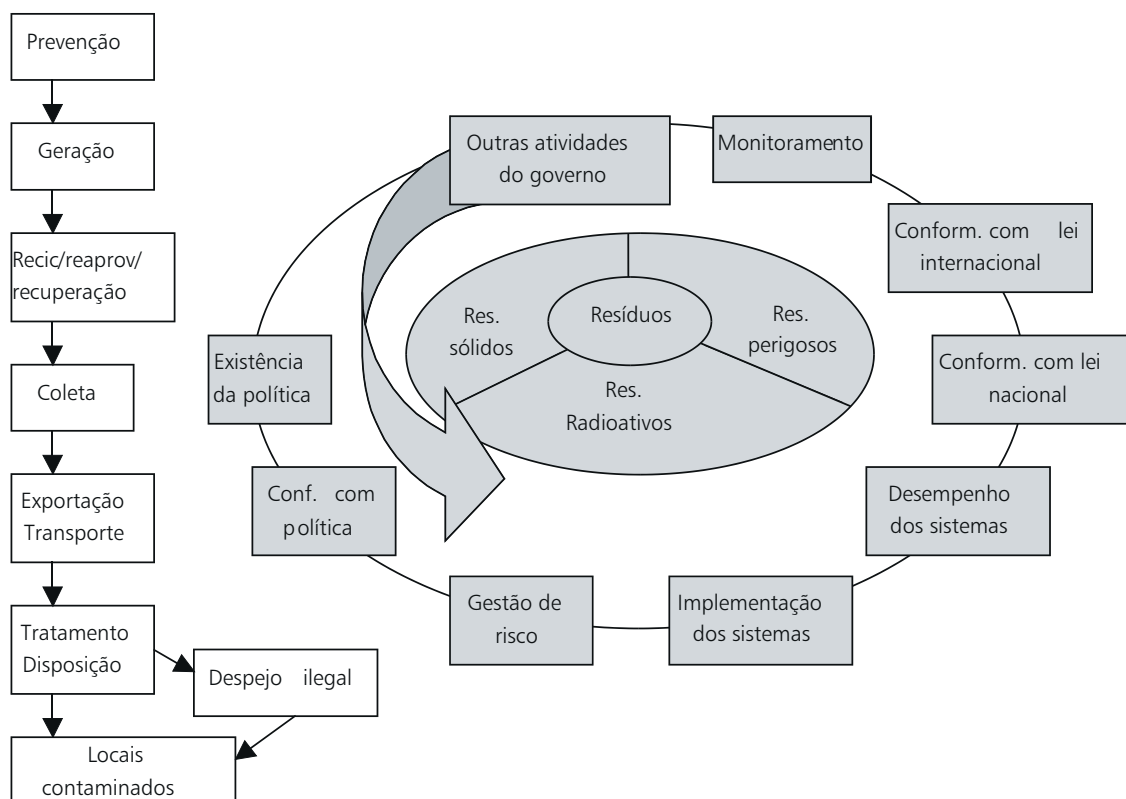
Há uma série de questões relevantes que o auditor pode levantar para avaliar a qualidade da gestão de resíduos e as áreas problemáticas que podem ser reveladas por auditorias. Cada um dos tópicos de auditoria pode ser abordado em cada um dos estágios da corrente de resíduos.

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. ■

# 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 atingir, as lacunas jurídicas impedem o ressarcimento.

**D**e 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.

# O Tribunal de Contas da União e o Controle da Gestão Ambiental

Cláudio Sarian Altounian  
Luciano Carlos Batista  
Márcia de Souza Leite Magalhães  
Maria do Perpétuo Socorro

Tribunal de Contas da União  
Brasil

## I - INTRODUÇÃO

Cientes dos altos custos sociais e econômicos advindos de impactos causados ao meio ambiente, a maioria dos governos nacionais passou a considerar, nos processos de tomada de decisão, as conseqüências ambientais da ação humana.

O meio ambiente tem como principal característica a interface com as mais diversas áreas, contribuindo decisivamente para a sustentabilidade de nossas atividades produtivas e para a própria manutenção da vida. Dessa forma, podemos identificar a presença do meio ambiente nos ciclos hidrológicos que interferem no clima na Terra, nos processos de intemperismo que moldam o relevo, no ciclo de nutrientes para a agricultura e na contínua evolução das espécies, sem desconsiderarmos a importância dos recursos naturais para outras atividades econômicas, como a mineração, a pesca, o turismo, e outras.

É fato que a gestão ambiental consta da pauta da Administração Pública de maneira cada vez mais significativa<sup>1</sup>. Sua atuação nessa área fundamenta-se na obrigação primária de proteger o meio ambiente ou na obrigação de prevenir, mitigar ou compensar a degradação decorrente de ações que implementa. Para cumprir esse dever, os órgãos e entidades públicos das três esferas de governo devem pautar suas ações de forma a evitar que seus objetivos específicos distintos não impactem de forma negativa o resultado sistêmico das ações governamentais.

Nesse contexto, o papel dos órgãos de controle externo é de grande relevância, seja no sentido de verificar a conformidade dos atos de gestão com os preceitos legais, ou no de contribuir com a coerência entre a ação governamental e as exigências de um modelo de desenvolvimento sustentável.

Essas linhas de ação vêm, de forma gradativa, sendo adotadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) em todo o mundo. Atualmente, existem grupos que reúnem várias dessas entidades em torno do objetivo de desenvolver os métodos de auditoria ambiental e o conhecimento necessário para cumprir essa função.

1. Nesse sentido, dentre os objetivos declarados pela Constituição Federal, no art. 3º, destacam-se: a garantia do desenvolvimento nacional e a promoção do bem de todos. Este, necessariamente, inclui a preservação da saúde ambiental e do equilíbrio ecológico e seus processos essenciais, pois essa é condição de bem-estar e mesmo de sobrevivência para os seres humanos.

Citamos, como exemplo, o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, cujas ações visam a promover a boa administração dos recursos naturais por meio da capacitação das EFS no sentido de auxiliarem seus respectivos governos a melhorarem a performance ambiental e a protegerem a saúde e a segurança de seus cidadãos.

O Tribunal de Contas da União (TCU), atento a essas questões, vem desenvolvendo ações de controle e fiscalização nas entidades responsáveis pela execução da política ambiental brasileira, bem como em outros órgãos e programas cuja atuação promova algum tipo de impacto ambiental mais significativo.

A partir de 1996, deu-se início no TCU à implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental. A primeira medida adotada foi o desenvolvimento de estudo com vistas à definição de estratégia para a abordagem da questão. Posteriormente, foram estabelecidas linhas de ação para o treinamento dos servidores e a elaboração de manuais de auditoria ambiental.

Em 1997, foi realizada parceria com o Departamento para o Desenvolvimento Internacional - DFID e com a EFS do Reino Unido (Acordo de Cooperação TCU/RU) no sentido de desenvolver técnicas de auditoria de natureza operacional em áreas definidas como prioritárias, dentre as quais foi selecionada a área ambiental.

No ano de 2000, o TCU passou a presidir a Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente - Comtema - composta pelos seguintes países integrantes da Organização Latino Americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs): Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Honduras, Paraguai, Peru, e Venezuela.

Em 2001, como decorrência do resultado de estudos desenvolvidos no âmbito do próprio Tribunal, foi criada unidade técnica especializada para tratar de temas relacionados às áreas de obras, patrimônio e meio ambiente, denominada Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob). Na esfera de suas competências estão o apoio técnico no relacionamento do TCU com outras EFS, o fornecimento de suporte às demais Secretarias de Controle Externo na realização de auditorias ambientais, e a articulação e integração do controle da gestão ambiental por meio de ações que estimulem a realização de auditorias ambientais.

Vale ressaltar que outras Secretarias do Tribunal também se dedicam ao tema, com destaque para a 4ª Secretaria de Controle Externo (4ª Secex), responsável pela realização de auditorias e instrução das contas dos órgãos e entidades vinculados ao Ministério do Meio Ambiente; a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), incumbida de planejar e coordenar a execução das avaliações dos programas de governo; bem como todas as Secretarias do TCU situadas nos Estados.

## II - COMPETÊNCIA NA ÁREA AMBIENTAL

O controle externo exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, tem suas diretrizes estabelecidas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. Nessa linha, o TCU tem como missão assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade. Na área ambiental, o Tribunal também exerce o controle externo das ações de responsabilidade do Governo Federal, assim como da aplicação de recursos federais em atividades relacionadas à proteção do meio ambiente.

Em face de sua relevância, a questão ambiental recebeu tratamento privilegiado na Constituição Federal. O art. 23, *caput*, e incisos VI e VII, estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a tarefa de conservar o patrimônio público, proteger o meio ambiente, combater a poluição, preservar as florestas, a fauna e a flora. Por sua vez, o art. 225 define o meio ambiente como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Assegura-se, assim, a condição de patrimônio público estratégico para a sobrevivência e o desenvolvimento da atual e das futuras gerações.

Conforme já destacado, o campo de atuação do TCU inclui todas as ações de responsabilidade do Governo Federal que estejam relacionadas à proteção e à utilização do meio ambiente - inclusive as decorrentes de repasse de verbas para Estados e Municípios por meio de convênios e outros instrumentos congêneres.

Cabe enfatizar que gestão ambiental, entendida como a tarefa de administrar o uso produtivo dos recursos ambientais de maneira que não sejam reduzidas a qualidade ambiental e a produtividade de recursos renováveis (TCU, 2001), compreende não somente ações que visam à proteção ambiental, mas também aquelas relacionadas a atividades que potencialmente ou efetivamente provoquem impactos ambientais negativos.

Para o desempenho desse controle, o Tribunal utiliza diversos mecanismos, tais como a realização de fiscalizações, o julgamento de processos de tomada e prestação de contas, bem assim a análise de denúncias e representações.

No campo das fiscalizações, que engloba a realização de auditorias, inspeções, levantamentos e acompanhamentos, os trabalhos têm como objetivo a verificação de aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais nas unidades administrativas dos três Poderes da União, envolvendo questões de legalidade, legitimidade e economicidade da aplicação dos recursos públicos federais. No âmbito desses trabalhos, a questão ambiental envolvida poderá ser também objeto de análise. Por exemplo, no caso de auditorias em obras que potencialmente causem impactos ambientais, analisa-se a regularidade da concessão das licenças ambientais adequadas; ou ainda, nas auditorias de natureza operacional procura-se apresentar recomendações aos órgãos e entidades responsáveis para a melhoria do processo de gerenciamento dos recursos ambientais.

Quanto aos processos de prestações e tomadas de contas, são identificados, naqueles programas ou projetos e atividades governamentais com reflexos no meio ambiente, aspectos relacionados à conformidade legal e aos resultados dessas ações, bem como a adoção de medidas saneadoras recomendadas em trabalhos anteriores.

Com vistas a dar maior efetividade aos processos de contas na área em comento, o TCU estuda, em face da diretriz contida no Acórdão nº 516/2003-TCU/Plenário, a adequação da Instrução Normativa nº 12/96 no sentido de inserir a obrigatoriedade de apresentação de indicadores que permitam a análise da gestão ambiental dos órgãos e entidades do Governo Federal.

Há que se destacar, também, que a análise de representações e denúncias, encaminhadas por autoridades ou pela sociedade, permite a verificação de aspectos vinculados ao eventual descumprimento da legislação em vigor, desvios praticados pelo gestor ou sobre atividades danosas ao meio ambiente.



### III - ESTRATÉGIA DE ATUAÇÃO

O Tribunal desenvolve trabalhos na área ambiental desde o início da década de 1990. Em 1998, estabeleceu estratégia para a atuação sistêmica na área e, a partir daquele ano, procura atualizar e revisar seus termos.

Foram adotadas, para o exercício do controle da gestão ambiental, as seguintes diretrizes (TCU, 1998):

I - São objetivos do Poder Público a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, garantidos pela utilização racional dos recursos ambientais, com vistas à sua disponibilidade equitativa e permanente, a qual possibilita o desenvolvimento sócio-econômico;

II - A pobreza é uma das principais causas da degradação ambiental. Desse modo, sua erradicação é uma das formas de proteção do meio ambiente. É, portanto, necessário que haja compatibilidade entre a promoção do desenvolvimento sócio-econômico e a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Em 2003, realizou amplo diagnóstico institucional, com vistas a identificar características da organização na área de fiscalização ambiental com base em seu ambiente interno, bem como oportunidades e ameaças enfrentadas no cumprimento de sua missão, a partir do conhecimento do ambiente externo. Como decorrência desse diagnóstico, foi aprovado, por meio do Acórdão nº 217/2004 - TCU/Plenário, plano de ação para o biênio 2004/2005.

Com relação às ações governamentais que visam à proteção ambiental, a atuação do Tribunal enfocará aquelas eleitas como prioritárias pelo próprio Governo Federal, no sentido de procurar garantir que os escassos recursos disponíveis sejam direcionados adequadamente para essas áreas e utilizados de maneira eficiente.

Além disso, como a gestão ambiental tem por característica a participação de múltiplos órgãos em sua implementação, buscar-se-á assegurar a ação coordenada e articulada dos atores envolvidos.

Por sua vez, o controle sobre ações que potencial ou efetivamente provocam degradação ambiental estará sendo exercido de forma a procurar assegurar a conformidade quanto à obrigatoriedade de que se realize avaliação ambiental prévia e de que sejam implementadas as devidas medidas mitigadoras e compensatórias.

Outro objetivo que permeará os trabalhos será a avaliação dos custos de impactos negativos ao meio ambiente decorrentes da ausência de medidas preventivas de proteção ambiental, em face de que a carência desse tipo de informação, por vezes, leva os gestores públicos a escolhas inadequadas no momento de decidir pela melhor forma de alocação de recursos. Nesse diapasão, será possível comparar os custos da correção dos impactos advindos da ação governamental com os custos das medidas que, caso implementadas, permitiriam mitigá-los ou compensá-los.

***o controle sobre ações que potencial ou efetivamente provocam degradação ambiental estará sendo exercido de forma a procurar assegurar a conformidade quanto à obrigatoriedade de que se realize avaliação ambiental prévia e de que sejam implementadas as devidas medidas mitigadoras e compensatórias.***

Também está prevista a realização de trabalhos em temas que recebem atenção especial do Congresso Nacional e da sociedade, com o objetivo de apresentar retrato das situações encontradas e sugestões dirigidas aos gestores responsáveis para a adoção de ações saneadoras.

Na elaboração da estratégia para a atuação sistêmica do TCU na área ambiental foram considerados os seguintes subsídios e informações:

### III. 1 - AMBIENTE EXTERNO

Em relação às questões ambientais, o Brasil se destaca no cenário mundial em virtude de diversas características: suas dimensões territoriais e demográficas, estando entre as dez maiores nações do planeta; a presença da imensa massa contínua de floresta pluvial, ainda bastante preservada; e a desigualdade na distribuição social e territorial da renda, que ajudam a explicar a velocidade e a extensão das alterações na cobertura e no uso da terra. (Ibama, 2002)

No que se refere à situação da gestão ambiental no Brasil, é necessário um aprimoramento na articulação entre os órgãos que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente, bem como a adoção de medidas que incentivem a inserção da variável ambiental no processo de tomada de decisão relacionado a ações governamentais que potencial ou efetivamente causam degradação, principalmente no que se refere a políticas, planos e programas governamentais.

As dificuldades enfrentadas se devem, em grande parte, à escassez de recursos destinados à gestão ambiental, inclusive em termos comparativos em relação aos demais setores da Administração Federal. Para fazer frente a essa situação, não se pode deixar de abordar a possibilidade de serem estabelecidas parcerias com os demais órgãos públicos envolvidos no controle ambiental.

Além disso, a fiscalização exercida pelas entidades de controle externo deve ser realizada de forma integrada, incluindo entidades fiscalizadoras das várias esferas de governo e, ainda, entidades internacionais. Tal medida é especialmente importante porque os problemas ambientais não podem ser delimitados a espaços geopolíticos determinados, ultrapassando, via de regra, fronteiras regionais.



### III.2 - AMBIENTE INTERNO

O TCU tem procurado estimular o pensamento e a ação estratégicos, desenvolvendo o alicerce para o pleno alcance da missão pública conferida à organização. Isso é especialmente importante no que se refere à gestão ambiental, pois engloba um escopo de grandes dimensões e envolve um significativo número de órgãos e entidades públicos. Sem o estabelecimento de objetivos claros, bem como da forma como alcançá-los, pouco provável o êxito nessa área de controle.

A política de incentivo à capacitação do servidor também favorece o controle na área ambiental. Nesse sentido, o Tribunal já promoveu uma série de cursos e patrocinou capacitação em nível de pós-graduação *strictu sensu* para servidores envolvidos na área.

Cabe destacar que o sucessivo aprimoramento que se tem observado no TCU em relação ao estabelecimento de rotinas para a execução de seus processos de fiscalização beneficia diretamente o controle da gestão ambiental. Os manuais existentes tanto na área específica de auditoria ambiental, como também os relativos à auditoria de natureza operacional e à auditoria de conformidade, possibilitam maior eficiência e eficácia na realização dos trabalhos.

#### IV - PRINCIPAIS RESULTADOS

A seguir, estão resumidos alguns trabalhos relevantes na área ambiental já apreciados pelo TCU. O conteúdo da íntegra dos relatórios, votos e Acórdãos proferidos pode ser acessado no endereço [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br) (Link: *Jurisprudência*).

##### IV.1 - FISCALIZAÇÃO SOBRE IMPACTOS AMBIENTAIS DE AÇÕES IMPLEMENTADAS PELO GOVERNO FEDERAL

Desde 1999, têm sido incluídas investigações de caráter ambiental no âmbito de auditorias que têm por objeto ações governamentais que potencial ou efetivamente causem impactos negativos sobre o meio ambiente. O objetivo é identificar se esses impactos são analisados previamente.

Inicialmente, apenas as auditorias de obras<sup>2</sup> incluíam tal investigação, visando à verificação do cumprimento da legislação ambiental relativa à elaboração de estudo de impacto ambiental e licenciamento. No caso em comento, as informações referentes a irregularidades graves são encaminhadas ao Congresso Nacional que pode determinar o bloqueio da execução dos recursos orçamentários até a adoção das medidas corretivas pelos gestores responsáveis.

A partir de 2003, a análise passou a incidir sobre todas as auditorias realizadas pelas Secretarias de Controle Externo cujo objeto tenha a potencialidade de causar significativa degradação ambiental. Nessa linha, passou-se também a analisar se a implementação de programas públicos eram precedidos de avaliação ambiental estratégica. Esse tipo de análise é um instrumento pioneiro no campo de avaliação de impacto ambiental, que tem sido definido como o processo sistemático para prever e avaliar as conseqüências de decisões adotadas em estágios estratégicos do planejamento.

Com base nos resultados de trabalhos já realizados, concluiu-se que grande parte das ações governamentais não tem adequado tratamento ambiental. Por exemplo, aproximadamente 30% das obras fiscalizadas no decorrer do ano de 2003 apresentavam falhas significativas no processo de avaliação dessa natureza.

Na área de obras, vale destacar as auditorias para a avaliação do cumprimento de normas ambientais em obras hídricas e obras rodoviárias, apreciadas por meio dos Acórdãos n<sup>os</sup> 1572 e 1846/2003-TCU Plenário, respectivamente.

##### IV. 2 - AUDITORIA SOBRE A ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Entre 2001 e 2002, o TCU realizou auditoria ambiental com o objetivo de analisar a questão referente ao gerenciamento de recursos hídricos e à crise de abastecimento de água por que passavam algumas localidades brasileiras.

Da análise das causas dessa crise, pôde-se perceber que as características que a cercam estão presentes em todas as regiões do país. Uma das mais importantes é o lançamento de esgoto *in natura* em corpos hídricos que são utilizados para abastecimento da população. Além disso, já podiam ser sentidos problemas de aumento de custos de captação e distribuição, a diminuição da quantidade e da qualidade da água para abastecimento humano, bem como desperdício, sinalizando a perspectiva de crise.

Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA), 19 regiões metropolitanas do país (onde vive 1/3 da população) apresentavam, em comum, “deficiências na coleta, tratamento e disposição final de esgotos sanitários, [resultando] em comprometimento da qualidade das águas de manancial e conseqüente redução das disponibilidades hídricas para abastecimento”.

Com base nas constatações da auditoria, o Tribunal formulou, por meio das Decisões Plenárias n<sup>os</sup> 566/2002 e 1259/2002, diversas determinações e recomendações aos órgãos e entidades responsáveis. Considerando a importância do tema, o TCU está acompanhando a implementação dessas medidas.

- 
2. O TCU acompanha anualmente, de forma concomitante, a execução de mais de 400 obras públicas com o objetivo de informar ao Congresso Nacional a ocorrência de irregularidades graves, a fim de que esse analise a conveniência de bloquear os recursos orçamentários até o saneamento dos problemas identificados.



Nesse acompanhamento, foram verificados alguns avanços importantes. Técnicos de órgãos auditados afirmaram, inclusive, que algumas discussões deflagradas no processo de auditoria ajudaram na maturação de idéias concebidas anteriormente, como por exemplo:

- Elaboração da Base de Referência do Plano Nacional de Recursos Hídricos;
- Início da elaboração do Plano Estratégico de Recursos Hídricos;
- Início da elaboração do Atlas de Obras Prioritárias para a Região Semi-Árida;
- Início da elaboração do Diagnóstico da Situação Atual e Perspectivas de Abastecimento de Água para as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas;
- Cobrança pela utilização da água do Rio Paraíba do Sul;
- Articulação entre a Agência Nacional de Águas - ANA e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.

#### **IV.3 - AUDITORIA SOBRE ESTRUTURA FUNDIÁRIA DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL SOB RESPONSABILIDADE DO IBAMA**

As áreas de proteção ambiental do Ibama, inicialmente derivadas da incorporação do patrimônio dos extintos Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF) e da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), em 1989, apresentavam diversas irregularidades no que concerne a sua estrutura fundiária, com a presença, inclusive, de propriedades particulares em seu interior, o que era vedado pela legislação vigente (Decreto nº 84.017/79).

A Decisão nº 190/1994-TCU 2ª Câmara<sup>3</sup> buscou equacionar o problema, determinando ao Ibama a indenização aos proprietários privados, bem como a implantação de um Plano de Manejo e de um Regimento Interno dos Parques Nacionais que ainda não possuíam esses documentos.

Nesse mesmo sentido, cumpre destacar que o TCU atuou em processo associado à estrutura fundiária do Parque Nacional de Serra da Bocaina (PNSB), localizado na divisa entre os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, identificando a existência de áreas adquiridas para formação da referida unidade de proteção que estavam localizadas parcialmente sob as águas do Oceano Atlântico.

#### **IV.4 - INSPEÇÃO SOBRE ACIDENTE EM BARRAGEM DE CONTENÇÃO DE RESÍDUOS QUÍMICOS**

Em decorrência das notícias veiculadas na mídia em 2003, foi realizada fiscalização no Ibama e na ANA com o objetivo de analisar o rompimento de barragem de contenção de resíduos químicos de responsabilidade das empresas Florestal Cataguazes Ltda. e Indústria de Papel e Celulose de Cataguazes Ltda., ocorrido em Minas Gerais, bem como a atuação daquelas entidades na prevenção de novos acidentes envolvendo passivos ambientais. Na mencionada fiscalização, a equipe detectou falhas e inconsistências quanto aos processos de licenciamento e fiscalização do Ibama, e propôs uma série de medidas de controle de passivos ambientais de forma a minimizar a possibilidade de ocorrência de outros acidentes.

O Acórdão nº 1.199/2003-TCU/Plenário destacou aspectos relacionados com a necessidade de alterar o processo operacional, conferindo maior segurança quanto à identificação, monitoramento e redução/neutralização dos passivos ambientais ainda existentes nos estados e municípios.

3. i) faça cumprir com rigor as disposições do código Florestal (Lei nº 4.771, de 15.09.65) nas áreas de propriedade particular localizadas dentro dos limites das Unidades de Conservação, na forma do disposto em seus arts. 22/24 e 33/34 e no art. 225, § 1º, inciso II, da C.F. (subitem 9.4.2); j) adote as providências necessárias à implantação do Plano de Manejo e do Regimento Interno nos Parques Nacionais que ainda não os possuem, em obediência ao disposto nos arts. 5º/7º, 43, § 1º, e 56 do Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, aprovado pelo Decreto nº 84.017/79 (subitens 9.4.4 e 9.4.5); l) adote as medidas necessárias ao cumprimento, na região do Parque Nacional da Serra da Capivara-PI, das disposições do art. 225, §§ 1º inciso IV, e 2º, da C.F. e arts. 17, 19, § 3º, e 27 do Decreto nº 99.274/90 (subitem 9.4.9); m) adote efetivas providências no sentido de remover os moradores indevidamente instalados na área do Parque Nacional de Brasília, tendo em vista o disposto no art. 27 do regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, aprovado pelo Decreto nº 84.017/79 (subitem 9.4.10)

Assim, de acordo com as recomendações do TCU, os órgãos ambientais deverão promover, em suas respectivas áreas de atuação, ações voltadas à imediata identificação e mapeamento dos passivos ambientais existentes, destacando sua localização, a composição química dos resíduos, as medidas necessárias à neutralização/redução ou uso econômico eventual, bem como a responsabilidade pela sua administração. De posse desse banco de dados, a Defesa Civil e os órgãos ambientais estarão melhor aparelhados para fazer frente a acidentes dessa envergadura.

Outras questões contempladas no mencionado Acórdão foram as recomendações no sentido de fortalecer o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), integrando as entidades que o compõem, bem como a promoção de audiência dos servidores do Ibama indicados no relatório de inspeção, visando apurar as responsabilidades pelo acidente.

#### **IV.5 - AUDITORIA SOBRE O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE RECURSOS HÍDRICOS PARA O SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO - PROÁGUA**

Em 2000, o TCU realizou, no âmbito do Acordo de Cooperação TCU/RU, auditoria de natureza operacional no Proágua (Decisão nº 829/2001-TCU/Plenário). Tal programa visava garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade para o semi-árido brasileiro, de tal modo que sua escassez relativa não continuasse a constituir impedimento ao desenvolvimento sustentável da região.

A auditoria teve por objetivo avaliar a contribuição das ações que vêm sendo implementadas no âmbito do Programa, nos níveis federal e estadual, para o alcance dos objetivos de fortalecimento institucional e redução da pobreza.

Pode-se citar, entre os principais resultados, a elaboração de instrução normativa que disciplina a celebração de convênios para a execução de obras de infra-estrutura hídrica com o Ministério da Integração Nacional. Tal norma contém a especificação de critérios de viabilidade técnica, econômico-financeira, ambiental e institucional, cuja falta prejudicava a efetividade do Programa, conforme verificado durante a auditoria.

Outro progresso importante, foi a intensificação, por parte da ANA, do desenvolvimento de cursos/oficinas de capacitação e treinamento de gestores locais e profissionais envolvidos na área de recursos hídricos, de forma a dar suporte técnico e repassar as recomendações das auditorias do TCU e da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), em especial quanto à priorização da elaboração ou revisão das políticas estaduais de recursos hídricos, criação de órgãos autônomos e implementação de instrumentos de cobrança pelo uso da água e concessão de outorgas. Isso deverá contribuir para a agilidade na análise de estudos e projetos, bem como para promover a orientação técnica sistemática às unidades estaduais.

#### **V - CONCLUSÃO**

As técnicas relacionadas à fiscalização ambiental são relativamente novas quando comparadas aos instrumentos convencionais de fiscalização.

Em face de relevância inquestionável atinente à área, é de fundamental importância que todas as Entidades Fiscalizadoras Superiores se estruturarem de forma a contribuir com os seus países na adequada gestão dos recursos ambientais, seja por meio de auditorias de conformidade, seja por auditorias de natureza operacional.

Com vistas a obter as melhores práticas de auditoria ambiental, bem como definir sistemáticas de treinamento para seus auditores, as EFS tem-se reunido periodicamente para o intercâmbio de experiências. Podemos destacar os encontros do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental no âmbito da Intosai, coordenado pela EFS do Canadá, e da Comtema, presidido pelo TCU; e a Conferência Internacional de Auditoria Ambiental a ser realizada em Brasília, em junho de 2004.

O Tribunal, diante desse cenário, tem adequado sua estrutura de maneira a acompanhar as ações governamentais que impactam o meio ambiente, de forma a contribuir para que a gestão ambiental seja adequada e proporcione a devida proteção da riqueza ambiental do País. ■

## **BIBLIOGRAFIA**

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21. **Agenda 21 Nacional - Ações prioritárias**. Brasília: MMA, 2002.

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **GeoBrasil 2002: Perspectivas do meio ambiente no Brasil**. Edições Ibama, Brasília, 2002

Tribunal de Contas da União. **Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental**. Brasília: TCU, 1998.

Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União**. TCU, 2001.

# Valoração Econômica como um Critério de Decisão\*

**Ronaldo Seroa da Motta**  
Instituto de Pesquisas  
Econômicas Aplicadas – IPEA  
Brasil

*E*

Este artigo procura de forma breve e sucinta analisar a utilização da valoração econômica como um critério econômico de decisão.

## 1 . INTRODUÇÃO

Conforme tem sido amplamente debatido, a proteção do meio ambiente é basicamente uma questão de equidade inter e intra-temporal. Quando os custos da degradação ecológica não são pagos por aqueles que a geram, estes custos são externalidades para o sistema econômico, ou seja, custos que afetam terceiros sem a devida compensação. Atividades econômicas são, desse modo, planejadas sem levar em conta essas externalidades ambientais e, conseqüentemente, os padrões de consumo das pessoas são forjados sem nenhuma internalização dos custos ambientais. O resultado é um padrão de apropriação do capital natural onde os benefícios são providos para alguns usuários de recursos ambientais sem que estes compensem os custos incorridos por usuários excluídos. Além disso, as gerações futuras serão deixadas com um estoque de capital natural resultante das decisões das gerações atuais, arcando os custos que estas decisões podem implicar.

Embora o uso de recursos ambientais não tenha seu preço reconhecido no mercado, seu valor econômico existe na medida que seu uso altera o nível de produção e consumo (bem-estar) da sociedade.

Diante da presença destas externalidades ambientais, temos uma situação oportuna para a intervenção governamental. Essa intervenção pode incluir instrumentos distintos, tais como: a determinação dos direitos de propriedade, o uso de normas ou padrões, os instrumentos econômicos, as compensações monetárias por danos e outros.

Apesar da intervenção governamental ser legítima, ela não é trivial. No caso da conservação da diversidade biológica, a intervenção é ainda mais complexa visto que nosso conhecimento teórico e gerenciais ainda é insuficiente.

---

\* Para uma análise mais detalhada dos métodos e suas limitações e ainda de aplicações em estudos de caso ver Seroa da Motta, R., Manual de Valoração Econômica de Recursos Ambientais, MMA, Brasília, 1998, do qual parte deste texto foi derivado.

**E**xiste um consenso quanto às dificuldades da gestão ambiental. Os atuais problemas podem, contudo, ser classificados em três categorias principais: (i) baixas provisões orçamentárias face aos altos custos de gerenciamento; (ii) políticas econômicas indutoras de perdas ambientais; e (iii) questões de equidade que dificultam o cumprimento da lei. Assim, é possível afirmar que temos uma clara situação que requer a introdução do critério econômico na gestão ambiental.

Esta noção do papel do critério econômico está longe de ser inovadora e está cada vez mais difundida em outros países.

## **2. A DETERMINAÇÃO DE PRIORIDADES, AÇÕES E PROCEDIMENTOS PARA A GESTÃO AMBIENTAL**

As restrições orçamentárias impõem à sociedade a necessidade de estimar os valores associados aos bens e serviços ambientais em relação as outras opções de consumo e produção. Isto é, o valor econômico de um recurso ambiental reflete o sacrifício de consumo e produção associado a sua preservação.

Dessa forma, temos que estimar quando a sociedade está disposta a pagar para preservar este bem. Isto equivale a medir quanto a sociedade está disposta em abrir mão de consumo (e sua respectiva produção) de recursos privados em troca de consumo ambiental.

A abordagem ambiental predominante tem se baseado no critério físico-químico, biológico ou geográfico, mas que, independente da adoção de um determinado critério, podemos aumentar a eficiência da gestão ambiental (i.e., capacidade de atingir os objetivos desejados) com a utilização complementar de um critério econômico. Ou seja, reforçando a dimensão humana da gestão ambiental.

Deve ser também enfatizado que o conhecimento ecológico será um pré-requisito para a aplicação do critério econômico.

## **3. O VALOR ECONÔMICO DOS RECURSOS AMBIENTAIS**

O valor econômico dos recursos ambientais geralmente não é observável no mercado através de preços que reflitam seu custo de oportunidade. É derivado de todos os seus atributos e estes atributos podem estar ou não associados a um uso. Ou seja, o consumo de um recurso ambiental se realiza via uso e não-uso.

Assim, é comum na literatura desagregar o valor econômico do recurso ambiental (VERA) em valor de uso (VU) e valor de não-uso (VNU). Valores de uso podem ser, por sua vez, desagregados em:

**Valor de Uso Direto (VUD)** - quando o indivíduo se utiliza atualmente de um recurso, por exemplo, na forma de extração, visitas ou outra atividade de produção ou consumo direto;

**Valor de Uso Indireto (VUI)** - quando o benefício atual do recurso deriva-se das funções ecossistêmicas, como, por exemplo, a proteção do solo e a estabilidade climática decorrente da preservação das florestas;

**Valor de Opção (VO)** - quando o indivíduo atribui valor em usos direto e indireto que poderão ser optados em futuro próximo e cuja preservação pode ser ameaçada. Por exemplo, o benefício advindo de fármacos desenvolvidos com base em propriedades medicinais ainda não descobertas de plantas em florestas tropicais.

O valor de não-uso (ou valor passivo) representa o valor de existência (VE) que está dissociado do uso (embora represente consumo ambiental) e deriva-se de uma posição moral, cultural, ética ou altruística em relação aos direitos de existência de espécies não-humanas ou preservação de outras riquezas naturais, mesmo que estas não representem uso atual ou futuro para o indivíduo. Uma expressão simples deste valor é a grande atração da opinião pública para salvamento de baleias ou sua preservação em regiões remotas do planeta, onde a maioria das pessoas nunca visitará ou terá qualquer benefício de uso.

Há também uma controvérsia na literatura a respeito do valor de existência representar o desejo do indivíduo de manter certos recursos ambientais para que seus herdeiros, isto é, gerações futuras, usufruam usos diretos e indiretos (“bequest value”). É uma questão conceitual considerar até que ponto um valor assim definido está mais associado ao valor de opção ou de existência. O que importa para o desafio da valoração, é admitir que indivíduos podem assinalar valores independentemente do uso que eles fazem hoje ou pretendem fazer amanhã.

Assim, uma expressão para VERA seria a seguinte:

$$VERA = (VUD + VUI + VO) + VE$$

Note, entretanto, que um tipo de uso pode excluir outro tipo de uso do recurso ambiental. Por exemplo, o uso de uma área para agricultura exclui seu uso para conservação da floresta que cobria este solo. Assim, o primeiro passo na determinação do VERA será identificar estes conflitos de uso. O segundo passo será a determinação destes valores.

Pode-se avaliar o grau de dificuldade para encontrar preços de mercado (adequados ou não) que reflitam os valores atribuídos aos recursos ambientais. Esta dificuldade é maior à medida que passamos dos valores de uso para os valores de não-uso. Nos valores de uso, os usos indiretos e de opção apresentam, por sua vez, maior dificuldade que os usos diretos.

A tarefa de valorar economicamente um recurso ambiental consiste em determinar quanto melhor ou pior estará o bem-estar das pessoas devido a mudanças na quantidade de bens e serviços ambientais, seja na apropriação por uso ou não.

#### 4. MÉTODOS DE VALORAÇÃO

Os métodos de valoração aqui analisados são assim classificados: *métodos da função de produção e métodos da função de demanda*.

*Métodos da função de produção:* métodos da produtividade marginal e de mercados de bens substitutos (reposição, gastos defensivos ou custos evitados e custos de controle).

Se o recurso ambiental é um insumo ou um substituto de um bem ou serviço privado, estes métodos utilizam-se de preços de mercado deste bem ou serviço privado para estimar o valor econômico do recurso ambiental. Assim, os benefícios ou custos ambientais das variações de disponibilidade destes recursos ambientais para a sociedade podem ser estimados.

Com base nos preços destes recursos privados, geralmente admitindo que não se alteram frente a estas variações, estimam-se indiretamente os valores econômicos do excedente do produtor dos recursos ambientais cuja variação de disponibilidade está sendo analisada. O benefício (ou custo) da variação da disponibilidade do recurso ambiental é dado pelo produto da quantidade variada do recurso vezes o seu valor econômico estimado. Por exemplo, a perda de nutrientes do solo causada por desmatamento pode afetar a produtividade agrícola. Ou a redução do nível de sedimentação numa bacia, por conta de um projeto de revegetação, pode aumentar a vida útil de uma hidrolétrica e sua produtividade.

*Métodos da função de demanda:* métodos de mercado de bens complementares (preços hedônicos e do custo de viagem) e método da valoração contingente.

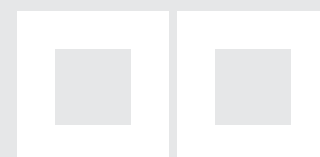
**"A tarefa de valorar economicamente um recurso ambiental consiste em determinar quanto melhor ou pior estará o bem-estar das pessoas devido a mudanças na quantidade de bens e serviços ambientais, seja na apropriação por uso ou não."**

*E*stes métodos assumem que a variação da disponibilidade do recurso ambiental altera a disposição a pagar ou aceitar dos agentes econômicos em relação aquele recurso ou seu bem privado complementar. Assim, estes métodos estimam diretamente os valores econômicos (preços-sombra) com base em funções de demanda para estes recursos derivadas de (i) mercados de bens ou serviços privados complementares ao recurso ambiental ou (ii) mercados hipotéticos construídos especificamente para o recurso ambiental em análise.

Utilizando-se de funções de demanda, estes métodos permitem captar as medidas de disposição a pagar (ou aceitar) dos indivíduos relativas às variações de disponibilidade do recurso ambiental (medidas de excedente do consumidor). Com base nestas medidas, estimam-se as variações do nível de bem-estar pelo excesso de satisfação que o consumidor obtém quando paga um preço (ou nada paga) pelo recurso abaixo do que estaria disposto a pagar.

Estas medidas de disposição a pagar podem também ser identificadas em uma pesquisa que questiona, junto a uma amostra da população, valores de pagamento de um imposto para investimentos ambientais na proteção da biodiversidade. Identificando estas medidas de disposição a pagar podemos construir as respectivas funções de demanda.

A escolha de um ou outro método de valoração econômica do meio ambiente depende do objetivo da valoração, das hipóteses consideradas, da disponibilidade de dados e do conhecimento científico a respeito da dinâmica ecológica do objeto em questão, conforme será vista mais adiante. ■



# Auditoria Ambiental

**Paulo Affonso Leme Machado**  
Especialista em Meio Ambiente  
Brasil

## 1. NOMENCLATURA

O termo “auditor” é empregado no século XVI e “auditoria” no século XVII.<sup>1</sup> A expressão vem do Latim *auditor*, *auditoris* – ouvinte.

“*Auditoria* – s.f. (*auditor* + *ia*) 1. Cargo de auditor. 2. Casa ou tribunal onde o auditor desempenha as suas funções. 3. Função de auditor junto às empresas comerciais”.<sup>2</sup> Auditoria, segundo a contabilidade, “é o exame analítico e pericial que segue o desenvolvimento das operações contábeis, desde o início até o balanço”.<sup>3</sup>

Em Inglês: “1. An examination of records or accounts to check their accuracy. 2. An adjustment or correction of accounts. 3. An examined and verified account. 4. ‘Rare’ – an audience or hearing”.<sup>4</sup> Em Francês: “*Audit* – de l’anglais *internal auditor* – dans une entreprise, personne dont la fonction est de s’assurer que les directives de la direction sont suivies et que le patrimoine de l’entreprise est préservé”.<sup>5</sup>

## 2. CONCEITO DE AUDITORIA AMBIENTAL

Auditoria ambiental é o procedimento de exame e avaliação periódica ou ocasional do comportamento de uma empresa em relação ao meio ambiente. A auditoria ambiental pode ser pública ou privada, conforme seja determinada e/ou realizada pelo Poder Público ou pela própria empresa.

A auditoria ambiental privada tem sido impulsionada pela “tomada de consciência das vantagens na concorrência, que pode conferir a certas empresas a adoção de medidas testemunhando sua “consciência ecológica” no plano da estratégia de concorrência, dos novos produtos, novas tecnologias e dos novos sistemas de gestão”.<sup>6</sup>

1. Antonio G. da Cunha, Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa, p. 83.

2. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, Mirador Internacional, p. 222.

3. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, Novo Dicionário da Língua Portuguesa, p. 160.

4. The American Heritage Dictionary of the English Language, p. 86.

5. Petit Larousse Illustré, p. 82.

6. Benoît Boivin, “La verification environnementale”, in *Développements Récents en Droit de l’Environnement*, p. 81. 1992.



### 3. A AUDITORIA AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O desenvolvimento sustentável ou sustentado é aquele que visa atingir as gerações presentes e futuras. A novidade do conceito é a introdução das gerações futuras não só como interessadas, mas titulares de direitos em relação ao desenvolvimento.

A Constituição Federal de 1988 introduziu o conceito no art. 225, *caput*.

Até o advento do conceito do desenvolvimento sustentável, o planejamento econômico, mesmo quando observava uma vertente ambiental, circunscrevia-se a planejar o cronograma – curto, médio e longo prazo – com olhos na geração presente, isto é, na geração que imediatamente iria fruir o desenvolvimento planejado.

Para que as gerações futuras possam encontrar recursos ambientais utilizáveis, que não tenham sido esgotados, corrompidos ou poluídos pelas gerações presentes, novos mecanismos de controle ambiental foram concebidos e estão sendo introduzidos nas legislações.

“A adoção de novas formas de certificados e de comunicação da informação a terceiros, como, também, a adoção, na gestão interna, de novos sistemas de informação da gestão são inevitáveis e indispensáveis para as empresas que venham a aderir aos princípios do desenvolvimento sustentável ou do desenvolvimento durável. Os conselhos de administração, os gerentes, as partes interessadas e as autoridades regulamentadoras desejam obter esta informação, que eles querem seja fidedigna e pertinente. Os dirigentes de empresa, sensíveis às transformações, irão querer tomar parte na elaboração dos novos tipos de informação e de comunicação da informação, tanto para a tomada de decisões como para o exame das contas. Esses dirigentes insistirão que se leve devidamente em consideração o aspecto rentabilidade dos sistemas de informação e de comunicação da informação e dos sistemas conexos.”<sup>9</sup>

Além disso, na fusão de sociedades ou na venda de empresas, inclusive estatais, atualmente, passou-se a auditar ambientalmente para a constatação de possível passivo ambiental. “Algumas das maiores corporações transnacionais – ao menos em parte como resposta do choque de Bhopal – agora colocaram em execução auditorias ambientais regulares para assegurar que as exigências dos regulamentos e que as responsabilidades ambientais de longo prazo (como os deveres legais de disposições de rejeitos) sejam acuradamente refletidas nos balanços de suas subsidiárias”.<sup>7</sup>

No sistema jurídico ambiental norte-americano o banco que tenha financiado empresas degradadoras dos solos – tendo o financiamento uma garantia hipotecária –, em caso de insolvência do devedor pode vir a tornar-se proprietário do solo contaminado, passando a ser, também, responsável pela poluição.<sup>8</sup> Nesse caso, oportuno o acompanhamento, através de uma auditoria ambiental, da atividade da empresa tomadora de empréstimo.

A Diretiva 1.836/93 da Comunidade Econômica Européia define auditoria ambiental como o “instrumento de gestão que inclui a avaliação sistemática, documentada, periódica e objetiva do funcionamento da organização do sistema de gestão e dos processos de proteção do meio ambiente”.

As diferentes legislações irão dar outras características da auditoria ambiental, notadamente, sobre as pessoas habilitadas a realizá-la e seu grau de publicidade.

7. Peter H. Sand, *Lesson Learned in Global Environmental Governance*, p. 33. 1990

8. Patrick Thieffry, “L’opportunité d’une responsabilité communautaire du pollueur — Les distorsions entre les États-membres et les enseignements de l’expérience américaine”, *Revue Internationale de Droit Comparé* 1103-123, 1994.

9. Benoît Boivin, *ob. cit.*

A Carta Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável da Câmara do Comércio Internacional, divulgada durante a II Conferência Mundial da Indústria sobre a Gestão do Ambiente (WICEM II, Paris, 1991), em seu Princípio 1 reconhece que a gestão do meio ambiente na empresa é um fator determinante do desenvolvimento sustentável e assinala outro princípio fundamental - "Cumprimento da regulamentação e informação: aferir o desempenho das ações sobre o ambiente, proceder regularmente a auditorias ambientais e avaliar o cumprimento das exigências internas da empresa, dos requisitos legais e destes princípios; e, periodicamente, fornecer as informações pertinentes ao conselho de administração, aos acionistas, ao pessoal, às autoridades e ao público".

#### 4. ABRANGÊNCIA DA AUDITORIA

No Estado do Rio de Janeiro devem realizar auditorias ambientais anuais: "I - as refinarias, oleodutos e terminais de petróleo e seus derivados; II - as instalações portuárias; III - as instalações destinadas a estocagem de substâncias tóxicas e perigosas; IV - as instalações de processamento e de disposição final de resíduos tóxicos ou perigosos; V - as unidades de geração de energia elétrica a partir de fontes térmicas e radioativas; VI - as instalações de tratamento e os sistemas de disposição final de esgotos domésticos; VII - as indústrias petroquímicas e siderúrgicas; VIII - as indústrias químicas e metalúrgicas" (art. 5º da Lei 1.898, de 26.11.1991).

---

***"Para que as gerações futuras possam encontrar recursos ambientais utilizáveis, que não tenham sido esgotados, corrompidos ou poluídos pelas gerações presentes, novos mecanismos de controle ambiental foram concebidos e estão sendo introduzidos nas legislações."***

---

O parágrafo único do referido art. 5º permite que a Comissão Estadual de Controle Ambiental-CECA, por proposição da Fundação Estadual de Meio ambiente-FEEMA, "dispense a auditoria ambiental nas instalações de tratamento e nos sistemas de disposição final de esgotos domésticos; nas indústrias químicas e metalúrgicas".

O sistema previsto no Estado do Rio de Janeiro é misto quanto à obrigatoriedade, pois somente as atividades compreendidas nos incs. I a V é que estão obrigadas a realizar auditorias ambientais, não podendo o órgão ambiental estadual dispensar tal exigência. Quanto às outras atividades licenciadas pelo órgão ambiental, a auditoria ambiental será voluntária, isto é, deixa-se à escolha da empresa.

O Estado do Espírito Santo, pela Lei 4.802, de 2.8.1993, publicada no DOE de 16.8.1993, tem as exigências dos incs. I a VIII da Lei do Estado do Rio de Janeiro, acrescentando mais três: "IX - indústrias de celulose e papel; X - lixo hospitalar; e XI - mineração".

#### 5. CONTEÚDO DA AUDITORIA AMBIENTAL

##### 5.1. DIREITO BRASILEIRO

A Lei 1.898/91 do Estado do Rio de Janeiro estabelece que a auditoria ambiental, através de seus estudos e avaliações, determine: "I - os níveis efetivos ou potenciais de poluição ou de degradação ambiental provocados por atividades de pessoas físicas ou jurídicas; II - as condições de operação e de manutenção dos equipamentos e sistemas de controle da poluição; III - as medidas a serem tomadas para restaurar o meio ambiente e proteger a saúde humana; IV - a capacitação dos responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas, rotinas, instalações e equipamentos de proteção do meio ambiente e da saúde dos trabalhadores" (art. 1º).

A lei fluminense determina que seja considerada não só a poluição encontrada como a potencial. Além da poluição, abrange a degradação ambiental, aí consideradas a fauna e a flora. Portanto, os recursos ambientais utilizados por uma empresa (como, por exemplo, uma fábrica de papel e celulose) serão considerados.

Não só as condições de operação dos equipamentos e sistemas de controle da poluição serão analisados, mas, também, as condições de manutenção desses equipamentos e sistemas.

A lei do Estado do Rio de Janeiro insere na sua tutela as medidas de reparação ao meio ambiente e à saúde humana, independentemente de qualquer ação judicial exigindo essa reparação. A auditoria ambiental irá constatar o que se faz efetivamente para sanar os danos, inevitáveis ou não, causados à saúde humana e ao meio ambiente, lembrando-se de que vigora o princípio de responsabilidade civil independente de culpa.

A auditoria ambiental fluminense, a capixaba e a paranaense, que mencionamos abaixo, não se cingiu ao exame das medidas de prevenção dos danos específicos ao meio ambiente, mas tratando da saúde humana contemplará os sistemas, rotinas, instalações, equipamentos em relação à saúde e à segurança do trabalhador. A formulação de hipóteses de acidentes mostra a higidez do meio profissional não dissociada do meio ambiente interno e externo da empresa.

A Lei 4.802, do Estado do Espírito Santo, de 2.8.1993, persegue os mesmos objetivos da lei fluminense, acrescentando finalidades que cumpre destacar (art. 2º): “I - estimar a qualidade do desempenho das funções do gerenciamento ambiental, os sistemas e os equipamentos utilizados por empresa ou entidade; ... IV - verificar o encaminhamento que está sendo dado às diretrizes e aos padrões da empresa ou entidade, objetivando preservar o meio ambiente e a vida; ... VI - propor soluções que permitam minimizar a probabilidade de exposição de operadores e do público a riscos provenientes de acidentes hipotéticos, mas prováveis, e de emissão contínuas que possam afetar direta ou indiretamente sua saúde ou segurança”.

A Lei 11.520/2000 - Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, em seu capítulo XII - Das Auditorias Ambientais, em seu art. 98, prescreve que, entre os aspectos a serem abordados na auditoria ambiental, seja feita uma comparação com os impactos ambientais previstos no EIA/RIMA e os efetivamente constatados, sejam avaliados os impactos ambientais não previstos no EIA/RIMA e seja apresentado cronograma de ações corretivas e preventivas.



A Lei 13.448 de 11/01/2002, do Estado do Paraná, determina que devam ser avaliados os riscos de acidentes e planos de contingências, para a evacuação e proteção dos trabalhadores e da população situada na área de influência; quando necessário; a avaliação dos efeitos dos poluentes sobre os trabalhadores e a população lindeira, como também a análise de alternativas disponíveis, de processos, sistemas e tratamento e monitoramento, para a redução dos níveis de emissão de poluentes.

## 5.2. DIREITO COMPARADO

A Resolução 1.836/93 da então Comunidade Européia-CE (hoje União Européia),<sup>10</sup> de 29.6.1993, propõe como temas a serem abrangidos na auditoria ambiental: 1) avaliação, controle e redução dos impactos da atividade em questão sobre os diferentes setores do ambiente; 2) gestão, economia e seleção da energia; 3) gestão, economia, seleção e transporte de matérias-primas; gestão e economia da água; 4) redução, reciclagem, reutilização, transporte e eliminação de resíduos; 5) avaliação, controle e redução de ruídos dentro e fora das instalações; 6) seleção dos novos métodos de produção e alteração dos métodos existentes; 7) planejamento dos produtos (concepção, embalagem, transporte, utilização e eliminação); 8) comportamento ambiental e práticas dos contratantes, subcontratantes e fornecedores; 9) prevenção e limitação dos acidentes de meio ambiente; 10) processos de emergência em caso de acidentes de meio ambiente; 11) informação e formação do pessoal em questões ambientais; 12) informações externas sobre questões ambientais.

10. Publicada no Jornal da Comunidade Econômica Européia.

A norma da CE prevê em seu Anexo I que deverá ser apresentada uma “lista de disposições legislativas, regulamentares e outras de política de ambiente”. Dessa forma, necessária a avaliação sob o prisma jurídico do comportamento da empresa, mas dentro de um enfoque interdisciplinar.

Nos EUA a auditoria ambiental abrange, entre outras matérias: “o planejamento financeiro dos investimentos em matéria ambiental; efetividade financeira da regulamentação ambiental; tomada de consciência e motivação dos empregados em matéria ambiental; aquisição e fusão de sociedades; antecipação concernente às evoluções legislativas e regulamentares federais e locais futuras de meio ambiente”.<sup>11</sup> Salienta Lepage Jessua que as empresas utilizavam as auditorias no sentido de se premunirem contra as ações judiciais.

A norma britânica BS 7.750/92 aconselha que “os procedimentos devem incluir, quando apropriado, considerações sobre: a) emissões controladas e não controladas sobre a atmosfera; b) descargas controladas e não controladas de água; c) dejetos sólidos e outros; d) contaminação da terra; e) uso da terra, água, combustível e energia e outros recursos naturais; f) impacto sonoro, olfativo, de poeira, de vibração e visual; g) efeitos sobre partes específicas do meio ambiente e dos ecossistemas”.

A referida norma prevê ainda que os procedimentos devem incluir efeitos decorrentes, ou passíveis de decorrerem de: a) condições normais de operação; b) condições anormais de operação; c) incidentes, acidentes e situações potenciais de emergência; d) atividades passadas, atuais e planejadas.

A auditoria ambiental analisará, também, a política ambiental e o programa de meio ambiente, quando a empresa explicitamente tiver elaborado esses dois documentos. A inexistência dos mesmos ou estarem em preparação não obsta à realização da auditoria. Oportuno apontarem-se os conceitos desses termos na Diretiva 1.836/93-CE: “Política de Meio Ambiente” retrata os objetivos e princípios globais de ação de uma empresa em matéria de ambiente, incluindo a observância de todas as disposições regulamentares pertinentes, e “Programa de Meio Ambiente”, a descrição dos objetivos e atividades específicas da empresa para assegurar maior proteção do ambiente numa dada instalação industrial, incluindo a descrição das medidas tomadas ou previstas para o cumprimento desses objetivos e, se adequado, os prazos para a aplicação de tais medidas.

## **6. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA E AUDITORIA AMBIENTAL**

No Brasil, temos dois tipos de Estudo de Impacto Ambiental-EIA: aquele que é prévio à instalação de atividade ou de obra e o estudo exigido antes da autorização e/ou licença de funcionamento ou de operação.

A auditoria ambiental será sempre posterior ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental-EPIA exigido constitucionalmente para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, § 1º, IV, da CF). A auditoria deverá avaliar se as orientações contidas no estudo estão sendo observadas e se os métodos de controle ambiental estão sendo eficazes.

Diferente é a situação do EIA para a concessão de nova autorização e/ou licença de funcionamento. Nesse caso, a auditoria ambiental poderá anteceder o EIA/RIMA e lastrear algumas de suas considerações.

Os dois institutos jurídicos-ambientais guardam semelhanças, pois os mesmos serão realizados às expensas da empresa e/ou do empreendedor. Quanto à independência dos auditores, comentaremos em tópico posterior.

11. Corinne Lepage Jessua, *Audit d'Environnement*, p. 288.



## 7. LICENCIAMENTO E AUDITORIA AMBIENTAL

Para a Licença de Instalação e/ou para a Autorização de Instalação, a fase de auditoria será posterior ao licenciamento. Contudo, para a concessão de Licença de Operação e/ou Autorização de Operação, a auditoria ambiental poderá anteceder essa fase, como também será de grande importância na renovação do licenciamento.

A renovação do licenciamento tem-se convertido em uma atividade administrativa sem um engajamento da pessoa física ou jurídica interessada. A auditoria ambiental evitará que esse procedimento seja meramente uma rotina e poderá dar uma outra dimensão na intervenção do órgão público de meio ambiente.

No caso da Licença de Instalação e/ou Autorização de Instalação, a auditoria que for empreendida *a posteriori* deverá verificar o cumprimento das condições constantes do licenciamento.

## 8. MONITORAMENTO E AUDITORIA AMBIENTAL

O monitoramento é um procedimento de medição das emissões e do lançamento dos efluentes, registrando-se continuamente ou em períodos predeterminados. A elaboração do registro é indispensável para a informação da própria empresa e do órgão público ambiental, como também para o procedimento da auditoria.

O monitoramento ambiental pode ser realizado pela própria empresa, numa ação autofiscalizadora, como pelo próprio órgão público ambiental. O fato de a empresa ou de o empreendedor realizar o automonitoramento, não elimina o dever do órgão público ambiental de verificar a exatidão dos dados oriundos desse monitoramento.

A auditoria ambiental não pode dispensar o monitoramento ambiental, pois sem os seus dados dificulta-se a tal ponto uma idônea avaliação ambiental, que a auditoria transforma-se numa inspeção ambiental, isto é, avaliará as condições presentes, sem abranger o período anterior. A auditoria ambiental visa analisar as atividades da empresa num determinado período anterior de tempo, e se inexistirem dados ambientais verazes e amplos, fica prejudicada essa avaliação. Portanto, a empresa que não se monitorar regularmente, não está em condições de apresentar como válida uma auditoria ambiental integral.

## 9. INSPEÇÃO E AUDITORIA AMBIENTAL

A inspeção ambiental caracteriza-se pela sua não periodicidade e por não estar ainda submetida a uma programação vinculante para o órgão público ambiental. Sem a inspeção ambiental fica o Poder Público sem possibilidade de acompanhar e verificar o licenciamento.

A inspeção utilizará os dados do monitoramento ambiental, mas, inexistindo esses, procurará levantar dados, ainda que com vistas à realidade do meio ambiente atual, isto é, da época de sua realização.

A auditoria ambiental, ao contrário, dependerá do exame e da avaliação de dados coligidos e documentados ao longo do tempo, isto é, abrangendo um determinado período anterior, como, também, a realidade atual do meio ambiente.

Interessa apontar a regulamentação fluminense da auditoria ambiental, que em seu art. 5º afirma que “a apresentação dos resultados da auditoria ambiental não implica a suspensão de qualquer ação fiscalizadora ou das obrigações de controle ambiental das atividades”. Portanto, a auditoria não exige o Poder Público de inspecionar, e se constatar que sua omissão ou inércia fiscalizadora tenha concorrido para a criação de situação de perigo para a incolumidade humana, vegetal ou animal, ou tenha concorrido para causar dano irreversível à fauna, flora e ao meio ambiente, os servidores públicos responderão, inclusive criminalmente, como torna claro o art. 15, § 2º, da Lei 6.938/81, com a alteração dada pela Lei 7.804/89.

## 10. O ÓRGÃO PÚBLICO AMBIENTAL E A AUDITORIA

Nem todas as auditorias ambientais serão obrigatórias em razão da legislação ou determinadas pelo órgão público ambiental. Na raiz da auditoria constata-se uma grande liberdade de sua realização, mas encontram-se outros sistemas legais que tornam algumas auditorias obrigatórias.

No caso das auditorias obrigatórias, à semelhança do que ocorre com os Estudos de Impacto Ambiental, o órgão público ambiental poderá elaborar um “termo de referência”, contendo orientações a serem seguidas em casos concretos ou genericamente no procedimento.

As auditorias facultativas ou voluntárias não estão sujeitas à intervenção do órgão público ambiental. Elas têm validade por si mesmas, não dependendo de aprovação administrativa. Contudo, na utilização dessas auditorias, principalmente para a fruição dos benefícios de selos ou credenciamentos de qualidade, deverão ser seguidas as exigências da legislação.

## 11. AUDITOR AMBIENTAL

### 11.1 CONCEITO DE AUDITOR

A Diretiva 1.836/93-CE conceitua auditor como “a pessoa ou equipe, pertencente ou não aos quadros da empresa, agindo em nome do órgão superior da empresa, que disponha, individual ou coletivamente das competências referidas no ponto C do Anexo II e suficientemente independente em relação às atividades que inspeciona para poder formular um juízo objetivo”.

### 11.2 CAPACITAÇÃO DO AUDITOR

A Diretiva 1.836/93-CE, no Anexo II, C, diz: “As auditorias de ambiente devem ser executadas por pessoas ou grupo de pessoas com um conhecimento adequado dos setores e áreas sobre os quais incidirá a auditoria, incluindo conhecimento e experiência em matéria de gestão de ambiente e questões técnicas de ambiente e regulamentares relevantes e da necessária formação e competências específicas para a condução de auditorias, de modo a poderem atingir os objetos fixados. Os recursos e o tempo consagrados à auditoria devem ser adequados ao âmbito e aos objetivos da auditoria”.

## 11.3 A INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES

### 11.3.1 A INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES NA AUDITORIA AMBIENTAL PÚBLICA<sup>12</sup>

A Lei 1.898/91 do Estado Rio de Janeiro diz:

“Art. 4º. Sempre que julgarem conveniente para assegurar a idoneidade da auditoria, os órgãos governamentais podem determinar que sejam conduzidas por equipes técnicas independentes.

“§ 1º. Nos casos a que se refere o *caput* deste artigo as auditorias deverão ser realizadas preferencialmente por instituições sem fins lucrativos, desde que asseguradas a capacitação técnica, as condições de cumprimento dos prazos e valores globais compatíveis com aqueles propostos por outras equipes técnicas ou pessoas jurídicas.”

A Lei 11.520/2000 – Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, em seu capítulo XII \_ Das Auditorias Ambientais, com onze artigos, preceitua:

Art.90. “A auditoria ambiental será realizada por equipe multidisciplinar habilitada, cadastrada no órgão ambiental competente, não dependente direta ou indiretamente do proponente do empreendimento ou atividade e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados”.

***"A auditoria ambiental não pode dispensar o monitoramento ambiental, pois sem os seus dados dificulta-se a tal ponto uma idônea avaliação ambiental, que a auditoria transforma-se numa inspeção ambiental, isto é, avaliará as condições presentes, sem abranger o período anterior."***

12. V. Das auditorias bienais independentes e a lei 9.966 de 28 de abril de 2000 no item 11.1.5.do Cap. Único do Tit. XII. V. Resolução 306 de 5.7.2002 (DOU de 19.7.2002, seção 1, p.75)

A independência não é fácil de ser conquistada pelos auditores, mesmo na auditoria ambiental pública, uma vez que são pagos pela pessoa física ou jurídica que vai ser auditada. Como a imparcialidade é fundamental para a credibilidade de todo o procedimento, parece-nos, que, à semelhança do EIA, faz-se necessária a realização de Audiência Pública. Dessa forma, o público, nele incluído as associações ambientais e outras organizações não-governamentais, poderão fiscalizar mais de perto todo o procedimento da auditoria ambiental pública.

A Diretiva 1.836/93-CE, no citado Anexo II, C, preconiza: “Os auditores devem ser suficientemente independentes em relação às atividades que examinam, para atuarem com objetividade e imparcialidade”. Ressalte-se que a Diretiva da Comunidade Econômica Européia criou um auditor externo independente, com o nome de verificador ambiental. Este está sujeito a um regime de credenciamento supranacional, válido em todos os países da CE (hoje União Européia).

#### 11.3.2. A INDEPENDÊNCIA DOS AUDITORES NA AUDITORIA AMBIENTAL PRIVADA

Como já se afirmou, a auditoria ambiental privada é aquela realizada voluntariamente pela pessoa física ou jurídica auditada. Como se viu no próprio conceito de auditor da Diretiva da antiga Comunidade Européia (hoje União Européia), é permitido utilizar-se como auditor pessoa pertencente aos quadros da empresa.

Corinne Lepage Jessua acentua que “se o auditor ambiental faz parte da empresa, ele encontrará as dificuldades próprias a todos os auditores internos, dificuldades acrescidas na medida em que o meio ambiente ainda é, na maioria dos casos, o parente pobre da empresa. Nessas condições, o auditor interno de meio ambiente corre o risco de não dispor de toda a independência e de todos os poderes de que tem necessidade para executar bem sua missão. Com efeito, no plano hierárquico, o auditor de meio ambiente não deverá estar subordinado a outro diretor ou superior que esteja fora de uma direção de meio ambiente ou de auditoria”.<sup>13</sup>

Para que haja eficácia na auditoria ambiental, recomendou a CE no mencionado Anexo II, C, que “a administração da empresa, no seu mais alto nível, deve apoiar a auditoria”.

A regulamentação da lei fluminense de auditoria afirma em seu art. 4º:

“A auditoria ambiental poderá ser realizada por equipe da própria empresa, por firma contratada, de caráter privado ou não, com ou sem fins lucrativos, bem como por auditores autônomos.

“Parágrafo único. A empresa que realizar sua própria Auditoria Ambiental não poderá compor sua equipe com técnicos responsáveis pela operação da mesma.”

#### 11.4 RESPONSABILIDADE DOS AUDITORES

A responsabilidade civil ambiental é objetiva ou independente de culpa, como prevê o art. 14 da Lei 6.938/81. Essa a responsabilidade do empreendedor ou da empresa, que dela não se isenta pelo fato de submeter-se a uma auditoria.

O empreendedor ou a empresa auditada poderá, porém, voltar-se regressivamente contra os auditores independentes que a tenham aconselhado com negligência, imperícia, imprudência e/ou dolo. A responsabilidade dos auditores independentes inscreve-se no sistema de responsabilidade subjetiva ou com culpa e, portanto, caberá aos autores da ação judicial (empreendedor ou empresa auditada) o ônus de provar a culpa.

Na auditoria ambiental privada, realizada por auditores internos, não me parece tranqüila a possibilidade de o empreendedor ou a empresa voltarem-se regressivamente contra seus empregados, a não ser em caso de dolo, pois presente está o vínculo de subordinação, inegável na escala hierárquica de qualquer empresa.

13. Ob. cit., p. 147.

## 12. PERIODICIDADE DA AUDITORIA AMBIENTAL

A auditoria ambiental privada ou pública deve ser repetida em determinados prazos. Não é normalmente episódica, gerada somente por catástrofe ambiental, ainda que possa ser realizada uma auditoria extraordinária.

A rotina temporal de uma auditoria prende-se à idéia do acompanhamento das medidas propostas, fazendo com que esse procedimento não fique isolado dentro da cadeia de produção de uma empresa.

A Lei 1.898/91 do Estado do Rio de Janeiro, em seu art. 5º, *caput*, estabelece, para as atividades ali previstas, obrigatoriedade de audiência anual. A Lei 848, de 10.4.1992, do Município de São Sebastião/SP, estabelece auditorias ambientais a cada dois anos (art. 3º, § 7º). A lei municipal de Vitória (Lei 3.968, de 15.9.1993) prevê o prazo máximo de dois anos entre as auditorias, sendo que a Lei 4.802/93, do Estado do Espírito Santo, preceitua o prazo máximo de três anos (a lei do Município de Vitória está plenamente dentro da autonomia constitucional do Município). A Lei 13.448 de 11.1.2002, do Estado do Paraná diz que as auditorias ambientais compulsórias devem ter o intervalo máximo de 4 anos (art. 4º).

As auditorias ambientais privadas sujeitar-se-ão à política ambiental da empresa e, notadamente, aos prazos de validade dos certificados de qualidade que lhe forem conferidos.

## 13. DOCUMENTAÇÃO DA AUDITORIA AMBIENTAL

A norma britânica BS 7.750/92 sugere no item 4.4, “Efeitos sobre o meio ambiente”:

“4.4.1 Relatório de especificações legais, regulamentares e outros: a empresa deverá criar e manter procedimentos para registrar todas as especificações legais, regulamentares e outros, pertinentes aos aspectos ambientais de suas atividades, produtos e serviços.

“4.4.2 Comunicações: a empresa deverá criar e manter procedimentos para a recepção, documentação e resposta às comunicações (internas e externas) de partes interessadas de relevância, relativas aos efeitos ambientais e seu controle.

“4.4.3 Avaliação e registro dos efeitos sobre o meio ambiente: a empresa deverá criar e manter procedimentos para examinar e avaliar os efeitos sobre o meio ambiente, tanto diretos quanto indiretos, de suas atividades, produtos e serviços, como compilar um registro daqueles efeitos identificados como importantes.”

## 14. PUBLICIDADE E/OU CONFIDENCIALIDADE DA AUDITORIA AMBIENTAL

A transmissão dos dados da auditoria ambiental ao público pode conter “riscos de perversão de um sistema de publicidade muito exigente ou mal concebido da auditoria. A preocupação com a comunicação e com o *marketing* não deve sobrepor-se à da análise objetiva e séria do desempenho ambiental, levando-se a passar uma borracha nas deficiências e a oferecer uma imagem deformada, porque excessivamente otimista. Não se deverá, outrossim, ocultar os verdadeiros riscos sob pretexto de que fazê-los aparecer na auditoria significaria denunciar o presidente da empresa ou os responsáveis”, acentua validamente Corinne Lepage Jessua.<sup>14</sup>

Acentue-se que nos países da União Européia, como em outros, inclusive no Brasil, não está impedida e/ou desvalorizada a auditoria ambiental confidencial.

A empresa pode voluntariamente utilizar-se desse instrumento de avaliação para fins de auto-orientação, tendo o direito de conservar os dados dessa auditoria em sigilo. Saliento que a confidencialidade abrange o procedimento da auditoria e não os dados constantes do automonitoramento que a empresa regularmente efetua.

A Diretiva 1.836/93-CE somente previu auditorias ambientais voluntárias. Entretanto, a adesão das empresas ao sistema de ecogestão incluirá sempre a “prestação de informações ao público na matéria” (art. 1º, § 1º). Desta forma, na regulamentação da Comunidade Econômica Européia, em especial para a obtenção da “Declaração sobre o Meio Ambiente” a ser emitida pelas empresas, não há auditorias sigilosas ou confidenciais.

14. Ob. e loc. citis.



A auditoria ambiental em que se preconiza a confidencialidade é aquela que visa o ajustamento e o aconselhamento interno da empresa. Diversa é a situação em que a auditoria visa obter a certificação de sua qualidade ambiental. Aí é relevante a participação do público. Nesse sentido, é que o Código do Meio Ambiente do Município da Franca/SP (Lei Complementar 9/96) previu: “Quando as pessoas físicas ou jurídicas realizarem auditorias privadas facultativas, destinadas à obtenção de certificado ou rótulo de qualidade ambiental, o relatório da auditoria será submetido ao procedimento de audiência pública, constante do art. 18 deste Código”.<sup>15</sup>

### **15. A AUDITORIA AMBIENTAL E AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

É mencionada a experiência dos “Amigos da Terra” no Reino Unido, que em nível municipal, desde 1988, têm efetuado auditorias ambientais. Parecem-me possíveis dois tipos de auditoria ambiental realizada por organizações não-governamentais - ONGS.

O primeiro tipo de auditoria seria realizado em áreas fora do limite da propriedade da empresa auditada, medindo-se os efeitos externos da atividade nas águas, na atmosfera, na biota e no solo. Essa auditoria não exigiria a concordância da empresa; poderia ser feita com sua cooperação ou mesmo com a sua discordância.

O segundo tipo de auditoria ambiental seria uma atividade das ONGS no interior da empresa auditada, colaborando com o órgão público ambiental, mas com a expressa e indispensável concordância da empresa auditada. Destarte, não é de ser confundida uma visita de uma ONG a uma empresa com uma auditoria. Na visita vê-se e percorre-se aquilo que a empresa quiser livremente mostrar, não havendo um direito formal de inspeção.

### **16. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AUDITORIA AMBIENTAL**

O Ministério Público Federal ou Estadual tem irrefutável direito de requisitar a vinda do relatório de auditoria ambiental, quando esta tenha sido realizada em cumprimento de exigência da legislação. Não se trata, portanto, de requisição de auditoria ambiental realizada voluntária ou facultativamente pela empresa, conforme a Lei 7.347/85.

Nos casos previstos nas leis estaduais e municipais citadas, se as auditorias ambientais não forem realizadas, poderá invocar-se o cumprimento da obrigação de fazer em ação civil pública por todos os legitimados a agir nessa ação judicial. Poder-se-á também buscar o cumprimento da obrigação de não fazer, quando a auditoria for feita por pessoas declaradas inidôneas ou que não preencherem os requisitos da legislação. ■

15. O Autor atuou como Consultor Jurídico na preparação do anteprojeto de lei, que tramitou na Câmara Municipal de Franca, tendo sido o projeto de autoria do médico Dr. Joaquim Pereira Ribeiro.

# Índice

## Índice de Assunto

### A

#### Água

*Auditoria em assuntos hídricos: experiências das entidades fiscalizadoras superiores (EFS)*

LEEUWEN, Sylvia Van  
Revista 100/2004, 62

#### Água - Tarifa

*Auditoria em assuntos hídricos: experiências das entidades fiscalizadoras superiores (EFS)*

LEEUWEN, Sylvia Van  
Revista 100/2004, 62

#### Amazônia legal

*Os desafios da Amazônia Legal*  
SOUTO, Humberto Guimarães  
Revista 100/2004, 13

#### Auditoria ambiental

*Os desafios da Amazônia Legal*  
SOUTO, Humberto Guimarães  
Revista 100/2004, 13

*Audidores ambientais podem ajudar a proteger as florestas tropicais? Melhorando a governança e a responsabilização da proteção ambiental*

CARISSE, Noel  
COTNOIR, Liliane  
MATHIEU, Carolle  
REED, John  
Revista 100/2004, 41

*Auditoria ambiental e de regularidade*

Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental  
(WGEA/INTOSAI)  
Revista 100/2004, 48

*Auditoria em assuntos hídricos: experiências das entidades fiscalizadoras superiores (EFS)*

LEEUWEN, Sylvia Van  
Revista 100/2004, 62

*Auditoria da Gestão de Resíduos*

EIDEM-MØRK, Bjarne  
Revista 100/2004, 71

*Avaliação ambiental: Base para o enfoque do controle fiscal*

GUEVARA ALDANA, Bibiana  
Revista 100/2004, 77

*Auditoria ambiental*

MACHADO, Paulo Affonso Leme  
Revista 100/2004, 96

#### Auditoria de conformidade

*Auditoria ambiental e de regularidade*

Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental  
(WGEA/INTOSAI)  
Revista 100/2004, 48

#### Auditoria de desempenho

*Auditoria ambiental e de regularidade*

Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental  
(WGEA/INTOSAI)  
Revista 100/2004, 48

#### Auditoria de regularidade

*Auditoria ambiental e de regularidade*

Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental  
(WGEA/INTOSAI)  
Revista 100/2004, 48

#### Auditoria financeira

*Auditoria ambiental e de regularidade*

Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental  
(WGEA/INTOSAI)  
Revista 100/2004, 48

#### Auditoria operacional

*Os desafios da Amazônia Legal*  
SOUTO, Humberto Guimarães  
Revista 100/2004, 13

### C

#### Comércio exterior

*Comércio e meio ambiente*  
AMORIM, Celso  
Revista 100/2004, 28

#### Conservação da natureza

*Auditoria ambiental e de regularidade*

Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental  
(WGEA/INTOSAI)  
Revista 100/2004, 48

#### Conservação florestal

*Os desafios da Amazônia Legal*  
SOUTO, Humberto Guimarães  
Revista 100/2004, 13

**Controle de gestão ambiental**

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian

BATISTA, Luciano Carlos

MAGALHÃES, Márcia de Souza Leite

SOCORRO, Maria do Perpétuo

Revista 100/2004, 83

**Controle externo**

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian

BATISTA, Luciano Carlos

MAGALHÃES, Márcia de Souza Leite

SOCORRO, Maria do Perpétuo

Revista 100/2004, 83

**Controle financeiro**

*Auditoria em assuntos hídricos: experiências das entidades fiscalizadoras superiores (EFS)*

LEEUWEN, Sylvia Van

Revista 100/2004, 62

**Controle social**

*A caminbo da gestão ambiental*

BARROS, Marcus Luiz Barroso

Revista 100/2004, 34

*Avaliação ambiental: Base para o enfoque do controle fiscal*

GUEVARA ALDANA, Bibiana

Revista 100/2004, 77

**Cooperação internacional**

*Meio ambiente, soberania e responsabilidades*

AGUIAR, Ubiratan

Revista 100/2004, 7

**D****Desenvolvimento sustentável**

*Meio ambiente, soberania e responsabilidades*

AGUIAR, Ubiratan

Revista 100/2004, 7

*Os desafios da Amazônia Legal*

SOUTO, Humberto Guimarães

Revista 100/2004, 13

*Desevolvimento sustentável no Brasil - Agenda 21*

SILVA, Marina

Revista 100/2004, 23

*A caminbo da gestão ambiental*

BARROS, Marcus Luiz Barroso

Revista 100/2004, 34

*Audidores ambientais podem ajudar a proteger as florestas tropicais? Melhorando a governança e a responsabilização da proteção ambiental*

CARISSE, Noel

COTNOIR, Liliane

MATHIEU, Carolle

REED, John

Revista 100/2004, 41

*Auditoria em assuntos hídricos: experiências das entidades fiscalizadoras superiores (EFS)*

LEEUWEN, Sylvia Van

Revista 100/2004, 62

*Avaliação ambiental: Base para o enfoque do controle fiscal*

GUEVARA ALDANA, Bibiana

Revista 100/2004, 77

*Auditoria ambiental*

MACHADO, Paulo Affonso Leme

Revista 100/2004, 96

**Desenvolvimento sustentável, Reino Unido**

*Revisando o desenvolvimento sustentável: A abordagem no National Audit Office (NAO) no Reino Unido*

POPPLEWELL, Marcus

Revista 100/2004, 55

**E****Economia**

*Avaliação ambiental: Base para o enfoque do controle fiscal*

GUEVARA ALDANA, Bibiana

Revista 100/2004, 77

**EFS do Canadá**

*Audidores ambientais podem ajudar a proteger as florestas tropicais? Melhorando a governança e a responsabilização da proteção ambiental*

CARISSE, Noel

COTNOIR, Liliane

MATHIEU, Carolle

REED, John

Revista 100/2004, 41

**Entidade de Fiscalização Superior (EFS)**

*Auditoria em assuntos hídricos: experiências das entidades fiscalizadoras superiores (EFS)*

LEEUWEN, Sylvia Van

Revista 100/2004, 62

**Entidade Fiscalizadora Superior (EFS)**

*Auditoria ambiental e de regularidade*

Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental

(WGEA/INTOSAD)

Revista 100/2004, 48

*Auditoria da Gestão de Resíduos*

EIDEM-MØRK, Bjarne  
Revista 100/2004, 71

*Avaliação ambiental: Base para o enfoque do controle fiscal*

GUEVARA ALDANA, Bibiana  
Revista 100/2004, 77

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian  
BATISTA, Luciano Carlos  
MAGALHÃES, Márcia de Souza Leite  
SOCORRO, Maria do Perpétuo  
Revista 100/2004, 83

**Exploração florestal**

*Os desafios da Amazônia Legal*  
SOUTO, Humberto Guimarães  
Revista 100/2004, 13

**G****Gestão ambiental**

*A caminbo da gestão ambiental*  
BARROS, Marcus Luiz Barroso  
Revista 100/2004, 34

*Auditoria da Gestão de Resíduos*  
EIDEM-MØRK, Bjarne  
Revista 100/2004, 71

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian  
BATISTA, Luciano Carlos  
MAGALHÃES, Márcia de Souza Leite  
SOCORRO, Maria do Perpétuo  
Revista 100/2004, 83

**Grupo de Trabalho da INTOSAI sobre Auditoria Ambiental (NGEA)**

*Auditores ambientais podem ajudar a proteger as florestas tropicais? Melhorando a governança e a responsabilização da proteção ambiental*

CARISSE, Noel  
COTNOIR, Liliane  
MATHIEU, Carolle  
REED, John  
Revista 100/2004, 41

**I****Indústria madeireira**

*Os desafios da Amazônia Legal*  
SOUTO, Humberto Guimarães  
Revista 100/2004, 13

**Instituição Suprema de Auditoria (SAI)**

*Auditores ambientais podem ajudar a proteger as florestas tropicais? Melhorando a governança e a responsabilização da proteção ambiental*

CARISSE, Noel  
COTNOIR, Liliane  
MATHIEU, Carolle  
REED, John  
Revista 100/2004, 41

**M****Meio ambiente**

*Meio ambiente, soberania e responsabilidades*

AGUIAR, Ubiratan  
Revista 100/2004, 7

*Comércio e meio ambiente*

AMORIM, Celso  
Revista 100/2004, 28

*Auditoria ambiental e de regularidade*

Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental  
(WGEA/INTOSAI)  
Revista 100/2004, 48

*Revisando o desenvolvimento sustentável: A abordagem no National Audit Office (NAO) no Reino Unido*

POPPELWELL, Marcus  
Revista 100/2004, 55

*Avaliação ambiental: Base para o enfoque do controle fiscal*

GUEVARA ALDANA, Bibiana  
Revista 100/2004, 77

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian  
BATISTA, Luciano Carlos  
MAGALHÃES, Márcia de Souza Leite  
SOCORRO, Maria do Perpétuo  
Revista 100/2004, 83

*Valoração econômica como um critério de decisão*

MOTTA, Ronaldo Seroa da  
Revista 100/2004, 92

**N****National Audit Office (NAO)**

*Revisando o desenvolvimento sustentável: A abordagem no National Audit Office (NAO) no Reino Unido*

POPPELWELL, Marcus  
Revista 100/2004, 55

## P

**Países em desenvolvimento***Meio ambiente, soberania e responsabilidades*

AGUIAR, Ubiratan

Revista 100/2004, 7

**Parceria público-privada***A caminha da gestão ambiental*

BARROS, Marcus Luiz Barroso

Revista 100/2004, 34

**Política ambiental***Desevolvimento sustentável no Brasil - Agenda 21*

SILVA, Marina

Revista 100/2004, 23

*Revisando o desenvolvimento sustentável: A abordagem no National Audit Office (NAO) no Reino Unido*

POPPLEWELL, Marcus

Revista 100/2004, 55

*Auditoria da Gestão de Resíduos*

EIDEM-MØRK, Bjarne

Revista 100/2004, 71

*Avaliação ambiental: Base para o enfoque do controle fiscal*

GUEVARA ALDANA, Bibiana

Revista 100/2004, 77

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian

BATISTA, Luciano Carlos

MAGALHÃES, Márcia de Souza Leite

SOCORRO, Maria do Perpétuo

Revista 100/2004, 83

**Política florestal***Os desafios da Amazônia Legal*

SOUTO, Humberto Guimarães

Revista 100/2004, 13

**Políticas públicas***Desevolvimento sustentável no Brasil - Agenda 21*

SILVA, Marina

Revista 100/2004, 23

**Programa de governo***Auditoria em assuntos hídricos: experiências das entidades fiscalizadoras superiores (EFS)*

LEEUWEN, Sylvia Van

Revista 100/2004, 62

**Proteção ambiental***Meio ambiente, soberania e responsabilidades*

AGUIAR, Ubiratan

Revista 100/2004, 7

*Os desafios da Amazônia Legal*

SOUTO, Humberto Guimarães

Revista 100/2004, 13

*Comércio e meio ambiente*

AMORIM, Celso

Revista 100/2004, 28

*Audidores ambientais podem ajudar a proteger as florestas tropicais? Melhorando a governança e a responsabilização da proteção ambiental*

CARISSE, Noel

COTNOIR, Liliane

MATHIEU, Carolle

REED, John

Revista 100/2004, 41

*Auditoria ambiental e de regularidade*

Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental

(WGEA/INTOSAD)

Revista 100/2004, 48

*Valoração econômica como um critério de decisão*

MOTTA, Ronaldo Seroa da

Revista 100/2004, 92

*Auditoria ambiental*

MACHADO, Paulo Affonso Leme

Revista 100/2004, 96

## Q

**Questão ambiental***Audidores ambientais podem ajudar a proteger as florestas tropicais? Melhorando a governança e a responsabilização da proteção ambiental*

CARISSE, Noel

COTNOIR, Liliane

MATHIEU, Carolle

REED, John

Revista 100/2004, 41

## R

**Recursos hídricos***Auditoria em assuntos hídricos: experiências das entidades fiscalizadoras superiores (EFS)*

LEEUWEN, Sylvia Van

Revista 100/2004, 62

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian

BATISTA, Luciano Carlos

MAGALHÃES, Márcia de Souza Leite

SOCORRO, Maria do Perpétuo

Revista 100/2004, 83

**Recursos naturais***Meio ambiente, soberania e responsabilidades*

AGUIAR, Ubiratan

Revista 100/2004, 7

*Avaliação ambiental: Base para o enfoque do controle fiscal*

GUEVARA ALDANA, Bibiana

Revista 100/2004, 77

*Valoração econômica como um critério de decisão*

MOTTA, Ronaldo Seroa da

Revista 100/2004, 92

**Relações comerciais**

*Comércio e meio ambiente*

AMORIM, Celso

Revista 100/2004, 28

**Resíduo**

*Auditoria da Gestão de Resíduos*

EIDEM-MØRK, Bjarne

Revista 100/2004, 71

**Resíduo industrial**

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian

BATISTA, Luciano Carlos

MAGALHÃES, Márcia de Souza Leite

SOCORRO, Maria do Perpétuo

Revista 100/2004, 83

**S**

---

**Soberania**

*Meio ambiente, soberania e responsabilidades*

AGUIAR, Ubiratan

Revista 100/2004, 7

**T**

---

**Tecnologia florestal**

*Os desafios da Amazônia Legal*

SOUTO, Humberto Guimarães

Revista 100/2004, 13

**Tratamento de resíduo**

*Auditoria da Gestão de Resíduos*

EIDEM-MØRK, Bjarne

Revista 100/2004, 71

**V**

---

**Valor (economia)**

*Valoração econômica como um critério de decisão*

MOTTA, Ronaldo Seroa da

Revista 100/2004, 92

---

**Índice de Autor**
**A****AGUIAR, Ubiratan**

*Meio ambiente, soberania e responsabilidades*  
Revista 100/2004, 7

**ALTOUNIAN, Cláudio Sarian**

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*  
Revista 100/2004, 83

**AMORIM, Celso**

*Comércio e meio ambiente*  
Revista 100/2004, 28

**B****BARROS, Marcus Luiz Barroso**

*A caminbo da gestão ambiental*  
Revista 100/2004, 34

**BATISTA, Luciano Carlos**

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*  
Revista 100/2004, 83

**C****CARISSE, Noel**

*Audidores ambientais podem ajudar a proteger as florestas tropicais? Melhorando a governança e a responsabilização da proteção ambiental*  
Revista 100/2004, 41

**COTNOIR, Liliane**

*Audidores ambientais podem ajudar a proteger as florestas tropicais? Melhorando a governança e a responsabilização da proteção ambiental*  
Revista 100/2004, 41

**E****EIDEM-MØRK, Bjarne**

*Auditoria da Gestão de Resíduos*  
Revista 100/2004, 71  
Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental (WGEA/  
INTOSAI)  
*Auditoria ambiental e de regularidade*  
Revista 100/2004, 48

**G****GUEVARA ALDANA, Bibiana**

*Avaliação ambiental: Base para o enfoque do controle fiscal*  
Revista 100/2004, 77

**L****LEEUWEN, Sylvia Van**

*Auditoria em assuntos hídricos: experiências das entidades fiscalizadoras superiores (EFS)*  
Revista 100/2004, 62

**M****MACHADO, Paulo Affonso Leme**

*Auditoria ambiental*  
Revista 100/2004, 96

**MAGALHÃES, Márcia de Souza Leite**

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*  
Revista 100/2004, 83

**MATHIEU, Carolle**

*Audidores ambientais podem ajudar a proteger as florestas tropicais? Melhorando a governança e a responsabilização da proteção ambiental*  
Revista 100/2004, 41

**MOTTA, Ronaldo Seroa da**

*Valoração econômica como um critério de decisão*  
Revista 100/2004, 92

**P****POPPLEWELL, Marcus**

*Revisando o desenvolvimento sustentável: A abordagem no National Audit Office (NAO) no Reino Unido*  
Revista 100/2004, 55

**R****REED, John**

*Audidores ambientais podem ajudar a proteger as florestas tropicais? Melhorando a governança e a responsabilização da proteção ambiental*  
Revista 100/2004, 41

**S****SILVA, Marina**

*Desenvolvimento sustentável no Brasil - Agenda 21*  
Revista 100/2004, 23

**SOCORRO, Maria do Perpétuo**

*O Tribunal de Contas da União e o controle da gestão ambiental*  
Revista 100/2004, 83

**SOUTO, Humberto Guimarães**

*Os desafios da Amazônia Legal*  
Revista 100/2004, 13

# Endereços do TCU

## **DISTRITO FEDERAL**

Telefone: (61) 316-7202/316-7203  
Fax: (61) 316-7502  
E-mail: [sepres@tcu.gov.br](mailto:sepres@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria da Presidência  
Setor de Administração Federal Sul, Quadra 04, Lote 01  
Edifício-Sede, Sala 249  
CEP: 70042-900, Brasília - DF

## **ACRE**

Telefone: (68) 224-1053/224-1071  
Fax: (68) 224-1052 - Ramal 210  
E-mail: [secex-ac@tcu.gov.br](mailto:secex-ac@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre  
Rua Coronel José Galdino, 495  
Salas 201 a 206 - Bosque  
CEP: 69909-710, Rio Branco - AC

## **ALAGOAS**

Telefone: (82) 221-5686 - Ramal 30  
Telefax: (82) 336-4799  
E-mail: [secex-al@tcu.gov.br](mailto:secex-al@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas  
Avenida Assis Chateaubriand, nº 4.118 - Trapiche da Barra  
CEP: 57010-070, Maceió - AL

## **AMAPÁ**

Telefone: (96) 223-7730/7731/7733  
Fax: (96) 223-0370  
E-mail: [secex-ap@tcu.gov.br](mailto:secex-ap@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá  
Rua Cândido Mendes, 501 - Centro  
CEP: 68906-260, Macapá - AP

## **AMAZONAS**

Telefone: (92) 622-8169/622-7578  
Telefax: (92) 622-1576  
E-mail: [secex-am@tcu.gov.br](mailto:secex-am@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas  
Avenida Joaquim Nabuco, 1.193 - Centro  
CEP: 69020-030, Manaus - AM

## **BAHIA**

Telefone: (71) 341-9965/341-1966  
Fax: (71) 341-1955  
E-mail: [secex-ba@tcu.gov.br](mailto:secex-ba@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia  
Avenida Tancredo Neves, nº 2.242 - STIEP  
CEP: 41820-020, Salvador - BA

## **CEARÁ**

Telefone: (85) 278-3100  
Fax: (85) 273-9628  
E-mail: [secex-ce@tcu.gov.br](mailto:secex-ce@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará  
Valmir Pontes, nº 900 - Bairro Edson Queiroz  
CEP: 60.811-760, Fortaleza - CE

## **ESPÍRITO SANTO**

Telefone: (27) 3325-9498  
Fax: (27) 3324-3966  
E-mail: [secex-es@tcu.gov.br](mailto:secex-es@tcu.gov.br)  
Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo  
Rua Luiz Gonzalez Alvarado, s/nº - Enseada do Suá  
CEP: 29050-380, Vitória - ES



**MATO GROSSO**

Telefone: (65) 644-2772  
 Fax: (65) 644-3164  
 E-mail: secex-mt@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso  
 Rua 2, Esquina com Rua C, Setor A, Quadra 4, Lote 4  
 Centro Político Administrativo (CPA)  
 CEP: 78050-970, Cuiabá - MT

**MATO GROSSO DO SUL**

Telefone: (67) 382-7552/382-3716  
 Fax: (67) 321-3489  
 E-mail: secex-ms@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado de Mato Grosso do Sul  
 Rua Paraíba, 930 Bairro Jd. Estados  
 CEP: 79020-050, Campo Grande - MS

**MINAS GERAIS**

Telefone: (31) 3374-4487/3374-7277/3374-7239  
 Fax: (31) 3374-6893  
 E-mail: secex-mg@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais  
 Rua Campina Verde, nº 593 - Bairro Salgado Filho  
 CEP: 30550-340, Belo Horizonte-MG

**PARÁ**

Telefone: (91) 242-7269/222-1826/242-7033  
 Fax: (91) 241-8189  
 E-mail: secex-pa@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará  
 Rua Gaspar Viana, nº 125 - Bairro Comercial  
 CEP: 66010-060, Belém - PA

**PARAÍBA**

Telefone: (83) 221-4319/221-4114  
 Fax: (83) 221-4659

E-mail: secex-pb@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba  
 Praça Barão do Rio Branco, 33 - Centro  
 CEP: 58010-760, João Pessoa - PB 66010-060, Belém - PA

**PARANÁ**

Telefone: (41) 362-8282  
 Fax: (41) 362-8645  
 E-mail: secex-pr@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná  
 Rua Dr. Faivre, nº 105 - Centro  
 CEP: 80060-140, Curitiba - PR

**PERNAMBUCO**

Telefone: (81) 3424-8109/3423-4873  
 Fax: (81) 3423-4519  
 E-mail: secex-pe@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco  
 Rua Major Codeceira, nº 121 - Bairro Santo Amaro  
 CEP: 50100 070, Recife - PE

**PIAUI**

Telefone: (86) 218-2990/218-1800/218-2399  
 Fax: (86) 218-1918  
 E-mail: secex-pi@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí  
 Avenida Pedro Freitas, 1.904 - Centro Administrativo  
 CEP: 64018-000, Teresina - PI

**RIO DE JANEIRO**

Telefone: (21) 3805-4200/3805-4201  
 Fax: (21) 3805-4206  
 E-mail: secex-rj@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo  
 no Estado do Rio de Janeiro  
 Avenida Presidente Antonio Carlos, nº 375  
 Ed. do Ministério da Fazenda, 12º andar, Sala 1.204 - Centro  
 CEP: 20020-010, Rio de Janeiro - RJ

**RIO GRANDE DO NORTE**

Telefone: (84) 211-2743/211-8754  
 Fax: (84) 201-6223  
 E-mail: secex-rn@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado do Rio Grande do Norte  
 Avenida Rui Barbosa, 909, Morro Branco  
 CEP: 59075-300, Natal - RN

**RIO GRANDE DO SUL**

Telefone: (51) 3228-6231  
 Fax: (51) 3228-0788 Ramal: 8  
 E-mail: secex-rs@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado do Rio Grande do Sul  
 Rua Caldas Júnior, nº 120 - 20º andar, Ed. Banrisul - Centro  
 CEP: 90018-900, Porto Alegre - RS

**RONDÔNIA**

Telefone: (69) 224-5703  
 Fax: (69) 224-5712  
 E-mail: secex-ro@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia  
 Rua Afonso Pena, 345 - Centro  
 CEP: 78900-020, Porto Velho - RO

**RORAIMA**

Telefone: (95) 623-9411/623-9412  
 Fax: (95) 623-9414  
 E-mail: secex-rr@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima  
 Avenida Ville Roy, 5.297 - Bairro São Pedro  
 CEP: 69306-000, Boa Vista - RR

**SANTA CATARINA**

Telefone: (48) 222-4622  
 Fax: (48) 224-8954  
 E-mail: secex-sc@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no  
 Estado de Santa Catarina  
 Rua São Francisco, 234 - Centro  
 CEP: 88015-140, Florianópolis - SC

**SÃO PAULO**

Telefone: (11) 228-2329/228-2350  
 Fax: (11) 3277-0388  
 E-mail: secex-sp@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo  
 Avenida Prestes Maia, nº 733 - 21º andar, Ala Prestes Maia -  
 Ed. do Ministério da Fazenda, Bairro Luz - Centro  
 CEP: 01031-001, São Paulo - SP

**SERGIPE**

Telefone: (79) 259-2780  
 Fax: (79) 259-3079  
 E-mail: secex-se@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe  
 Avenida Dr. Carlos Rodrigues da Cruz, 1.340  
 Centro Administrativo Augusto Franco - CENAF  
 CEP: 49080-103, Aracaju - SE

**TOCANTINS**

Telefone: (63) 215-1190  
 Fax: (63) 225-1362  
 E-mail: secex-to@tcu.gov.br  
 Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU  
 Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins  
 103 Norte - Rua NO-05, Lote 13,  
 Ed. Ranzi - Plano Diretor Norte  
 CEP: 77001-020, Palmas - TO