



INTOSAI
Working Group
on Environmental
Auditing

Aprimorando o Desempenho Nacional: Auditoria Ambiental Contribui para Melhor Governança e Gestão – Resumo Executivo

Contribuição do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da
Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras
Superiores à Conferência das Nações Unidas sobre
Desenvolvimento Sustentável

Auditoria Ambiental contribui para melhor governança e gestão

Para garantir que ações de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável produzam resultados reais é fundamental que haja uma boa governança. Governança é o processo de tomar decisões e determinar sua implementação ou não. Ela é um requisito essencial para que se tenha um quadro institucional efetivo para o desenvolvimento sustentável, um dos temas principais da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (ou Rio +20), a realizar-se no Rio de Janeiro, Brasil, de 20 a 22 de junho de 2012.

Auditores nacionais têm papel essencial no apoio à boa governança, garantindo accountability e transparência, por meio de análises práticas, objetivas e rigorosas, de como programas, leis, regulamentações e metas ambientais e de sustentabilidade são gerenciados, implementados e monitorados em nível nacional e internacional. Alguns países têm auditores ou avaliadores regionais que desempenham papel semelhante. Esse documento resume algumas observações verificadas em duas décadas de trabalho de entidades fiscalizadoras superiores, as quais desempenham um importante papel ao auditar as contas e as ações governamentais. O documento inclui os resultados de uma pesquisa realizada em 2011 junto às entidades fiscalizadoras superiores do mundo todo, que identificou as principais constatações que essas entidades vêm consistentemente verificando ao realizarem auditorias ambientais. Também consta nesse documento a posição da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, em inglês) proposta para as negociações da Rio+20.

Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) têm nomes diferentes – algumas vezes Auditoria Geral, Tribunal de Contas e Controladoria Geral – e têm mandatos diferentes. No entanto, elas compartilham a responsabilidade comum de fornecer aos legisladores e à sociedade as informações necessárias para que os governos prestem contas de suas ações. As EFS fazem auditorias governamentais avaliando a gestão financeira, a conformidade com leis domésticas e acordos internacionais, a implementação de políticas domésticas e internacionais e seu desempenho. EFS são independentes e apolíticas e seu trabalho é baseado em fatos. Entre 1993 e 2011, mais de 3.200 auditorias financeiras, de conformidade e de desempenho relativas ao meio ambiente foram realizadas por mais de 100 países.

Auditorias ambientais têm resultado na adoção de ações pelos governos para melhorar a qualidade da água em rios, fortalecer a proteção da flora e fauna e reduzir a poluição. Os benefícios na governança ambiental incluem o desenvolvimento de novas legislações e regulamentações, e maior cumprimento daquelas já existentes. As auditorias têm promovido a melhor implementação de acordos multilaterais ambientais por meio de melhorias na qualidade dos programas relacionados e melhores mecanismos para avaliar os resultados.

A grande maioria das auditorias ambientais realizadas pelas EFS examinaram programas nacionais e subnacionais em áreas como:

- mitigação e adaptação de mudanças climáticas;
- questões ligadas à qualidade do ar, como chuva ácida, diminuição da camada de ozônio e poluentes tóxicos;
- gestão de substâncias tóxicas;
- biodiversidade;
- organismos geneticamente modificados;
- áreas protegidas e parques naturais;
- avaliação de impacto ambiental;
- economia verde;
- energia sustentável;
- desenvolvimento sustentável;
- saúde ambiental e humana;
- água potável, qualidade e quantidade de água;
- resíduos tóxicos e não tóxicos;
- recursos naturais para indústria, como silvicultura, pesca, óleo e gás e mineração;

- Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (parte da Declaração do Milênio das Nações Unidas); e
- acordos ambientais multilaterais (MEAs, em inglês).

Com relação aos MEAs, cerca de 80 auditorias foram realizadas entre 2003 e 2011 em acordos como:

- Protocolo de Kyoto,
- Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima,
- Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica,
- Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação,
- Protocolo de Montreal, e
- Convenção da Basileia.

Essas auditorias podem ser encontradas em www.environmental-auditing.org.

A INTOSAI apoia internacionalmente a realização de auditorias ambientais

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, www.intosai.org), como organização não governamental, é a associação profissional das EFS em países que pertencem à Organização das Nações Unidas ou a suas agências especializadas. A INTOSAI disponibiliza um fórum no qual auditores governamentais de todo o mundo podem discutir temas de interesse mútuo e ficar atualizados acerca dos últimos desenvolvimentos em auditoria e outras normas profissionais aplicáveis, bem como das melhores práticas.

Desde 1992, a INTOSAI tem um atuante Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental (WGEA, em inglês). Esse grupo de trabalho tem ajudado as EFS a adquirir uma melhor compreensão de questões específicas relativas à auditoria ambiental; facilitado a troca de informações e experiências com outras EFS; e publicado diretrizes e outros materiais informativos para seu uso. Auditorias conjuntas feitas por EFS em questões e políticas ambientais transfronteiriças, bem como auditorias em acordos ambientais internacionais, têm recebido atenção especial do grupo de trabalho.

O grupo trabalhou com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente no desenvolvimento do guia *Auditando a Implementação de Acordos Multilaterais Ambientais: uma Cartilha para Auditores*. O objetivo do guia é servir como um recurso útil para auditores em todo o mundo. Os auditores podem usar o guia para avaliar a implementação desses acordos por seus governos nacionais. Também podem usá-lo para avaliar se as ferramentas políticas que seus governos usam para gerenciar e proteger o meio ambiente e implementar os MEAs produziram os resultados pretendidos. Além disso, o guia pode ser útil para melhorar futuros MEAs, porque ele identifica quais são os aspectos-chaves que os auditores procuram em suas auditorias. Esses aspectos são importantes para uma boa governança e accountability.

O grupo de trabalho também produziu vários outros documentos de orientação para ajudar os auditores a auditar diversos temas, incluindo mudança climática, gerenciamento

de resíduos, água, silvicultura e desenvolvimento sustentável. Atualmente, está sendo produzido um importante trabalho sobre dados ambientais, que abordará os recursos e as opções disponíveis às EFS para acessar e usar dados nacionais e internacionais em suas auditorias ambientais. Outro trabalho de pesquisa em desenvolvimento é sobre relatórios de sustentabilidade no setor público.

Várias auditorias em cooperação entre diferentes EFS foram realizadas sob a égide do grupo de trabalho e seus grupos regionais. **A Auditoria Coordenada Internacional sobre Mudança Climática: Implicações para Governos e seus Auditores (2010)** envolveu catorze entidades fiscalizadoras superiores (Austrália, Áustria, Brasil, Canadá, Estônia, Finlândia, Grécia, República da Indonésia, Noruega, Polônia, Eslovênia, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos da América), de seis continentes, que trabalharam cooperativamente para planejar e realizar auditorias de desempenho a fim de avaliar a implementação, por parte de seus governos nacionais, de compromissos e programas relativos à mitigação e adaptação à mudança climática. O projeto envolveu EFS tanto de países em desenvolvimento como desenvolvidos e incluiu os resultados de 33 auditorias.

Entre os seis grupos regionais do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental, mais de 50 auditorias cooperativas foram realizadas desde 1995, incluindo:

- Associação do Pacífico de EFS — gestão de resíduos sólidos (2011, 10 EFS)
- Organização Latino-Americana e do Caribe de EFS — Auditoria de conformidade de compromissos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (2011, 7 EFS) e auditoria de Proteção Ambiental e Conservação de Recursos Naturais da Região Amazônica (2010, 5 EFS)
- Organização Africana de EFS — Auditoria da Bacia do Lago Victoria (2002, 5 EFS)
- Organização Europeia de EFS — Auditoria da Convenção para a Proteção do Mar Negro contra a Poluição (2011, 6 EFS)

Resultados de pesquisas junto às EFS identificam principais fatores que contribuem para o fraco avanço de governos nacionais na direção do desenvolvimento sustentável

Em 2011, foi conduzida uma pesquisa junto aos membros do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da INTOSAI para identificar as principais observações que as EFS de todo o mundo normalmente verificam ao realizarem auditorias ambientais. As 10 principais questões apontadas por 51 países estão listadas abaixo, junto com exemplos do tipo de questão identificada.

Responsabilidades indefinidas/sobrepostas. O marco institucional para o desenvolvimento sustentável é transversal e requer mais trabalho por parte dos governos para integrar aspectos econômicos, sociais e ambientais. Governos estão se adaptando a essa nova realidade buscando a maior integração entre ministérios, departamentos e agências, assim como entre programas e projetos. No entanto, foi verificado em algumas auditorias que há falta de clareza quanto ao papel de cada uma dessas entidades, bem como em relação a suas responsabilidades. Isso resulta em sobreposição de responsabilidades entre agências e departamentos, o que compromete a eficácia da coordenação de políticas e duplica os esforços.

Falta de coordenação entre níveis sub-nacionais e nível nacional. Auditorias verificaram que problemas ambientais ocorrem em todos os níveis, de local a global, e envolvem governos municipais, regionais e nacionais. Os governos precisam melhorar a integração e coordenação de seu trabalho nos diferentes níveis. Em prol da transparência e accountability, entidades locais envolvidas na implementação de políticas nacionais precisam informar como gastam os fundos recebidos e quais foram os resultados alcançados.

Políticas ou estratégias inexistentes ou deficientes. De acordo com diversas auditorias, alguns governos ainda não adotaram ferramentas políticas e sistemas efetivos para administrar o desenvolvimento ambiental e sustentável. Outros não aperfeiçoaram as ferramentas políticas e os processos públicos existentes conforme recomendável. Metas, objetivos ou compromissos podem ter sido definidos para algumas políticas, mas não são sempre apoiados por estratégias e planos abrangentes e específicos, nacionais, regionais ou setoriais. Sem o envolvimento de todos os níveis de governo envolvidos, uma política ou estratégia geral não consegue atingir os resultados nacionais desejados.

Avaliação insuficiente dos efeitos ambientais de políticas e programas governamentais. Auditorias registraram que os governos não estão usando instrumentos políticos para garantir que os aspectos ambientais sejam considerados antes que grandes volumes de recursos sejam destinados a uma política, programa ou projeto. A avaliação de impacto de alto nível, ou avaliação ambiental estratégica, não é uma preocupação de muitos governos.

Falta de análise (econômica, social e ambiental) para fundamentar decisões. Em algumas auditorias, as conclusões apontam que os formuladores de políticas não estão levando em consideração os três pilares do desenvolvimento sustentável – aspectos econômicos, sociais e ambientais – ao tomar decisões. Uma governança para o desenvolvimento sustentável requer melhor integração de políticas econômicas, sociais e ambientais, especialmente quanto ao planejamento do desenvolvimento.

Falta de planejamento de longo prazo para implementar políticas e programas ambientais. Auditorias registraram que questões que requerem planejamento de longo prazo para resolver questões, como adaptação à mudança climática, não tem um processo de planejamento ou plano correspondente estabelecido.

Gestão financeira inadequada de políticas e programas ambientais. Auditorias apontam que problemas de gestão financeira podem ser causados por planejamento insuficiente, resultando em custos não previstos para a implementação de políticas e programas ambientais. Outros problemas incluem a falta de um arcabouço institucional apropriado para o gerenciamento financeiro com vistas a apoiar a implementação de políticas e programas ambientais, a falta de habilidade de gerir os recursos, e o seu mau uso.

Falta de aplicação da legislação ambiental doméstica. As leis ambientais não são autoexecutáveis e auditorias nacionais indicaram que os governos devem assegurar o cumprimento da legislação ambiental doméstica adotando medidas apropriadas, efetivas e proporcionais. O cumprimento requer capacidades administrativas e forte comprometimento governamental para implementar e aplicar o quadro regulatório.

Sistemas de monitoramento e prestação de contas deficientes. Auditorias apontaram que sistemas de prestação de contas e de monitoramento de alta qualidade são frequentemente inexistentes. Nem sempre existem avaliações das escolhas políticas e dos instrumentos de política. Na falta de boa avaliação, é difícil para os governos relatarem e medirem seu progresso em direção ao desenvolvimento sustentável ou identificarem onde é necessária uma maior ação política.

Falta de dados ambientais para a tomada de decisões. Auditorias verificaram que órgãos governamentais não têm dados ambientais suficientes e sólidos para dar apoio a suas decisões e para avaliar seu desempenho. Há problemas na disponibilidade, oportunidade, qualidade e exatidão de dados. No geral, faltam conhecimento e informação sobre vários aspectos de ecossistemas. Há deficiências na utilização adequada das informações existentes para apoiar decisões administrativas. Auditorias ambientais podem coletar e relatar informações para os tomadores de decisões onde elas estiverem em falta.

Os governos nacionais participantes da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, podem aplicar os resultados dessa pesquisa e das auditorias nacionais de duas formas.

Primeiro, os governos nacionais podem usar os resultados da pesquisa e os relatórios, as conclusões e recomendações das auditorias nacionais para melhorar a eficácia e a eficiência de programas, planos e programas ambientais e de desenvolvimento sustentável. Os resultados de vinte anos de trabalho em auditoria também podem ser usados para melhor planejar e implementar políticas e programas nacionais.

Segundo, em nível internacional, os resultados dessa pesquisa e das auditorias conduzidas pelas EFS podem fornecer aos governos nacionais, bem como às secretarias dos MEAs, dados importantes para avaliar a implementação de compromissos internacionais. A pesquisa e os resultados das auditorias também mostram aos governos nacionais e às secretarias dos MEAs quais são os aspectos essenciais da boa governança, com relação à qual o cumprimento dos acordos pode ser medido.

Contribuição das EFS ao processo da Rio+20

As Nações Unidas reconheceram o importante papel da INTOSAI e das EFS por meio de duas recentes resoluções. Em 26 de abril de 2011, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) reconheceu o papel da INTOSAI e a necessidade da independência das EFS, adotando a resolução 2011/2. No segundo documento, o ECOSOC:

reconhece com admiração o trabalho da INTOSAI em promover maior transparência, accountability, e o uso eficiente e eficaz de recursos públicos em benefício dos cidadãos, e a Declaração de Lima Sobre Preceitos de Auditoria de 1997 da INTOSAI e a Declaração do México sobre Independência de Entidades Fiscalizadoras Superiores de 2007, que determinou os princípios da independência em auditoria governamental e encoraja a ampla disseminação desses princípios.

Após essa reunião, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a resolução A/66/209, "Promovendo a eficácia, accountability, efetividade, e transparência da administração pública por meio do fortalecimento das entidades fiscalizadoras superiores", em 22 de dezembro de 2011. Como resultado, a Assembleia Geral pela primeira vez reconheceu expressamente que:

- EFS podem cumprir suas tarefas objetivamente e efetivamente apenas se forem independentes da entidade auditada e se forem protegidas de influência externa; e
- EFS têm um papel importante na promoção de eficácia, accountability, efetividade e transparência da administração pública, que conduz ao alcance dos objetivos para o desenvolvimento nacional, bem como dos objetivos internacionalmente acordados, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

INTOSAI tem reconhecido cada vez mais nas duas últimas décadas que o desenvolvimento ambiental e o sustentável são questões importantes que requerem atenção da comunidade de auditores. Sua importância foi reconhecida pela INTOSAI por meio do estabelecimento de um Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental (www.environmental-auditing.org) em 1992, o mesmo ano em que a Conferência

das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ocorreu no Rio de Janeiro. No último Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI XX), ocorrido em 2010 em Joanesburgo, África do Sul, os Acordos de Joanesburgo resultantes apontaram que "proteção ambiental e desenvolvimento sustentável estão entre as questões-chaves que enfrentam os governos no novo milênio". Além disso,

...a expectativa de que o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental devam ser tópicos de auditorias independentes por EFS aumentou nas últimas décadas. Exercendo os mais altos valores de profissionalismo, independência, objetividade e transparência e por meio de cooperação efetiva com EFS parceiras em questões ambientais de interesse comum, as EFS podem fazer contribuições significativas ao tratar de questões de desenvolvimento sustentável, que estão se tornando cada vez mais regionais, e até globais, por natureza.

Nesse congresso, todas as EFS se comprometeram a priorizar questões de desenvolvimento ambiental e sustentável em suas auditorias, enquanto que os acordos multilaterais ambientais e as auditorias coordenadas entre EFS foram destacados como áreas de foco.

No 21º Simpósio ONU-INTOSAI, "Práticas Efetivas de Cooperação entre Entidades Fiscalizadoras Superiores e Cidadãos para Aprimorar a Prestação Pública de Contas", as Nações Unidas convidaram a INTOSAI para contribuir com a Rio +20, Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável. A diretoria da INTOSAI, juntamente com o WGEA, propõe que os delegados da Rio +20 considerem o seguinte em suas deliberações:

- Enfatizar que uma administração pública eficaz, responsável, efetiva e transparente tem um papel chave na implementação dos objetivos de desenvolvimento internacionalmente acordados, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e os acordos multilaterais ambientais.

- Enfatizar a necessidade de aprimorar a eficácia, transparência e accountability da administração pública, a fim de contribuir mais efetivamente com os ODMs, os acordos multilaterais ambientais e o desenvolvimento sustentável.
- Reconhecer o papel das EFS no aprimoramento da eficácia, transparência e accountability da administração pública, o que conduz ao cumprimento dos acordos de desenvolvimento internacionalmente firmados, como os ODMs e os acordos multilaterais ambientais.
- Para que as EFS realizem efetivamente seu trabalho, enfatizar a importância da independência das EFS junto às entidades auditadas, assim como, a proteção de qualquer forma de influência externa, e apelar aos Estados membros da ONU para que implementem e apliquem os princípios determinados nas declarações de Lima e do México.

Nós propomos que a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável inclua no documento final uma referência ao papel crucial que as EFS têm no cumprimento dos objetivos internacionais de desenvolvimento, por identificar lacunas e promover accountability no processo de implementação da agenda do desenvolvimento sustentável global.

O WGEA reconhece o papel vital que os legisladores nacionais têm para atingir as metas internacionalmente acordadas e avaliar o seu progresso. Nesse sentido, é essencial fortalecer ainda mais a exigência de avaliações e relatórios nacionais em duas áreas.

Primeiro, todo ano, os legisladores nacionais aprovam os orçamentos nacionais e revisam os relatórios de despesas orçamentárias. Na maioria dos casos, esses relatórios não fornecem uma visão geral do progresso do governo em realizar as obrigações internacionais e as despesas a elas associadas.

Nós sugerimos que o documento final da UNCSD inclua uma referência à necessidade de aprimorar os relatórios nacionais, incluindo nos relatórios anuais dos governos aos congressos nacionais – tais como relatórios das contas nacionais dos governos ou do estado do meio ambiente – informações que descrevam como os compromissos ambientais internacionais estão sendo realizados juntamente, com o financiamento nacional e internacional dessas atividades.

Segundo, muitos países não prestam contas acerca do uso sustentável de seus recursos naturais. Os relatórios anuais de governos rotineiramente prestam contas de ativos fixos, como prédios e estradas. No entanto, é omitida informação sobre os recursos naturais, como florestas nacionais, biodiversidade, pesca e água. Frequentemente faltam dados, já que não há padrões internacionais para contabilidade ou estatísticas ambientais – não há uma “linguagem comum” para prestar contas sobre esses recursos naturais. Um cenário semelhante existe nos relatórios de desenvolvimento sustentável dos governos, que frequentemente contêm nada mais que informações sobre tendências e status dos recursos naturais.

Nós sugerimos que o documento final da UNCSD determine que os “órgãos governamentais determinadores de padrões geralmente aceitos” devam estabelecer princípios e padrões para o desenvolvimento de contas ambientais e de desenvolvimento sustentável.

Complementando as informações anuais nacionais de accountability com os dois tipos de relatórios propostos, as EFS poderão fortalecer suas capacidades em auditar esses relatórios anualmente e de publicar suas conclusões. Atualmente, poucos relatórios nacionais avaliando o progresso dos objetivos de desenvolvimento e dos acordos multilaterais ambientais são auditados e seus resultados publicamente debatidos. Como resultado, fóruns e secretariados de acordos internacionais acabam aceitando relatórios nacionais sobre os compromissos e resultados que não foram verificados.

Enquanto reconhecendo o importante papel que um arcabouço de governança ambiental global tem e, mais especificamente, os tratados internacionais, para fazer e promover a pauta de desenvolvimento sustentável, nós desejamos ressaltar o papel decisivo que países individuais têm nos processos de formular e implementar políticas.

Para permitir uma avaliação aprimorada do progresso dos países em direção ao desenvolvimento sustentável, nós propomos que a UNCSD incentive todos os países a desenvolver e implementar uma política de desenvolvimento sustentável que seja apoiada por um plano de ação de médio prazo (por exemplo, cobrindo um período de 10 a 12 anos), por indicadores de desempenho, e por um processo revisional externo (em vez do processo proposto de revisão voluntária por pares).