

HEITOR DELGADO CORREA

AUDITORIA AMBIENTAL: DA LEGALIDADE À EFETIVIDADE.

A BUSCA DA EFETIVIDADE

THEODORA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, 4.

PRIMEIRA PARTE: OS FATORES IMPEDITIVOS À EFETIVIDADE, 9.

1.Considerações quanto ao conceito de meio ambiente e a efetividade material, 9.

1.1 A perspectiva totalizante na análise das questões ambientais e a busca da interdisciplinabilidade, 30.

2. Estrutura e funcionamento do Tribunal de Contas: a busca da efetividade político-institucional para realização de auditorias ambientais, 32.

2.1 Um pouco de nossa história, 33.

2.2 A herança político-institucional e seus reflexos no Tribunal de Contas, 38.

a) Personificação do poder com centralização das decisões, 38.

b) Hierarquia e formalismo : riscos, 43.

c) Isolamento e fechamento à influência e pressões de grupos externos, 45.

d) Ausência de profissionalização e desqualificação da atividade pública., 47

3.A Constituição como fundamento: a busca da efetividade jurídica, 52.

4.Controle e participação social: a busca da efetividade social, 60.

5. Síntese conclusiva, 65.

SEGUNDA PARTE: PROPOSIÇÕES PARA SE BUSCAR A EFETIVIDADE NAS AUDITORIAS AMBIENTAIS, 67.

1.Princípio da visão totalizante, 68.

2.Princípio da primazia da ação preventiva, 69.

3.Princípio da unidade de jurisdição, 71.

4.Princípio da assimilação de tecnologia, 73.

5.Princípio da excelência e celeridade de decisões, 73

6.Princípio da cidadania ativa,76.

7.Princípio da unidade da gestão ambiental, 77.

8.Princípio da transparência institucional, 78.

9.Princípio da utilidade institucional, 78.

10.Princípio da informação plena,79.

11. Princípio da efetividade social, 80.

CONCLUSÃO, 81.

BIBLIOGRAFIA, 82.

AUDITORIA AMBIENTAL: DA LEGALIDADE À EFETIVIDADE – A BUSCA DA EFETIVIDADE.

INTRODUÇÃO

O tema da auditoria ambiental sob a perspectiva de se ultrapassar a legalidade e obter a efetividade torna indispensável o exame dos fatores impeditivos a esse movimento. Nossa análise tem como foco os porquês ou os fatores impeditivos à efetividade das auditorias ambientais. Partimos, portanto, não da perspectiva de se chegar à efetividade mas da certeza que a efetividade é o que se espera, é o previsível, é a meta, e se isto não se concretiza é por que há equívocos quanto à abordagem do objeto meio ambiente, tanto de conteúdo quanto procedimentais, sendo que parte destas falhas repousa no enfoque jurídico que se projeta nas auditorias ambientais e na estrutura e funcionamento institucional. Desta forma, decompomos estes fatores impeditivos, segundo sua natureza, em material, político-institucional, jurídico e sócio-culturais. São estes fatores impeditivos que serão examinados na primeira parte deste trabalho.

O exame do impeditivo material (relativo ao conteúdo do objeto) pressupõe o entendimento dos elementos inerentes à questão do meio ambiente e suas inter-relações cuja complexidade de conteúdo apresenta uma série de desdobramentos não só para o objeto da auditoria como também empecilho à efetividade de seus resultados. A efetividade material relaciona-se à compreensão do meio ambiente em sua projeção macro e micro espacial, na ordem global e na ordem local, não podendo ignorar sua dimensão política, econômica, social e cultural, implicando em reconhecer sua multidisciplinariedade científica. Assim, a partir desta compreensão totalizante, que se contrapõe à visão tradicional segmentada, o objeto da

auditoria ambiental, mesmo quando limitado a um programa ou a um fato local, deverá ser analisado inserido nas diversas dimensões mencionadas com todos os seus reflexos.

A compreensão totalizante interdisciplinar afeta diretamente não só as conclusões como também os procedimentos da auditoria. Não é possível isolar um objeto em partes sem relacioná-lo com as demais partes sem afetar o todo. O todo, no caso, é mais que a soma das partes porque todas as partes interagem permanentemente. Igualmente não é possível fazer um corte temporal. Não se pode afastar o forte efeito do tempo sobre o meio ambiente: o desequilíbrio e o dano ambiental são sempre iminentes. Ressalt-se, ainda, que, na quase totalidade das vezes, parte-se de circunstâncias de desequilíbrio ou de degradação ambiental.

Propomo-nos analisar o que vem a ser a perspectiva totalizante, especialmente considerando que o conhecimento científico, nos moldes do pensamento ocidental, mostra-se dividido em especialidades. A existência desta formação profissional especializada reflete-se diretamente na forma de analisar a matéria ambiental – sempre segmentada – e no modo de operacionalização da análise – os especialistas gozam do domínio absoluto de sua matéria. Na perspectiva totalizante rompe-se com a segmentação e com a especialização: todos os profissionais envolvidos devem compreender o todo e o resultado deve refletir o conhecimento conjunto do grupo de auditores. Há uma mudança de perspectiva: a soma das especialidades é diferente do conhecimento resultante da interação destes conhecimentos especializados. O objetivo a ser perseguido é um conhecimento comum e particular ao grupo de profissionais envolvidos. A busca da visão interdisciplinar é pressuposto para a existência da efetividade material em auditoria ambiental.

O segundo fator impeditivo à efetividade, de natureza político-institucional, tem como foco a interferência do poder político e da gestão institucional no desenvolvimento eficiente da auditoria ambiental. O Estado brasileiro apresenta, ainda, conformação política centralizadora e burocrática refletindo diretamente em todas suas instituições. A manifestação

do passado e da tradição podem ser identificados principalmente na morosidade de decisões por excessivo níveis hierárquicos, em contradições procedimentais internas e em capacitação técnica inadequada. A estrutura e funcionamento dos órgãos estatais combinados com ação política desvirtuada podem ser empecilhos à concretização da efetividade. Há de se buscar o aperfeiçoamento institucional objetivando a celeridade e a concretização das ações públicas pertinentes.

O terceiro fator impeditivo refere-se à legalidade. Há que se determinar a amplitude da base jurídica que se denomina *legalidade*, porque a legalidade em sentido estrito pode transformar-se em empecilho à busca da efetividade. A abordagem da legalidade deve inserir-se no conjunto de princípios e regras constitucionais e, em seguida, nos diplomas legais específicos. Em matéria de meio ambiente, a Constituição da República é plena em princípios e regras orientadoras à Administração Pública, base jurídica suficiente ao direcionamento afinado com a democracia concebida na Carta Política.

Nossa compreensão é que a democracia contemporânea, com todos os avanços que envolvem o exercício da cidadania e o crescente aperfeiçoamento das organizações da sociedade civil, requer um alargamento do conceito de legalidade que deverá privilegiar os princípios constitucionais, dando-lhe força normativa plena em detrimento do enfoque da legalidade estrita, que tem na lei o centro de sua fundamentação.

O quarto fator impeditivo, denominado sócio-cultural, diz respeito à inserção das auditorias ambientais no meio social e cultural. Aqui a efetividade deve obter visibilidade social através do envolvimento dos cidadãos e dos órgãos da sociedade civil tanto no desenvolvimento das auditorias como da própria atuação institucional do Tribunal de Contas. Há que se enfatizar transparência no desenvolvimento das auditorias e fomentar a participação da sociedade e dos cidadãos no trabalho do TC, respeitando e agregando os direitos das culturas minoritárias. A efetividade, sob este prisma, está condicionada ao reconhecimento

pleno da cidadania. Dirige-se à efetividade social, que deve ser percebida como visibilidade e legitimidade da auditoria ambiental à sociedade civil e aos cidadãos.

Na segunda parte deste trabalho, voltamo-nos para a proposição de conteúdos de natureza axiológica a serem assimilados nas auditorias ambientais e no sistema de controle da gestão ambiental pelo Tribunal de Contas. Estes princípios estão objetivam nortear a busca efetividade e estão comprometidos com a justiça, com a qualidade de vida, com a sustentabilidade ambiental, com a sustentabilidade econômica. A associação destes valores ao meio ambiente é inafastável porque a degradação ambiental, embora sempre abrangente, reflete-se de forma peculiar aos ricos e aos pobres, a degradação ambiental da miséria e da riqueza são diversas e resultam em pesos diferenciados aos pobres e aos ricos.

Por outro lado, a sustentabilidade ambiental transforma-se em limite ao crescimento econômico e à manutenção de qualidade de vida dos ricos e aos seus hábitos potencialmente degradantes ao meio ambiente. Ao fim, a análise não pode fugir da sustentabilidade econômica: ausente o desenvolvimento econômico há o acirramento da miséria com aumento da degradação ambiental e da injustiça social. No entanto, o crescimento econômico desordenado e não planejado, sem assimilação de tecnologia adequada, é forte elemento de degradação ambiental muitas vezes irreversível. O equacionamento destas questões não pode ser evitado.

Em nossa análise concluímos que a busca da efetividade das auditorias ambientais requer a construção de um modelo de controle da gestão ambiental em que a complexidade da questão do meio ambiente seja assimilada em todos os seus desdobramentos políticos, sociais, econômicos e tecnológicos de modo que sejam incorporados procedimentos comprometidos com a celeridade e visibilidade e sejam capazes de produzir análises comprometidas com a sustentabilidade ambiental, com a qualidade de vida do cidadão e com o desenvolvimento econômico sustentável de modo a concretizar a justiça social e garantir a dignidade humana.

PRIMEIRA PARTE

OS FATORES IMPEDITIVOS À EFETIVIDADE

1.Considerações quanto ao conceito de meio ambiente e a efetividade material

O recente maremoto que gerou ondas gigantes que atingiram a costa de diversos países da Ásia, totalizando mais de duzentos mil mortos e desdobramentos econômicos e sociais sem precedentes, permite exemplificar a amplitude da questão ambiental e seus reflexos econômicos, sociais, políticos e culturais. Um fenômeno natural que foi capaz de abalar, romper e destruir toda uma organização social e econômica estabelecida em cidades situadas próximas ao oceano. Os reflexos sociais ultrapassaram os limites dos países diretamente atingidos afetando outros Estados que tinham seus cidadãos na condição de turistas. Terremotos, nevascas, inundações, tornados, erupções vulcânicas, deslizamentos, secas prolongadas são alguns fenômenos naturais que repercutem fortemente no cotidiano humano. Estes eventos da natureza exigem a presença permanente de investimentos em tecnologias de cunho preventivo objetivando minimizar seus efeitos devastadores ao homem.

De outro lado, a civilização humana, interagindo com o meio ambiente, produz, com o desenvolvimento de sua tecnologia, outros processos de impacto ambiental cujos desdobramentos algumas vezes ameaçam a sobrevivência do homem. Um dos casos extremos destes riscos, decorrente da produção industrial, são os causados pelos denominados acidentes químicos ampliados descritos pelo professor e pesquisador do Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana, da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, no Rio de Janeiro, Carlos Machado de Freitas (FREITAS, 2000:130), como sendo aqueles que:

[...] Possuem, como característica, serem eventos agudos, como explosões, incêndios e emissões, isolados ou combinados, envolvendo uma ou mais substâncias perigosas com potencial para causar simultaneamente múltiplos danos, sociais, ambientais e à saúde física e mental dos seres humanos expostos. Têm capacidade de causar grande número de óbitos – sendo, com frequência, conhecidos exatamente por isso -, mas também o potencial de que seus riscos se estendam para além dos limites espaciais – de bairros, cidades e países – e temporais de sua ocorrência – como a teratogênese, carcinogênese, mutagênese, danos a órgãos-alvo específicos nos seres humanos e às vegetações e aos seres vivos no meio ambiente futuro -, além dos impactos psicológicos e sociais sobre as populações expostas.

Vale citar como exemplos representativos de acidentes químicos ampliados o de Bhopal (Índia) com 2.500 óbitos imediatos, o de San Juan Ixhuatepec (México) com 500 óbitos imediatos, o de Vila Socó (Brasil) também com 500 óbitos imediatos. No caso específico de Bhopal, o vazamento de 41 toneladas de metil-isocianato de um tanque de armazenamento da indústria Union Carbide resultou na formação de uma nuvem extremamente tóxica que se espalhou pela cidade de Bhopal durante a madrugada afetando de 20 a 40 por cento da população da cidade, ou seja, de 100.000 a 200.000 habitantes. O número de lesionados com disfunções pulmonares permanentes foi calculado em torno de 20.000 (FREITAS, 2000: 133).

O armazenamento, o transporte e a manipulação de produtos químicos envolvem um emaranhado de questões ambientais integradas na vida social, política e econômica das cidades em que o poder público exerce papel fiscalizador preventivo e repressivo inafastável. Quando ineficaz, poderá resultar em danos ambientais irreversíveis e duradouros para outras gerações. No caso dos acidentes químicos ampliados, sobressai a íntima relação entre meio

ambiente e saúde pública, entre a eficácia de fiscalização do poder público e a possível concretização de danos humanos e patrimoniais.

O desenvolvimento da civilização humana, agora com centro na urbanização, associada à industrialização, provoca, em maior ou menor escala, desmatamento, poluição do ar, degradação das águas, ocupação de encostas, esgotamento de recursos naturais próximos, contaminação do solo etc. De outro lado, a agricultura produz diretamente o desmatamento, podendo gerar contaminação do solo e de rios e dos alimentos com agrotóxicos, além de contaminação dos próprios agricultores.

Destaque também que o crescimento populacional repercute sobre o meio ambiente tendo em vista novas demandas por habitação, alimentação e empregos com o aumento exponencial dos resíduos decorrentes da vida civilizada. O meio ambiente está sujeito às modificações geradas não só pelos fenômenos naturais mas também pela presença do homem civilizado e sua forma de ocupação do planeta e exploração dos recursos naturais.

O conceito de meio ambiente guarda tal complexidade que se torna inviável segmentá-lo em partes distintas ou desconsiderar as inter-relações decorrentes da vida humana civilizada. A segmentação pode inviabilizar a compreensão do fato ambiental em toda sua plenitude, porque o isolamento é artificial – por questões metodológicas - e pode reduzir a questão a análises inaceitáveis quando inseridas no todo. Assim, é preciso limitar ao estritamente indispensável esta segmentação da matéria ambiental sem desprezar sua relação com os demais segmentos. Para que a análise seja aceitável, sob o aspecto da efetividade material, deverá estar inserida no todo ambiental.

Além disso, é preciso salientar que, em matéria ambiental, tendo em vista os interesses econômicos, políticos, sociais e culturais contrapostos há forte juízo axiológico. O valor que se dá a cada um dos aspectos envolvidos está sujeito à valoração subjetiva o que pode importar em direcionamentos nas análises movidos por uma ideologia subliminar. O risco da

segmentação é seu potencial de redução do fato ambiental em uma espécie de redoma protetiva constituída de ideologia. Não é a segmentação em si, como procedimento necessário à análise, que pode produzir a distorção e o direcionamento da análise, mas sim a motivação que se oculta nesta forma de enfocar o problema ambiental. Os parâmetros previamente estabelecidos para a análise guardam conteúdo ideológico que podem conduzir a uma distorção do fato ambiental. Daí porque interessa-nos destacar os diversos aspectos constituintes da questão ambiental. A percepção deste todo é indispensável aos auditores ambientais para que se busque a efetividade material, mesmo quando a segmentação conduz a um fato ambiental isolado. Mauro Guimarães comenta:

Essa visão fragmentada, parcializada, buscando a sua compreensão pela aparência dos fenômenos, a partir de categorias que negligenciam o caráter histórico dos fatos, tornando-os universais, imutáveis e inquestionáveis, isolados da 'da intervenção perturbadora de outros fenômenos...reduzidos à sua pura essência quantitativa...' (Lucáks, 1967), se imbui de uma pretensa objetividade científica para se chegar às certezas que propiciam estabilidade. [...] Tais abordagens não dão conta das questões ambientais, constituídas em realidades complexas. Para tanto, tornam-se necessários outros referenciais teóricos que habilitem a compreensão dessa realidade complexa sem suas relações interativas. [...] O método da complexidade pede para pensarmos nos conceitos, sem nunca dá-los por concluídos, para quebrarmos as esferas fechadas, para restabelecermos as articulações entre o que foi separado, para tentarmos compreender a multidimensionalidade, para pensarmos na singularidade com a localidade, com a temporalidade, para nunca esquecermos as totalidades integradoras (GUIMARÃES, 2003: 97-8)

No mesmo sentido, explicita Fernando Almeida:

O crescente conhecimento científico do funcionamento dos ecossistemas e de toda a sua magnífica complexidade desafiava - e ainda desafia - nosso modelo conceitual do mundo, algo que se convencionou chamar de paradigma. Acostumado a dividir o universo em compartimentos estanques para poder entendê-lo - fruto de uma visão cartesiana, mecanicista, reducionista, forjada em trezentos anos de Revolução Científica e Industrial -, nos últimos anos do século XX o homem viu-se às volta com a constatação de que a natureza não se deixa apreender completamente pelas ferramentas tradicionais de análise. É sistêmica, complexa, não-linear. Não funciona como a soma das partes que a compõem, mas como o produto da inter-relação das partes. Para ser compreendida, pede um novo paradigma: orgânico, holístico, integrador. (ALMEIDA, 2002 :53-4)

O primeiro aspecto a ser destacado, quanto à amplitude da questão ambiental, é sua inserção no contexto global. Os países participam de intenções comuns em matéria ambiental, impondo direcionamentos específicos de assimilação de procedimentos e tecnologias que minimizem ou afastem o potencial de dano ambiental e de esgotamento dos recursos naturais. Exemplo que vem ocupando as discussões atuais é o Protocolo de Kioto. Hoje é consenso que o meio ambiente do Planeta é um só, ultrapassando as fronteiras nacionais. Na Europa, em que os Estados são de pequena extensão territorial, há inúmeros casos em que a poluição do ar, da água ou a contaminação de alimentos não ficam restritos aos seus países de origem. As correntes de ar levam a contaminação do ar para outros territórios nacionais, as bacias hidrográficas permitem a expansão da contaminação da água a pontos afastados do local em que se originou, o fluxo rápido e perene de pessoas por meio do avião permite a quase imediata contaminação global por doenças, especialmente quando causadas por vírus.

A percepção global do meio ambiente – como ecossistema global - representa um avanço em relação a políticas públicas voltadas para a sustentabilidade ambiental

compatibilizada com a sustentabilidade econômica buscando a ecoeficiência. A disseminação do acesso a tecnologias de minimização do potencial de dano gerado pelo crescimento econômico e o afluxo de recursos financeiros de entidades internacionais interessadas na preservação ambiental é resultado desta apreensão do conceito de ecossistema global como referencial. O intercâmbio de informações e de recursos financeiros possibilita que a relação homem/meio ambiente se dê afastando ou minimizando os efeitos do modelo predatório tradicional criado e largamente utilizado pelos países desenvolvidos.

As auditorias ambientais, mesmo tendo como objeto um fato ambiental específico, não podem desprezar em sua análise a inserção deste fato ambiental analisado no contexto global, ou seja, à luz das intenções manifestadas pelo Estado brasileiro nas entidades internacionais das quais faz parte. Os tratados, os acordos, os convênios com outros países devem ser trazidos a esta análise. O fato ambiental local específico deve ser inserido no contexto legal e tecnológico internacional. A participação do Governo do Brasil nos órgãos internacionais, da mesma forma que a participação dos Tribunais de Contas em encontros nacionais e internacionais, não deve ser apenas retórica, deve ser assimilada nos procedimentos de auditoria e em suas análises. A percepção internacional da matéria meio ambiente deve ser assimilada institucionalmente. Os órgãos do Estado devem incorporar em sua estrutura, funcionamento e nas estratégias os avanços científicos sobre a questão ambiental que se concretizaram em nível internacional, especialmente quando houve participação do Governo do Brasil.

Agir de forma diversa, significa gerar uma segmentação descontextualizada política e juridicamente, em desacordo com as intenções internacionais manifestadas pelo Brasil, permitindo que o foco e as conclusões de um fato ambiental local submeta-se a outros parâmetros de análise. Neste caso, o direcionamento da análise pode conduzir a distorções e

contradições em relação ao todo. A inserção no contexto internacional é o mecanismo seguro para evitar este tipo de direcionamento e afastar contradições e distorções.

Ao tratar do posicionamento do Brasil no contexto internacional, está implícito que estas mesmas posições, estes mesmos valores, estarão presentes nas diretrizes nacionais, tanto no âmbito do Legislativo quanto no do Executivo, sob pena de contradição. Ressalte-se que estas diretrizes, em matéria de meio ambiente, deverão se manifestar na política governamental como um todo. É equivocada a idéia da segmentação institucional. As diretrizes no trato da questão ambiental devem ser assimiladas por todos os órgãos do Estado e não somente pelas Secretarias de Meio Ambiente, ou seja, estas diretrizes devem orientar e disciplinar as atribuições do conjunto dos órgãos governamentais. Estas diretrizes devem ser assimiladas, por exemplo, nos órgãos de educação, de obras, de saúde, de planejamento. Não é suficiente a atuação isolada dos órgãos ambientais para que se atinja a efetividade, daí porque o Tribunal de Contas, no exercício de sua função constitucional, deve, também, assimilar estas diretrizes ambientais quando do controle da Administração Pública.

A Constituição da República, as Constituições dos Estados e as Leis Orgânicas dos municípios devem ser as fontes primeiras de orientação normativa quanto às diretrizes ambientais a serem seguidas pela Administração Pública. A análise da dimensão normativa será aprofundada posteriormente.

O segundo aspecto a ser destacado é a amplitude do conteúdo da matéria meio ambiente. A sistematização do assunto não deve ficar adstrita aos segmentos da natureza (água, ar, terra, fauna e flora e minérios), requer outra compreensão incluindo o homem e o seu meio ambiente construído. Melhor seria, com base na visão de José Afonso da Silva (SILVA, 2002: 21) entender meio ambiente em sentido amplo em que o homem está inserido como agente modificador do ambiente natural e criador de novos ambientes (meio ambientes construídos abertos, como a cidade ou as plantações, e fechados, como no caso de shoppings e

prédios comerciais). A prática da agricultura, por exemplo, se dá em um meio ambiente construído, modificado pelo homem. É um meio ambiente construído em espaço aberto. Lagos surgidos em decorrência do represamento de rios para produção de energia elétrica também se enquadram nesta categoria de meio ambiente construído.

Conceitua José Afonso da Silva:

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. (SILVA, 2002: 20)

O espaço urbano, em quase sua totalidade, é constituído de ambiente construído, o meio ambiente natural é fortemente modificado: a construção de casas e prédios; a impermeabilização do solo com asfalto ou cimento ou outros revestimentos para ruas e calçadas; a construção de canalizações subterrâneas para esgoto, para gás encanado, para cabos de tv; o surgimento de indústrias; o tráfego intenso de pessoas, de matérias primas; o consumo de energia em grande escala; a produção em larga escala de resíduos decorrentes da atividade econômica e de consumo; o surgimento de grande concentração populacional com todas as suas conseqüências; a influência de grandes cidades sobre as cidades vizinhas, interferindo na forma de ocupação do espaço e no desenvolvimento das atividades econômicas.

A cidade constitui-se hoje em um grande meio ambiente construído cuja complexidade de interesses contrapostos envolvidos e enormidade de problemas que se apresentam, especialmente em grandes metrópoles, exige da Administração Pública compreensão minuciosa do assunto.

Vejamos um caso que demonstra esta complexidade. A cidade do Rio de Janeiro apresenta uma geografia constituída de áreas montanhosas, de uma floresta urbana de grandes dimensões (também construída, foi plantada no Império), de praias em sua extensão. A

concentração da atividade econômica e da riqueza em algumas regiões, entre o mar a montanha, com grande concentração populacional em pouco espaço físico, fez surgir habitações nas encostas dos morros e margens dos rios que no decorrer do tempo se transformaram, tal a densidade populacional, em 'bairros' da Cidade. O problema ambiental é manifesto: o desmatamento e a ocupação de encostas representa risco iminente de deslizamento de terra; a ocupação das margens dos rios é risco iminente de inundação das casas com risco de vida para a população; tudo isto sem falar que este meio ambiente construído surge de modo caótico, sem planejamento, carente do mínimo dos serviços públicos, ignorando todas as implicações ambientais que tal ocupação desordenada pode representar para a Cidade como um todo. O feixe de problemas decorrentes não está circunscrito ao meio ambiente natural (desmatamento, erosão do solo, deslizamento) mas sim ao surgimento de um meio ambiente construído sobre bases caóticas de ocupação do espaço, avesso ao planejamento urbano e afastado do mínimo possível de qualidade de vida. Entretanto o fato é inegável: imensas populações vivendo às margens de rios e em encostas.

Outro exemplo, que vale citar é quando o espaço urbano tem em seu acervo um conjunto de prédios históricos, como no caso do Pelourinho, em Salvador, em que é preciso preservar e compatibilizar com as demandas econômico-sociais. Nestes casos, o meio ambiente construído exige tratamento diferenciado e a intervenção permanente do Estado sob o olhar vigilante do Tribunal de Contas.

Antônio José Teixeira Guerra e Sandra Baptista da Cunha organizaram excelente publicação com trabalhos de diversos pesquisadores, intitulada Impactos Ambientais Urbanos no Brasil, em que numerosos casos, envolvendo várias cidades brasileiras são analisados, referência obrigatória a um aprofundamento do assunto.

O espaço urbano traz consigo, além do conhecimento técnico-científico de meio ambiente, a agregação de outros valores como: a) o direito das minorias envolvidas; b) a inter-

relação entre pobres e ricos; c) questões de saúde pública, de segurança pública e de preservação do patrimônio histórico-cultural; d) a sustentabilidade ambiental e econômica do espaço urbano e o acesso à qualidade de vida; e) a compatibilização entre os direitos individuais, sociais e difusos, assegurados constitucionalmente, e a realidade adversa que se apresenta.

O direito das minorias apresenta-se como tentativa de manutenção da sobrevivência e do respeito aos seus valores e ao seu espaço de vida. Os interesses contrapostos entre a maioria dominante, detentora do poder político e do poder econômico, e as minorias se revela na forma de ocupação do espaço, no modo de desenvolvimento da atividade econômica, na tolerância às diferenças culturais. Vejamos um exemplo clássico em que uma colônia de pescadores é dizimada por um empreendimento industrial poluidor de água e capaz de controlar as autoridades fiscalizadoras. Neste caso desaparece não só o meio de sustento mas também toda a cultura local decorrente desta atividade. O direito das minorias deve ser visto como riqueza nacional e não como desvio ao padrão majoritário. O respeito aos costumes locais, ao modo de vida local, inclusive com sua forma de convivência com a natureza faz parte de uma sociedade que se pretende pluralista. A democracia não é a ditadura da maioria mas a composição das diferenças de valores e da aceitação da diferença do outro. Atualizadíssimo o pensamento de Benjamin Constant, citado por Gustavo Binbenbojm, que aborda com precisão a questão:

[...] Os cidadãos possuem direitos individuais independentes de toda autoridade social ou política, e qualquer violação pela autoridade é ilegítima [...]. Nenhuma autoridade pode atentar contra estes direitos sem violar o seu próprio título. Não sendo ilimitada a soberania do povo e não sendo a sua vontade suficiente para legitimar sobre tudo o que deseja, a autoridade da lei

não é mais que a expressão verdadeira ou suposta dessa vontade, conseqüentemente não é ilimitada. (BINEBOJM, 2004: 21)

Não se deve confundir direitos das minorias com marginalização social ou a um modo de vida desumanizado. Desumanização e marginalização social é decorrência da relação desequilibrada entre ricos e pobres, entre o excesso de concentração de riquezas de um grupo e a escassez e indisponibilidade de riquezas a outros grupos. A desumanização – perda do caráter humano do indivíduo – e a marginalização levam a um tipo de sobrevivência degradante ao meio ambiente com o surgimento de situações de risco pessoal. A habitação em encostas e à margem de rios poluídos, o consumo de água contaminada são resultantes da ausência de reconhecimento da humanidade dos indivíduos destas comunidades. É comum, quando a mídia divulga tais fatos, que as pessoas expressem sua indignação com o fato de populações que vivem perto de depósitos de lixo, esquecendo-se que os resíduos dos ricos – com alto poder de consumo e de produção de lixo – é imposto às populações pobres.

O interesse contraposto ricos-pobres é semelhante ao que ocorre entre países ricos e países pobres (ou periféricos): ao rico cabe assimilar todos os benefícios do avanço civilizatório; ao pobre cabe o ônus do processo de produção de riquezas. Por isso é que as indústrias mais poluentes estão se instalando nos países mais pobres, em busca de legislação e fiscalização mais flexível. A globalização – em um primeiro momento - é a rearrumação de ônus e bônus acirrando a concentração de benesses e impondo a degradação ao outro. No plano nacional e local, a estratégia se repete, os bairros pobres hospedam os depósitos de lixos, as fábricas, e gozam da omissão de investimentos e fiscalização estatal. O resultado é que a degradação ambiental, associada imediatamente à pobreza, tem contribuição direta dos ricos, porque está associada ao seu consumo.

O reequilíbrio desta relação pobres/ricos exige atuação eficaz do Estado, tanto nos investimentos preventivos, quanto na fiscalização repressiva Também exige que novas

tecnologias sejam incorporadas à atividade econômica objetivando diminuição do impacto sobre o meio ambiente. A omissão permanente do Estado – que pode ocorrer tanto por morosidade de sua máquina burocrática quanto por corrupção direcionada - é agente catalisador do uso de tecnologias ultrapassadas e do agir com desrespeito ao meio ambiente e aos direitos dos homens.

Óbvio que este desequilíbrio riqueza/pobreza irá resultar em problemas graves de saúde pública e de segurança à vida. A água degradada por agentes químicos ou por esgoto, além de representar um desequilíbrio ao ecossistema, redundará em doenças para aqueles que a consumirem ameaçando muitas vezes a própria vida. Outras vezes, o esgoto a céu aberto – ‘valas negras’ – e o armazenamento inadequado do lixo poderão produzir a proliferação de doenças a partir de ratos e mosquitos resultando algumas vezes em epidemias. Desta forma, a degradação ambiental associada à pobreza transforma-se em questão de saúde pública onerando o cidadão e o Estado no combate a seus efeitos.

O acesso da camada rica da população ao consumo, em padrões de consumo predatório, resulta na produção crescente de lixo contaminante que exige soluções com uso de tecnologias específicas, onerando novamente o Estado. O lixo dos ricos, composto de eletrodomésticos sem conserto, de baterias, de pilhas, de fraldas descartáveis, de plásticos, de metais, representam um problema a ser resolvido pelo Estado. A degradação ambiental gerada pela riqueza está associada a hábitos de consumo de grande impacto ambiental como o uso constante do automóvel – com queima de combustível fóssil – e o consumo de alimentos e produtos industrializados de grande produção de resíduos. Exemplo simples: um lanche em lanchonete de comida rápida como o McDonald’s produz um amontoado de lixo em que plástico, papel, resto de comida e resto de refrigerante se misturam. Multiplique-se isso pelo grande número de consumidores, pelo número de vezes e pelo número de lanchonetes.

Nas grandes cidades, o lixo – constituído também por resíduos gerados por hospitais, clínicas e consultórios médicos - é um problema a ser solucionado com uso de tecnologia adequada. Além dos resíduos sólidos, que apresentam maior visibilidade, há os efluentes jogados na rede de captação de esgoto e aqueles jogados na rede fluvial. A contaminação do solo e da água – especialmente os lençóis subterrâneos e as áreas de nascentes – torna o problema dos resíduos gerados por nossos hábitos civilizados como inafastáveis (Emílio Maciel Eigenheer, em seu livro intitulado 'Lixo Vanitas e Morte - considerações de um observador de resíduos' oferece estudo aprofundado, inclusive de cunho filosófico, sobre o lixo.)

Além disso, a água, tendo em vista sua importância para a sobrevivência da vida e seu uso nas atividades econômicas, mostra-se, cada vez mais, um bem de valor estratégico. As reservas de água doce são tidas como recursos naturais de valor estratégico no mundo atual. O Brasil é dono de riqueza considerável que precisa ser administrada com excelência. A degradação da qualidade da água, sua contaminação com resíduos químicos está na contramão deste valor estratégico nacional. Se hoje o petróleo é motivo de guerras para seu controle estratégico, no futuro a água poderá ser o centro das mesmas disputas. Daí porque a análise de um fato ambiental – como por exemplo a poluição da água de um lago ou o comprometimento de uma nascente d'água pelo desmatamento – deverá ser examinado sob o prisma da água como bem estratégico, ultrapassando o interesse local.

Insistimos: o meio ambiente não se apresenta fragmentado mas envolto em um emaranhado de relações, interesses e direitos que não podem ser desprezados. Não há como buscar a efetividade em auditorias ambientais sem a compreensão desta teia que envolve a questão ambiental. A percepção segmentada e superficial, obviamente, irá resultar em análises imprecisas e aquém dos fatos, sendo capaz de almejar, quando muito, o atendimento a formalidades legais, ou seja, a conformidade legal.

A compreensão do meio ambiente construído não pára nos aspectos já mencionados. A ação de um espaço urbano sobre outro espaço urbano não pode ser esquecida, o que traz um novo aspecto a ser considerado: a jurisdição. O objeto a ser analisado pode inserir-se em campo afeto à esfera do Município, do Estado e da União, por exemplo a bacia hidrográfica do São Francisco, ou, ainda, envolver outros países, cite-se a região da Amazônia - tanto da biodiversidade da floresta quanto da bacia hidrográfica.

A compatibilização do conhecimento técnico-científico com níveis diferenciados do poder político exige não só a abordagem interdisciplinar como também a integração entre as esferas de poder . O equívoco na análise do fato ambiental e na efetividade na proposição de soluções pode apresentar duas causas: a primeira por imprecisão técnico-científica decorrente da fragmentação do objeto afastado de sua inserção no contexto social, político, econômico e cultural; a segunda pelo afastamento dos poderes envolvidos.

Devemos ampliar a noção de esferas de poder, sob pena de incorrer em erro. Embora o Poder Público se destaque como parte a ser considerada na análise da questão ambiental, é necessário identificar os poderes envolvidos, ou seja, os *fatores reais de poder* (LASSALLE, 1988: 11). O poder público representa o poder político, mas não se pode afastar o interesse de outros agentes políticos, dos agentes econômicos, dos agentes sociais que constituem fatores reais de poder.

Um dos elementos que devem ser considerados para efetividade das auditorias ambientais é a *visibilidade* do trabalho. O pressuposto para que isto ocorra é a integração ao trabalho dos poderes envolvidos. A compreensão exata do objeto com todos os seus desdobramentos e possíveis soluções deve incorporar a visão dos poderes envolvidos – interessados ou não na questão, ou seja, das partes envolvidas que tenham algum tipo de poder de pressão e de ação sobre a questão ambiental. A integração destas partes interessadas permite não só a visibilidade do trabalho de auditoria como permite o exame do fato

ambiental com maior precisão, com todas as suas implicações, sendo possível desnudar a teia que o envolve. Diversamente, tornar esses agentes como estranhos ao trabalho, pode conduzir a soluções ineficazes frente a estes fatores reais de poder, porque ignorou a força dos interesses contrapostos.

A efetividade material – embora guardando forte conteúdo técnico-científico - está intimamente vinculada à realidade. A realidade do fato ambiental, a nosso ver, estará envolta num complexo de relações, de interesses e de poderes que precisam ser apreendidos e analisados em todas as suas dimensões. Ignorar isso por imprecisão ou preconceito é prejudicial à busca da efetividade. O avanço do patamar da legalidade para a efetividade material pressupõe a exata compreensão da realidade que cerca o fato ambiental com clara visibilidade aos poderes envolvidos. De um lado, estamos buscando a excelência técnico-científica, de outro, estabelecendo aproximação e comprometimento dos poderes envolvidos com as conclusões do trabalho.

Há que se reconhecer que o Tribunal de Contas precisa gozar de credibilidade técnico-científica, mas precisa agregar em um fim comum o poder dos agentes envolvidos. O Tribunal de Contas não detém, isolado, o poder necessário para a busca da efetividade. Somente com a agregação ao seu poder de Corte de Contas, ao poder dos agentes envolvidos (poder econômico, poder sócio-cultural, poder de lideranças individuais, poder de organizações não governamentais) é que se aproxima da efetividade material. Este aspecto será retomado no tópico efetividade político-institucional.

O terceiro aspecto a ser considerado para uma abordagem totalizante do tema meio ambiente é a assimilação de três conceitos genéricos – independentemente do objeto de auditoria ambiental - que sintetizam hoje pontos cruciais da temática ambiental, são eles o de sustentabilidade ambiental, de sustentabilidade econômica e de qualidade de vida. A associação destes três conteúdos permite a construção de paradigmas de análise tendo em

vista sua aproximação ou distanciamento de cada um deles no momento da análise de um dado objeto de auditoria. A sustentabilidade ambiental tem como centro o equilíbrio dos ecossistemas. A sustentabilidade econômica tem como preocupação principal os meios de sobrevivência do homem em espaço geográfico definido. A qualidade de vida tem como parâmetros os valores do homem, considerando os valores das minorias, mesmo que contrapostos, para se buscar um patamar mínimo de civilização que seria inerente à atual condição humana. A compreensão totalizante de meio ambiente deve dominar estes três conteúdos para cada um dos objetos examinados. Vejamos com maior vagar cada um destes três conceitos.

O conceito de sustentabilidade ambiental representa a síntese de uma visão em que se busca compatibilizar o uso do meio ambiente pelo homem sem que isto implique em desequilíbrio e degradação ambiental irreversível. Há algumas décadas prevalecia a idéia de que o Planeta possuía recursos naturais inesgotáveis. A passagem do tempo, com a atuação predatória do homem sobre o meio ambiente, e o avanço da tecnologia permitiram o surgimento de pesquisas e o levantamento de dados demonstrando a finitude dos recursos naturais da Terra. Mais que isso, que a ação do homem é capaz de gerar desequilíbrios ambientais em nível global com reação em cadeia.

Assim, o crescimento econômico predatório, sem o uso de tecnologia adequada que minimizasse as conseqüências ambientais danosas ou sem a projeção do uso dos recursos naturais para as gerações futuras, não é mais aceitável. Entretanto, nos países em desenvolvimento, nos quais a pressão do desemprego é forte, com repercussão direta na credibilidade do poder político, esta compatibilização sustentabilidade ambiental e crescimento econômico não é todo evidente.

Sustentabilidade ambiental, em essência, é a projeção do meio ambiente equilibrado para o futuro, com base no uso da tecnologia existente. Afinal, a natureza não existe para

servir exclusivamente aos interesses da geração atual mas sim manifesta-se como indispensável à vida na Terra e das futuras gerações. A exploração econômica dos recursos naturais, a forma de ocupação dos espaços e o crescimento das atividades humanas devem estar comprometidos com a manutenção do equilíbrio do meio ambiente objetivando a preservação da vida na Terra. A sustentabilidade ambiental manifesta-se tanto no âmbito global, em que a degradação ambiental distante pode afetar a vida em outro local, como no âmbito local, em que o desequilíbrio e a degradação ambiental afetam de imediato populações próximas, contribuindo para a perda de qualidade de vida. Sustentabilidade ambiental pode, enfim, ser definida como: "equilíbrio que a sociedade e natureza podem alcançar, em suas mútuas relações, se ação social sobre os recursos naturais efetua-se de maneira que permita garantir a continuidade desses recursos, e assim, a sobrevivência dos seres humanos do planeta" (TCE-PR, 1997: 87).

No conceito de sustentabilidade econômica, o centro é a sobrevivência econômica do homem: emprego, atividade econômica, consumo. Há, neste conceito, o reconhecimento das necessidades econômicas do homem como um direito mas que deve ser compatibilizado com o meio ambiente local, ou seja, buscando explorar todos os recursos naturais e explorar todo o potencial econômico local de modo a gerar riqueza. É preciso compreender que o crescimento econômico de uma região não significa necessariamente que exista sustentabilidade econômica, porque as riquezas podem estar vindo de fora, excedentes de riquezas de outras regiões, ou mesmo decorrência de algum repasse de receitas da esfera Estadual ou Federal. Vale citar como exemplo a receita decorrente dos royalties do petróleo repassadas a um grupo significativo de municípios. Entretanto é riqueza não produzida pela atividade econômica local. Não há aqui que se falar em sustentabilidade econômica.

Em estudo desenvolvido pela Agência Nacional do Petróleo em que participaram o IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, a Fundação Universitária José

Bonifácio e o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, intitulado *Petróleo e Desenvolvimento Municipal - o impacto dos royalties do petróleo nas finanças e nas condições socioeconômicas dos Estados e municípios beneficiados*, em junho de 2003, concluiu no seguinte sentido, conforme consta à página 37 da síntese geral:

[...] A situação agrava-se quando se verifica que, em nenhum Município, a análise revela um conjunto orquestrado de investimentos, ou seja, um projeto de sustentabilidade efetivo e capaz de canalizar os recursos recebidos para alternativas sustentáveis de desenvolvimento, que possam gerar receita, independentemente dos *royalties*. É conveniente lembrar que o recebimento atual é finito, em função do esgotamento dos recursos naturais, e também não é constante, pois determinado em função do fluxo de produção em cada localidade, do preço internacional do petróleo e da variação do valor do dólar.

Sustentabilidade econômica significa capacidade de gerar riquezas – decorrente da atividade econômica – suficiente para suprir as necessidades da população local. Há que se destacar que a sustentabilidade econômica deve projetar-se no tempo, porque há casos de atividades econômicas geradoras de riqueza com limite de tempo determinado, seja pelo esgotamento do recurso explorado, seja porque está vinculada a algum evento de tempo determinado. A relação sustentabilidade econômica e sustentabilidade ambiental – também denominada desenvolvimento sustentável – mostra-se, na maior parte das vezes instável, porque o crescimento econômico com exploração dos recursos ambientais de forma predatória torna a sustentabilidade econômica precária – de curta duração – afastando-se de todo da sustentabilidade ambiental.

Por outro lado, a garantia da sustentabilidade ambiental é o reconhecimento de um crescimento econômico harmônico com os recursos naturais o que poderá levar à sustentabilidade econômica duradoura. O desenvolvimento sustentável – conceito bastante

polêmico sobre sua viabilidade – seria a compatibilização meio ambiente e atividade econômica. A polêmica sobre o assunto fica por conta dos limites deste desenvolvimento econômico, aos limites de saturação do meio ambiente. O crescimento econômico não poderia ocorrer sempre de forma crescente e infinita porque os recursos ambientais são finitos. Este desequilíbrio – meio ambiente e atividade econômica – seria recomposto com avanços tecnológicos que tornassem a exploração dos recursos ambientais infinitos ou próximos ao infinito.

A questão que se discute hoje é se o avanço da tecnologia dar-se-á com a necessária rapidez e afinado com as demandas humanas e ambientais. Caso isto não ocorra, estar-se-ia tomando das gerações futuras o direito à sobrevivência no Planeta, deixando como herança uma Terra hostil, reduzida de suas potencialidades.

As noções de sustentabilidade ambiental e econômica não são suficientes para vislumbrar a dimensão do meio ambiente com toda sua complexidade. O terceiro conceito, atrelado aos dois anteriores, é o de qualidade de vida. É o estabelecimento de parâmetros identificadores do grau de civilização e a proteção da vida quanto a possíveis efeitos danosos gerados por esta mesma civilização. Tratar de qualidade de vida significa identificar quais os aspectos devem ser considerados importantes para a vida humana – no nível individual e no nível coletivo - e o estabelecimento de padrões comparativos. Estes aspectos irão gozar de ampla variabilidade tendo em vista o que cada cultura considera como importante, podendo deter-se em acesso a bens materiais ou até incluir conteúdos abstratos como felicidade, prazer, espiritualidade. Selene Herculano comenta o seguinte:

O Sistema de Bem-Estar da Escandinávia definiu princípios subjacentes para seus indicadores sociais, baseados em três verbos considerados básicos à vida humana - ter, amar, ser:

Ter refere-se às condições materiais necessárias a uma sobrevivência livre da miséria: recursos econômicos (medidos por renda e riqueza); condições de habitação (medidas pelo espaço disponível e conforto doméstico); emprego (medido pela ausência de desemprego); condições físicas de trabalho (avaliado pelos ruídos e temperaturas nos postos de trabalho, rotina física, estresse); saúde (sintomas de dores e doenças, acessibilidade de atendimento médico); educação (medida por anos de escolaridade).

Amar diz respeito à necessidade de se relacionar a outras pessoas e formar identidades sociais: união e contratos com a comunidade local; ligação com a família nuclear e parentes; padrões ativos de amizade; união de contatos com companheiros em associações e organizações; relações com companheiros de trabalho.

Ser refere-se à necessidade de integração com a sociedade e de harmonização com a natureza, a serem mensuradas com base nos seguintes princípios: em que medida uma pessoa participa nas decisões e atividades coletivas que influenciam sua vida; atividades políticas; oportunidades de tempo de lazer; oportunidades para uma vida profissional significativa; oportunidade de estar em contato com a natureza, em atividades lúdicas ou contemplativas.

(HERCULANO, 2000, 223-4)

Ressalte-se o equívoco razoavelmente comum em confundir qualidade de vida com acesso do indivíduo a bens de posição (aqueles que denotam posição social mais elevada, como um carro Mercedes Benz ou BMW; ou um relógio de marca; ou ainda um iate). Em grandes cidades, a vista para uma área verde ou para o mar pode transformar-se em bem de posição, diferentemente em local onde vivam pescadores ou em uma área rural, em que a paisagem do mar e do mato não representam bens de posição. Qualidade de vida, mesmo considerando sua ampla variabilidade individual e coletiva, apresenta íntima relação com os

meios indispensáveis à garantia da vida, da liberdade e da felicidade do homem. Se o paradigma de qualidade de vida for o máximo de consumo de bens de consumo – como no caso da sociedade norte-americana – a tendência é que a ‘civilização’ provoque grande impacto sobre o meio ambiente. Por sua vez, se o paradigma for outro, sobre outras bases – que não o consumo desenfreado – o impacto da civilização sobre o meio ambiente será diverso, e menor.

O importante, no caso das auditorias ambientais, é que os técnicos usem de sua capacidade crítica para identificar com precisão qual o conceito de qualidade de vida está inserido naquele objeto de análise. Qual o conceito de qualidade de vida está sendo considerado pelo Poder Público como razoável; quais os conceitos dos auditores envolvidos – porque a noção é pessoal e interfere no resultado da análise; quais os conceitos de qualidade de vida dos poderes envolvidos. Não podemos esquecer que meio ambiente lida com interesses e valores contrapostos. Direito de propriedade, função social da propriedade, valor de consumo, valores morais, valores éticos, elementos circunstanciais e uma extensa lista que não seria exaustiva, que interferem na forma de enfocar o objeto de análise.

A auditoria de um programa governamental, que tem objeto aparentemente delimitado, apresenta em sua própria natureza constituinte valores identificadores do que seja qualidade de vida, há implicitamente uma escolha do Estado ao implementar o programa. Identificar criticamente esta escolha faz parte, a nosso ver, da busca da efetividade material porque reflete diretamente na escolha dos dados a serem levantados, na análise destes mesmos dados e nas conclusões. Óbvio que, assim, avançamos do patamar da auditoria de conformidade.

O entrelaçamento destes três conceitos, sustentabilidade ambiental, sustentabilidade econômica e qualidade de vida, permite vislumbrar a complexidade da questão ambiental. É com este complexo conteúdo que as auditorias ambientais deverão trabalhar, mesmo que, evidentemente, o foco sobre um programa de governo ou sobre um fato ambiental obriguem a segmentação da análise. Defendemos a idéia de que a segmentação é necessária para o

desenvolvimento do trabalho, mas se mostra insuficiente para o aprofundamento da análise crítica e para conclusões efetivas. A questão ambiental é de difícil segmentação, ao mesmo tempo que tende à amplitude e complexidade. Como conciliar esta oposição? Os limites entre a segmentação e perspectiva totalizante está a depender da qualidade da equipe de auditores e da escolha da metodologia de trabalho.

1.1.A perspectiva totalizante na análise das questões ambientais e a busca da interdisciplinariedade

Toda nossa preocupação em mostrar a complexidade da matéria ambiental tem por fim demonstrar o verdadeiro objeto de análise – projetado em todas as suas dimensões – que os auditores ambientais devem dar conta. A perspectiva totalizante – que pretende ter a visão do todo, ou seja, do objeto segmentado inserido e interagindo com o todo – requer não só a multidisciplinariedade, ou seja, a manifestação de especialistas de todas as áreas, mas a construção crítica de um conteúdo comum a todos os auditores, um conteúdo interdisciplinar (ou transdisciplinar). É fugir da análise especializada, segmentada.

Nossa tradição acadêmica é o máximo da especialização e o trabalho conjunto resume-se à discussão entre especialistas da mesma área. Aqueles de área diversa tornam-se aprendizes de um outro saber. A interdisciplinariedade é um processo de construção de conhecimento em que há transferência de saberes e, através da crítica e da discussão, se obtém um conhecimento capaz de dar conta dos vários enfoques sobre a mesma questão. Não se trata da listagem de opiniões ou de análises – porque isso seria a forma tradicional especializada – trata-se de uma única análise capaz de convergir todas as opiniões e todos os conteúdos. A interdisciplinariedade leva à perspectiva totalizante porque é a síntese crítica de

todas as dimensões especializadas, de todos os valores pesados, de todas as opiniões e análises consideradas, da contribuição de todos os agentes envolvidos.

A dificuldade do trabalho interdisciplinar repousa primeiro na ruptura com a tradição especializada em que o trabalho em conjunto é apenas a soma das partes; segundo na criação de uma metodologia capaz de produzir uma massa crítica que reflita a interação de conhecimentos especializados sem que seja desvirtuado pela vaidade intelectual de alguns, ou pelo poder hierárquico, ou pelos interesses políticos de alguns. É preciso buscar uma metodologia capaz de desnudar os desvirtuamentos produzidos pela própria equipe de auditores e originados em fatores externos de pressão. O que buscamos não é um resultado asséptico, apolítico, acrítico, muito pelo contrário, é um processo de análise capaz de guardar transparência suficiente para identificar e lidar com as distorções.

A qualidade do trabalho interdisciplinar vincula-se não só à composição formal da equipe de auditoria com os diversos técnicos especializados (advogado, arquiteto, engenheiro, biólogo, geólogo, economista, oceanógrafo, jornalista) mas também com a forma de participação e intervenção no processo de trabalho dos agentes envolvidos. A interdisciplinariedade deve ser abrangente quanto aos agentes envolvidos não só para buscar a efetividade material como também a efetividade social (que será tratada posteriormente). As auditorias integradas permitem exatamente esta abrangência quanto aos agentes, mas há que se ampliar a base de integração aos agentes sociais e econômicos, e não somente aos órgãos estatais (retomaremos esta questão no item pertinente).

A perspectiva totalizante tem por fundamento dois pontos: o primeiro deles é a abrangência de todos os aspectos do conteúdo e suas interações; o segundo é trazer ao trabalho todos os agentes envolvidos que representem fatores reais de poder. A soma destes dois pontos é capaz de gerar uma perspectiva totalizante do meio ambiente – diversa da perspectiva segmentada - resultando no que denominamos de efetividade material.

A efetividade material dar-se-á, portanto, quando a auditoria ambiental utilizar-se de uma perspectiva totalizante a partir de um processo de trabalho fundado na interdisciplinariedade do conhecimento e na transparência das etapas de levantamento, de análise, de conclusões e recomendações, havendo integração entre o conhecimento técnico-científico-jurídico e a realidade do fato ambiental.

2.Estrutura e funcionamento do Tribunal de Contas: a busca da efetividade político-institucional para a realização de auditorias ambientais

O exame do meio institucional no qual se originam as auditorias ambientais mostra-se importante para identificar se o órgão estatal de controle externo apresenta condições internas compatíveis à busca da efetividade ou, se pelo contrário, tem em sua estrutura e funcionamento, tanto na prática administrativa, quanto política, elementos anacrônicos capazes de inviabilizar a ultrapassagem da conformidade legal para a efetividade constitucional.

Assim, é preciso compreender que as auditorias ambientais são um produto da Casa. Costumes arcaicos e estrutura inadequada refletem diretamente no desenvolvimento do trabalho de auditoria, comprometendo sua qualidade. Figuradamente seria tentar construir um novo andar sem que a estrutura do prédio suportasse tal empreendimento. Insistir com tal obra pode redundar em frustração no decorrer da empreitada, comprometendo todo o prédio. Auditoria ambiental efetiva é um patamar ambicioso que requer estrutura e funcionamento compatíveis a esta nova realidade.

Vejamos a seguir, em tese, podendo cada Tribunal de Contas apresentar, em maior ou menor grau de agregação à sua estrutura e funcionamento estes anacronismos, alguns destes problemas.

2.1. Um pouco de nossa história

A realidade de hoje é muito distinta de quando surgiu o Tribunal de Contas no Brasil. A idéia de sua criação apareceu em 1826. Durante um século as discussões ficaram polarizadas entre àqueles que defendiam o controle por um órgão independente ou o controle pelos próprios órgãos que realizavam as despesas. Somente com a República, em 07 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União “**norteados pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia**” (TCU, 2003: 1).

Já nas últimas décadas do século passado, a Constituição de 1988 ampliou as competências para exercer “**a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncias de receitas.**” (TCU, 2003: 2).

A instituição concebida ainda no Império e instalada no início da República teve seu ponto central na perspectiva econômica do erário (controle de receita e despesa) e do cumprimento da lei, com o positivismo normativo. Sob este parâmetro, caminha sua competência até 1988. Preserva-se a autonomia do órgão de controle externo e o associa ao Legislativo. Em 1988, surge inovação importante: os princípios da **legitimidade** e **economicidade** passam a ser associados ao desempenho da função do Tribunal de Contas. Diversamente dos princípios de 1890, voltados para a configuração e fortalecimento da instituição que surgia, os de 1988 preocupam-se com atividade da instituição, **ultrapassando o enfoque estritamente legalista e financeiro-contábil**. Esta inovação corresponde aos novos anseios da sociedade concretizados na Constituição de 1988.

Vale indagar se a esta inovação de 1888, com todos os seus desdobramentos, houve contrapartida de inovações estruturais e de funcionamento? Houve o surgimento de novas práticas administrativas e políticas, rompendo com os costumes anteriores? São estes aspectos que serão trazidos a seguir.

A monarquia caracterizou-se por um Estado unitário, centralizador. O país era essencialmente rural. A Igreja interferia nos assuntos de Estado. A organização estatal existia para atender aos interesses do Imperador e das forças políticas detentoras do Poder. O interesse público submetia-se a estes interesses privados (pessoais ou oligárquicos). Estado e Sociedade estavam dissociados. Embora o surgimento da República tenha modificado a conformação do Poder, trazendo o federalismo norte-americano e algumas reformas, manteve o afastamento Estado e Povo, manteve o poder central forte com os entes federados submissos política e economicamente, manteve o interesse público submetido aos interesses oligárquicos. O Estado brasileiro, tanto na República quanto no Império manteve-se alheio aos interesses da sociedade, do povo, convergindo para a efetiva manutenção dos privilégios das classes detentoras do poder político e econômico.

“ 'O povo assistiu bestializado à Proclamação da República' escrevia o republicano histórico Aristides Lobo, ministro do Interior do Governo Provisório do novo regime, poucos dias depois de seu advento. Essa atitude do povo era perfeitamente compreensível, pois a República nada mais foi, uma vez ainda, do que uma nova composição das classes dominantes. É mister recordar que no fim do Império, como vimos, parte dela permanecia ligada à velha estrutura colonial e escravocrata, ansiando a outra por reformas que o antiquado e emperrado aparelho do Estado monárquico não lhe podia ou acreditava não lhe poder dar. Esta última fração da classe que se deslocara para novos setores da economia, o café, e que partilhava também do poder, necessitava apoderar-se desse aparelho de Estado para pô-lo inteiramente a seu serviço.” (COSTA, 1989: 47). De um lado, “as reformas defendidas pela

classe média e a sua disputa por uma participação no poder só encontrariam oportunidade de concretizar-se pela aliança dos grupos mais atuantes dela com uma das frações da classe social dominante”(SODRÉ, 1958: 274-5)

Evidente que o processo eleitoral, embora democrático, permanecia com os vícios das fraudes, dos “currais eleitorais”, do “voto de cabresto”, e dos acordos das oligarquias políticas. Em suas primeiras décadas do século passado, o Brasil é governado pelos interesses oligárquicos. A política do “café com leite” é rompida em 1930. Vargas representa a reorganização das forças políticas. Em 37, o exercício do Poder experimenta o personalismo simpático ao fascismo. Aos vícios do clientelismo político, do nepotismo, das fraudes eleitorais, do poder centrado nas oligarquias, o Brasil experimenta o caudilhismo, cujo culto à personalidade do presidente apresenta uma face fortemente autoritária e centralizadora e outra populista e paternal. O povo, mantido ignorante, ainda permanece alheio, separado do Estado detentor de todo o Poder e dono de todos os destinos políticos e econômicos. Daí em diante, entre avanços e retrocessos, o Brasil vive períodos democráticos, quase eufóricos, mas superficiais, sem livrar-se do populismo e de todos os vícios do Estado.

Vale transcrever a brilhante análise de Darcy Ribeiro que nos permite entender a dimensão de tal herança:

As atuais classes dominantes brasileiras, feitas de filhos e netos dos antigos senhores de escravos, guardam, diante do negro a mesma atitude de desprezo vil. (...) Para seus descendentes, o negro livre, o mulato e o branco pobre são também o que há de mais reles, pela preguiça, pela ignorância, pela criminalidade inatas e inelutáveis. Todos eles são tidos consensualmente como culpados de suas próprias desgraças, explicadas

como características de raça e não como resultado da escravidão e a opressão.

[...]A sociedade resultante tem incompatibilidades insanáveis. Dentre elas, a incapacidade de assegurar um padrão de vida, mesmo modestamente satisfatório, para a maioria da população nacional; a inaptidão para criar uma cidadania livre e, em consequência, a inviabilidade de instituir-se uma vida democrática. Nessas condições, a eleição é uma grande farsa em que massas de eleitores vendem seus votos àqueles que seriam seus adversários naturais. Por tudo isso é que ela se caracteriza como uma ordenação oligárquica que só pode manter artificiosa ou repressivamente pela compressão das forças majoritárias às quais condena ao atraso e à pobreza.

[...]A classe dominante bifurcou sua conduta em dois estilos contrapostos. Um, presidido pela mais viva cordialidade nas relações com seus pares; outro, remarcado pelo descaso no trato com os que lhe são socialmente inferiores. Assim é que na mesma pessoa se pode observar a representação de dois papéis, conforme encarne a etiqueta prescrita do anfitrião hospitaleiro, gentil e generoso diante de um visitante, ou o papel senhorial, em face de um subordinado. Ambos vividos com uma espontaneidade que só se explica pela conformação bipartida da personalidade.

A essa corrupção senhorial corresponde uma deterioração da dignidade pessoal das camadas mais humildes, condicionadas a tratamento gritantemente assimétrico, predispostas a assumir atitudes de subserviência, compelidas a se deixarem explorar até a exaustão. São mais castas que classes, pela imutabilidade de sua condição social. (RIBEIRO, 1996: 217-221)

Segue-se, a partir de 64, um longo período de regime autoritário, de democracia formal, em que o povo é mantido afastado das decisões políticas e do controle do Estado.

Nesta época, o Brasil torna-se predominantemente urbano, moderniza-se, investe em infraestrutura para o desenvolvimento, mas a custo de repressão política, de restrição à liberdade de pensamento, de endividamento externo e exacerbação das desigualdades sociais e regionais.

Mesmo permanecendo a dissociação Estado/Sociedade, a pressão por participação nos rumos das decisões governamentais acaba por fazer retornar a democracia de fato e resulta na elaboração, sob acaloradas discussões e enfrentamentos ideológicos, do texto da Constituição de 1988, referida como “Constituição cidadã”, que inaugura uma nova configuração para o Estado brasileiro. Aproxima-o do Estado do Bem Estar Social. Reconhece-se os direitos sociais.

A democracia formal, existente no Brasil mesmo em períodos autoritários, é perspectiva hoje inaceitável: “o povo não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão, mas ator principal, senhor de sua cidadania, a democracia é o domínio do cidadão” (HÄBERLE, 1997: 37). A noção contemporânea de democracia não se restringe à legitimação do voto no processo eleitoral, mas da legitimação pela participação do cidadão e da Sociedade Civil nas decisões do Estado. A legitimidade agrega-se e orienta a legalidade. A complexidade das decisões públicas exige a participação coletiva porque a democracia estatuída em 88 é pluralista em que o interesse da maioria não pode desconsiderar o interesse da minoria. O Estado centrado em si mesmo e nas forças políticas que o sustentam não é compatível com o Brasil das últimas décadas do Século XX.

A República de ontem distingue-se da República de hoje por ser inafastável, no presente, a participação do cidadão para legitimar as ações do Estado. A Sociedade Civil é fonte de legitimação da ação estatal, não sendo suficiente o processo eleitoral nos moldes do início da República, cuja representação e legitimidade eram substituídas pela formalidade legal.

O Tribunal de Contas surgido e amadurecido neste processo histórico conseguiu romper com as velhas práticas e construir novos costumes fundados em valores compatíveis com a democracia atual e com as demandas da sociedade brasileira?

2.2 A herança político-institucional e seus reflexos no Tribunal de Contas

Decorrência de nossa história colonial e republicana e dos ideais políticos hegemônicos que se estenderam do Império para a República, sem que isto implicasse em rupturas substanciais, construiu-se um Estado com feições específicas, cujos reflexos foram absorvidos por seus órgãos, inclusive a Corte de Contas. O Tribunal de Contas não está dissociado desta cultura estatal, daí por que comentar estes antecedentes.

Inicialmente, há que se indagar que valores e características foram sedimentados historicamente na construção desta “organização social”, que é o Estado? Qual o seu comportamento interno? Como se relaciona com as outras “organizações sociais”? Quais destas características e valores podem ser apontados como anacronismos sob a perspectiva contemporânea? É possível enumerar alguns destes valores que se agregaram ao Estado brasileiro:

a) Personificação do poder com centralização das decisões

A personificação do poder, ou o culto à personalidade, com centralização das decisões, remete à noção primeira de autoridade: o rei. Sucessivamente substituída pelo Imperador e depois pelo Marechal Presidente da República e pelo Ditador. É em torno da figura central do detentor do poder que gira o Estado brasileiro. Sérgio Buarque de Holanda identifica este comportamento:

Ninguém ignora, porém que o aparente triunfo de um princípio jamais significou no Brasil – como no resto da América Latina – mais do que o triunfo de um personalismo sobre outro. (...) Onde quer que o personalismo – ou a oligarquia, que é o prolongamento do personalismo no espaço e no tempo – conseguiu abolir as resistências liberais, assegurou-se, por essa forma, uma estabilidade política aparente, mas que de outro modo não seria possível. (HOLANDA, 1988: 138)

Tal prática se repete nos órgãos com independência ou autonomia como no caso do Tribunal de Contas ou do Poder Judiciário. Significa dizer que o funcionamento da organização estatal dependerá da impulsão do exercício do poder desta autoridade. Quanto mais complexa a organização, tanto mais essencial à sociedade e ao Estado, maiores os riscos da existência deste costume.

A primeira consequência é a descontinuidade da ação estratégica e administrativa da instituição. O personalismo busca distinguir-se sempre do antecessor, seja pela negação das atividades anteriores, seja pela continuidade diferenciada. A estratégia institucional definida e levada a efeito anteriormente é substituída por outra ou substancialmente modificada. A descontinuidade nas estratégias de Estado (ou das instituições) implica desperdício de recursos com perda da eficiência e eficácia. Programas e projetos são interrompidos e substituídos por outros, sem que os resultados sejam atingidos.

Sérgio Buarque de Holanda registra estes fatos:

As Constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias são fenômeno corrente em toda a história da América do Sul. É em vão que os políticos imaginam interessar-se mais pelos princípios do que pelos homens: seus próprios atos representam o desmentido flagrante dessa pretensão.

[...]Na tão malsinada primazia das conveniências particulares sobre os interesses de ordem coletiva revela-se nitidamente o predomínio do elemento emotivo sobre o racional. Por mais que se julgue achar o contrário, a verdadeira solidariedade só se pode sustentar realmente nos círculos restritos e a nossa predileção, confessada ou não, pelas pessoas e interesses concretos não encontra alimento muito substancial nos ideais teóricos ou mesmo nos interesses econômicos em que se há de apoiar um grande partido. Assim a ausência de verdadeiros partidos não é entre nós, como há quem o suponha singelamente, a causa de nossa inadaptação a um regime legitimamente democrático, mas antes um sintoma dessa inadaptação. (HOLANDA, 1988: 136-7)

A segunda consequência é a centralização das decisões o que resulta em descontinuidade administrativa, em morosidade, em subjetivismo de decisão. A descontinuidade administrativa é resultado da ausência de delegação e de autonomia. A centralização produz insegurança e reduz a iniciativa do funcionalismo. Em contrapartida, elimina o comprometimento e a responsabilidade do servidor que são absorvidos pela autoridade centralizadora. A morosidade manifesta-se sempre e acentua-se na medida da complexidade das decisões. Ao final, decorrência da complexidade das situações levadas ao poder centralizado, ocorre a “simplificação” e a “subjetivação” das decisões. Simplificação porque as decisões são tomadas a partir de análises técnicas superficiais, muitas vezes verbais, dos assessores. O não comprometimento e o afastamento da responsabilidade pela decisão afastam, muitas vezes, o empenho em avaliações técnicas aprofundadas, aliás por vezes ignoradas, quando existentes. Daí por que a autoridade centralizadora decide com fundamento em suas convicções e seus conhecimentos, numa espécie de “subjetivação” das decisões. O risco de tal prática é o erro técnico de avaliação resultante da ignorância da complexidade da questão. É o uso do poder discricionário de modo distorcido.

A terceira consequência é a interferência no preenchimento dos cargos públicos. O personalismo permite e exige a formação da “corte”, fenômeno que vem de nossa herança colonial, ou seja, um considerável grupo de cargos são disponibilizados para a autoridade detentora do poder nomear ocupantes. A abordagem da questão deve considerar dois aspectos: de um lado a possibilidade da autoridade agregar ocupantes com perfil adequado à nova gestão, de outro, o uso dos cargos para fins diversos do interesse institucional.

As nomeações podem agregar à instituição valores intelectuais antes desconhecidos ou ressaltar outros subaproveitados. Esta prática permite aumentar o potencial de eficiência da instituição, utilizando de modo adequado os recursos humanos internos ou externos. É legítima e salutar porque fortalece os fins institucionais privilegiando o mérito. Ao mesmo tempo, tal ocupação dos cargos impede a formação da “corte” subserviente, porque o trabalho será avaliado tendo como parâmetro os fins da organização, sem que isso implique em vínculo direto com o culto à personalidade do detentor do poder. Valores como responsabilidade e mérito são destacados.

De outro lado, as nomeações podem agregar ao detentor do poder (e o vínculo não é com a instituição mas com a autoridade nomeante) indivíduos (servidores ou não) com vínculos políticos, profissionais, e, ainda, afetivos ou hereditários. O dever de fidelidade e o comprometimento é com a autoridade nomeante e não com a instituição. A nomeação tem por fim tecer ampla rede de controle institucional de modo a garantir a centralização e controle de todas as decisões da instituição. Aqui prevalece o valor da fidelidade e o culto à personalidade, em detrimento do mérito e da responsabilidade. O risco deste tipo de nomeação, que não impede a busca da qualificação e da responsabilidade, é o desvirtuamento dos fins institucionais, que seriam substituídos por interesses dos detentores do poder sempre que houvesse alternância de poder, favorecendo a descontinuidade estratégica e administrativa, com diminuição da eficiência e eficácia e conseqüente aumento de custos.

Vale transcrever o pensamento de Giriodi, citado por J. Cretella Jr.:

Da boa escolha das pessoas a quem se confiam as funções públicas depende em sua maior parte o bom andamento da Administração, tanto assim que um Estado em medíocres condições de riqueza e de civilização e regulado por uma legislação imperfeita será sempre mais bem governado e administrado do que um outro estado rico e florescente, bastando que o corpo dos funcionários públicos seja recrutado com critérios sadios e com bons métodos de seleção. (CRETELLA JR, 1991: 455) .

A prática do personalismo é prejudicial ao desenvolvimento institucional, ao amadurecimento funcional e à continuidade da atividade fim do órgão. Agasalhado pelo poder discricionário – em que a lei permite ao agente público o exame da conveniência e oportunidade para agir – as ações expandem-se para o subjetivismo, para simpatia pessoal, para vontade pessoal, em óbvio desvio de finalidade. Celso Ribeiro Bastos explica que:

O campo por excelência em que medra o atentado à impessoalidade é o da discricionariedade. Aqui, ao moldar o seu comportamento, cabe a prática da escolha de um ato que melhor atenda a finalidade legal. Nesta ocasião é que o administrador pode ser tentado a substituir o interesse coletivo por considerações de ordem pessoal (favorecimento ou perseguição). A introdução destes elementos estranhos à preocupação legal macula, sem dúvida o ato do vício tecnicamente chamado de desvio de finalidade ou abuso de poder. O ato torna-se arbitrário. O primado da lei cede diante da conveniência do administrador. **(BASTOS: 1992; 34- 35)**

A existência de órgãos colegiados fortes em algumas instituições é meio de se contrapor à cultura do personalismo. A formação colegiada do Tribunal de Contas favorece a contraposição ao personalismo. Entretanto, para que isso ocorra de forma eficaz, é necessário o fortalecimento do Órgão Colegiado como meio de controle interno da gestão da instituição,

sem que isto se transforme em empecilho às ações do Presidente do órgão, privilegiando sempre a delegação de competência e a responsabilização das decisões. “A estabilidade das regras é um dos principais requisitos para a consolidação democrática, sobretudo em países com uma longa tradição de prática de casuísmo.” (DINIZ, s/d: 39)

É possível afirmar que o personalismo não seja capaz de interferir no desenvolvimento das auditorias ambientais? A nosso ver o personalismo pode direcionar positivamente ou negativamente o desenvolvimento das auditorias, traduzindo-se em auditorias sob encomenda, ‘para mostrar serviço’. O que pode comprometer a qualidade do trabalho a partir de direcionamentos políticos previamente estabelecidos. Da mesma forma, a mudança de gestão do Tribunal de Contas poderá resultar em caminhos diversos, em direcionamento diverso, demonstrando a parcialidade técnica da auditoria. A auditoria deve ser uma estratégia institucional para atingir a seus fins constitucionais. Dever haver perenidade na sua origem e no seu desenvolvimento, o que não impede reformulações decorrentes da crítica produzida pelos próprios técnicos objetivando o aperfeiçoamento. O que é desaconselhável é o surgimento e o desenvolvimento de auditorias ambientais ao sabor dos interesses de gestão, havendo uma espécie de contaminação do trabalho pelo personalismo.

b) Hierarquia e formalismo : riscos

A hierarquia e o formalismo são dois dogmas da administração pública. Pode-se buscar seus fundamentos nas formalidades e na hierarquia do Império, próprias das Cortes de Portugal, ou na disciplina militar trazida pelos militares Presidentes do início da República. Em ambas instituições, na monarquia e nas forças armadas, hierarquia e formalidade são valores inquestionáveis. Estes dois valores são indispensáveis à existência do culto à personalidade. De uma certa forma, se alimentam.

Vale conceituar hierarquia como obediência e disciplina às autoridades superiores. Inquestionável a existência de algum tipo de ordem institucional, indispensável ao seu funcionamento. A hierarquia torna-se prejudicial quando os níveis hierárquicos (ou de decisão) multiplicam-se como forma de centralização. A decisão simples transforma-se em complexa porque envolve vários níveis de autoridade até que se efetive. Tal comportamento torna o funcionamento da instituição moroso, afastando a responsabilização dos atos decisórios, que se diluem nos diversos níveis de confirmação e reexame. Resultado: ineficiência e ineficácia institucional com aumento de custos. O Estado brasileiro é fortemente hierarquizado e o Tribunal de Contas não foge a esta regra.

O formalismo manifesta-se nos procedimentos administrativos e é decorrência, em parte, da hierarquização excessiva. Os processos administrativos caracterizam-se, via de regra, pelo excesso de despachos hierárquicos, pela repetição de exames superficiais da matéria, pela tramitação excessiva por órgãos, departamentos e seções, e, finalmente, pela formalização intuitiva muitas vezes contrária à técnica jurídica e administrativa.

A formalização dos procedimentos administrativos se dá pela assimilação cotidiana de quem se insere no poder público, não é assimilação teórica, crítica, mas repetição do visto e conhecido “ensinada do mais antigo para o mais novo”, sob o manto protetor do dito popular de que “no serviço público nada se cria, tudo se copia”, desestimulando qualquer tentativa crítica. Significa dizer que a formalização do processo não se dá com conhecimento técnico crítico, mas por assimilação repetitiva sem qualquer exigência de qualificação.

Ao examinarmos o processo judicial, com parâmetros estritamente definidos em lei, e cujos partícipes apresentam formação especializada, é possível tecer críticas quanto ao seu afastamento da objetividade e do seu fim. No caso dos procedimentos administrativos o problema é potencializado pela desqualificação profissional de seus partícipes (ausência de conhecimento técnico especializado) e pelo excessivo número de setores que participam do

andamento processual (decorrência da estrutura excessivamente hierarquizada e da centralização das decisões). O resultado é morosidade e aumento do custo por diminuição de eficiência. No caso das questões que demandam rapidez de decisão, o resultado é a ineficácia.

Como inserir as auditorias ambientais que tenham como fim a efetividade com uma instituição fundada no formalismo e hierarquia excessivos? Como conseguir a efetividade seguindo os procedimentos morosos? A efetividade em matéria ambiental exige rapidez dada a irreversibilidade do dano ambiental, dada à gravidade de seus desdobramentos para o meio ambiente e população. Desta forma, o formalismo e o excesso de níveis hierárquicos tornam-se empecilho interno ao pleno desenvolvimento das auditorias ambientais. Com esta prática institucional pode-se, no máximo, almejar a conformidade legal.

c) Isolamento e fechamento à influência e pressões de grupos externos

O isolamento e o fechamento do órgão estatal às influências e pressões de grupos externos são meios de preservação de valores autoritários mantendo a dissociação Estado/Sociedade, afastando qualquer forma de controle social, ignorando as expectativas sociais, ausentes da legitimidade democrática. O processo eleitoral legitima o exercício do Poder, da mesma forma que as escolhas indiretas previstas na Constituição da República e nas Constituições Estaduais, como no caso dos Ministros e Conselheiros do Tribunal de Contas, buscam sua legitimidade nas Cartas Políticas. Mas isto não basta, não se deve confundir a legitimidade conferida à autoridade nomeada no processo de escolha com a legitimidade da instituição que se efetiva no cotidiano com a concretização de sua função. Ao se afastar das expectativas sociais, o Tribunal compromete a legitimidade de suas ações: “a rigidez da institucionalidade estatal, presa à herança corporativa, seu fraco potencial de incorporação política, a impermeabilidade do Estado às demandas sociais em expansão, seu baixo grau de responsabilidade acentuariam o divórcio Estado-Sociedade” (DINIZ, 1998: 41)

A Constituição, por sua natureza de compromisso político, assegura a legitimidade do Poder do Estado e de seus órgãos, ou seja, do poder constituído. O processo de escolha, por via direta ou indireta, previsto na Carta Política, assegura a legitimidade do detentor do cargo público. Entretanto há que se entender que a legitimidade das atividades dos órgãos, do cumprimento de seus fins, da dinâmica social do órgão estatal, está vinculada à efetividade das expectativas sociais e à concretização das demandas sociais. Não basta a existência legítima do órgão e do detentor do cargo, exige-se também a legitimidade de seus fins sob a ótica da efetividade.

O isolamento de um órgão estatal, especificamente quando possui autonomia e independência, pode resultar em perda de legitimidade das ações institucionais com desdobramento sobre a legitimidade de existência da própria instituição. A perda da legitimidade é o maior risco a que está sujeito a autoridade estatal e instituições independentes como o Tribunal de Contas quando se mantém isolado, fechado em seus próprios fins. O isolamento manifesta-se de duas formas: no aspecto interno, do próprio Estado em que a Corte de Contas não se integra com os outros órgãos de controle externo e demais instituições públicas, afastando-se do intercâmbio de conhecimentos intra-estatal; no aspecto externo, da Sociedade e instituições civis e Tribunais de Contas de outros países, impedindo o contraponto crítico sobre a efetividade de sua atividade institucional.

O isolamento favorece a permanência de anacronismos institucionais porque impede a contraposição da estrutura e do funcionamento do órgão a valores diversos da própria instituição. Esta contraposição é fundamental não só para avaliação da efetividade dos fins institucionais como para empreender qualquer processo de reestruturação objetivando adequação a novas demandas sociais. No caso das auditorias ambientais, o intercâmbio com outras instituições, o desenvolvimento de trabalhos conjuntos, deve ser estimulado e priorizado não só porque permite a assimilação de novos valores e técnicas mas também

porque permite a contraposição da estrutura e funcionamento das instituições envolvidas. Permite a oxigenação institucional.

d) Ausência de profissionalização e desqualificação da atividade pública

O poder público como demonstra nossa história esteve voltado para si, ou seja, para os grupos que o compunham. Não esteve comprometido em atender aos anseios sociais. Não se constituiu como serviço público, mas como atividade pública voltada para seus próprios interesses de manutenção e sustentação do poder. O acesso aos quadros públicos tradicionalmente se deu por via eleitoral ou por nomeação. Mais recentemente o processo de seleção passou a considerar o mérito do saber do servidor, através de concurso público. A permanência dos agentes públicos na administração pública era transitória, renovada periodicamente, face ao vínculo com a autoridade nomeante, ou efetivada, mas sem compromisso de prestação de serviço público de qualidade. Este quadro de funcionamento descompromissado com a sociedade não exigiu a qualificação profissional e impediu a profissionalização do servidor público.

Hoje, em relação aos cargos efetivos e aos em comissão, a qualificação profissional está a exigir ingresso na administração pública examinando-se o mérito. Nos cargos efetivos, como previsto na Constituição, o concurso público é meio eficaz. Nos cargos em comissão, a formação técnica especializada, tendo em vista a natureza do cargo, deve sempre ser comprovada.

A livre nomeação é caracterizada por Cole Blease Graham como sistema de patrocínio, utilizado nos EUA até 1880, embora em outro contexto político e temporal, vale transcrever alguns do seus comentários:

Antes da emergência dos sistemas formais de mérito, a vida dos administradores públicos era (pelo menos teoricamente) muito mais simples do que hoje em dia. Como o emprego público dependia tanto da política, todos que estavam ligados à administração pública agiam de acordo com as regras dos políticos. Quando eleitos, estes limpavam a casa, afastando a maior parte daqueles que tinham sido nomeados pelos predecessores e substituindo-os pelos seus próprios partidários. Através desse sistema de "patrocínio" ou "empreguismo", os funcionários eleitos construía e mantinham a máquina do partido, alimentavam a lealdade a este, recompensavam a dedicação ao serviço, subornavam a oposição e mantinham o governo funcionando.

[...]ele [o sistema de patrocínio] trazia consigo certas desvantagens que virtualmente o levaram à extinção. A maioria dos políticos não se preocupava muito com a capacidade dos indivíduos nomeados e muitos nem pareciam prestar muita atenção à honestidade destes. [...]Burocratas corruptos e ineptos constituía uma inconveniência diante da industrialização, mas se tornavam um problema sério quando inibiram o crescimento dos negócios. Serviços postais não confiáveis, programas reguladores ineficientes (mais notadamente os que afetavam a estabilidade da moeda) e a necessidade de pagar suborno para conseguir a execução de qualquer atividade de negócios do governo levaram a uma ampla e generalizada exigência de reformas. Os interesses empresariais, os advogados, os ricos e a classe média urbana defendiam a criação de um serviço civil profissional, selecionado com base no mérito e não em ligações políticas. (GRAHAM, 1994: 21)

A profissionalização do servidor público deve ser entendida como meio para se atingir a qualificação e a eficiência do serviço público. Com a qualificação é possível

atender às demandas emergentes, porque o conhecimento técnico estará afinado com as novas questões sociais. O atendimento satisfatório das demandas emergentes é consequência da eficiência. A qualificação envolve investimento na formação especializada e comprometimento institucional em seu aproveitamento. A estruturação de uma carreira profissional em que tais conhecimentos aplicados sejam valorados e reconhecidos sob a forma remuneratória é importante ferramenta de estímulo à atualização do servidor e modernização institucional.

Edmundo Campos Coelho, em trabalho sobre “Avaliação de Desempenho na Administração Pública”, comenta:

[...]Onde não tenha sido institucionalizada a carreira, não poderá haver a relação causal entre a promoção (gratificações) e desempenho, essencial para a eficiência da organização; a ascensão do funcionário a cargos de nível superior ao que ele ocupa obedecerá a critérios de natureza variada, mas todos irrelevantes para a eficiência: critérios de lealdade política, de simpatias pessoais ou de mera antiguidade.

Como não existem expectativas de que a ascensão venha por via do bom desempenho, o funcionário não estará motivado para a excelência no exercício de suas atividades; e como a hierarquização das classes não obedece a critérios de graus de responsabilidade e complexidade, ele não procurará se qualificar para seu eventual provimento.

Na história recente da Administração Pública brasileira a inexistência de conexão causal entre gratificação e desempenho foi sempre enfatizada pelos especialistas. Em parte, pode-se debitar o fato às graves deficiências dos diversos planos de classificação de cargos; mas não tem sido menos importante o contexto político em que se move a Administração Pública. O caso clássico é o do acesso aos cargos de chefia e direção, colocados

fora de “carreira” e providos por livre escolha dos diretores - no caso das chefias de seção - e do Presidente da República - no caso das Diretorias.” (COELHO, 1983: 13-14)

Embora seja inegável que ao agente político é necessário a disposição de alguns cargos para que estruture sua gestão administrativa, não se pode esquecer que tal prática, quando alargada, dificulta a continuidade administrativa e a profissionalização do servidor, comprometendo o desempenho da instituição.

O mundo de hoje apresenta-se com os partidários do “small and lean State” (“Estado reduzido e magro”), conhecido por Estado mínimo, e os partidários do serviço público como farol da nação. Para estes últimos, somente o Estado “podia introduzir inovações no direito social e nas condições de trabalho, uma vez que as empresas privadas não podiam se permitir isto, obscurecidas que estavam pelo lucro a curto prazo.” (TROSA, 2001: 20). Como explicar então que as empresas privadas de hoje valorizam e investem em seus recursos humanos e o serviço público perde-se nas rígidas hierarquias ? O compromisso com a valorização dos recursos humanos deve repercutir também na estrutura do órgão, na qualificação profissional e na agilidade do fluxo das atividades, o que, necessariamente, implica em reavaliação dos níveis hierárquicos e da estrutura da instituição.

As estratégias institucionais, principalmente em órgãos colegiados como o Tribunal de Contas, devem ser preservadas, e criteriosamente revistas pelo colegiado independentemente da mudança de gestão administrativa, de modo a assegurar a continuidade e o aperfeiçoamento institucional. A descontinuidade administrativa associada ao isolamento institucional são fatores que dificultam a efetividade institucional repercutindo na legitimidade do órgão de controle externo.

Há que se reconhecer que a modernização da administração deve ter em conta “as culturas e situações nacionais específicas e não aplicar artificialmente modelos que venham de

fora, sem conhecer as limitações específicas e as aspirações dos cidadãos” (TROSA, 2001: 21). Está a se destacar as peculiaridades regionais. O que serve para um Tribunal de Contas pode não se adequar a outro. O diagnóstico preciso e crítico da instituição, identificando sua cultura, suas peculiaridades regionais, seus anacronismos, antecede qualquer tentativa de modernização.

A implementação de estrutura e funcionamento do Tribunal de Contas inserida no contexto da democracia no Brasil do século XXI e das exigências de um mundo globalizado constituem-se em pressupostos para a existência de auditorias ambientais efetivas. Isto porque os anacronismos vindos de uma herança autoritária, centralizadora, burocrática e sem excelência profissional são incompatíveis com as necessidades de hoje. A auditoria ambiental tem que surgir em um ambiente institucional cuja vontade política de seus dirigentes, associada a procedimentos administrativos céleres e alta qualificação de seus técnicos, permita seu pleno desenvolvimento.

Da mesma forma que a segmentação do conteúdo, referida anteriormente, pode conduzir a distorções de natureza material, um Tribunal de Contas despreparado para auditorias ambientais com abordagem interdisciplinar e integrada sofrerá distorções geradas por uma instituição despreparada para esta nova forma de trabalho. Exemplificando: a existência de procedimentos internos – em nível processual – que aumentem excessivamente o tempo entre o término da auditoria e a aplicação de eventual sanção elimina qualquer possibilidade de efetividade; ou ainda, a existência de excessivos níveis hierárquicos e critérios de nomeação diversos do mérito profissional podem significar distorções no andamento e na análise das auditorias.

A nosso ver, não é possível almejar caminhos ambiciosos sem um diagnóstico político-institucional preciso do que precisa ser reformulado. E não se trata apenas de criação de novas estruturas e procedimentos, mas de novos hábitos de trabalho, nova forma de

entender o trabalho do Tribunal de Contas nas auditorias ambientais. A mudança de costume é o mais difícil a ser concretizado quando se trata de modernização institucional.

O foco é a sociedade e o cidadão. Uma imagem precisa dessa nova instituição democrática e legítima é uma casa toda de vidro absolutamente transparente. Transparência e receptividade ao meio externo sem perder sem contorno institucional.

Concluindo este tópico, entendemos que a modernização político-institucional, embora pareça que é questão não relacionada diretamente à auditoria ambiental, o vínculo surge pelo fim almejado qual seja a efetividade. **Qualquer Tribunal de Contas poderá realizar auditorias ambientais mas somente as instituições com estrutura e funcionamento afinados com as demandas sociais será capaz de desenvolver auditorias ambientais efetivas. Insistimos a modernização político-institucional constitui-se em pressuposto à efetividade.**

3.A Constituição como fundamento: a busca da efetividade jurídica.

Para o Direito, o meio ambiente é um bem difuso, quer dizer, bem jurídico que pertence a todos, sendo assim, há interesse legítimo de todos em sua preservação. Difere, portanto, do interesse individual, relacionado a direito subjetivo vinculado a um titular. Difere do interesse coletivo, relacionado a direito vinculado a um grupo de sujeitos determinados. O interesse difuso caracteriza-se por indeterminação dos sujeitos que tenham legítimo interesse em sua defesa. O Estado, a Sociedade, o indivíduo, as associações, todos são legítimos titulares do direito de defesa do meio ambiente. “Ao Poder Público é que cabe o papel principal da tutela do ambiente sadio.”(FREITAS, 2002: 20)

Depreende-se do texto constitucional, em seu art. 225, **“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia**

qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, a imposição de um poder-dever ao Poder Público: a todos os órgãos estatais com o fim de defender e preservar o meio ambiente.

Esta imposição constitucional prevista no artigo mencionado abrange o Tribunal de Contas? É óbvio que a Corte de Contas é órgão estatal e também evidente que está submetida à Constituição da República. Significa inserir no desempenho de sua competência funcional mecanismos que assegurem o exame das ações públicas que afetem o meio ambiente. Não pode o Tribunal de Contas omitir-se deste poder-dever de controle. Isto por que o próprio Poder Público poderá, por omissão ou por ação, produzir o dano ambiental, dilapidando este patrimônio. A própria Administração Pública é capaz de produzir um passivo ambiental. A análise em questão assume dimensão qualitativa em que os aspectos políticos, econômicos, sociais e jurídicos devem ser equacionados face ao trinômio interesse da sociedade – interesse público – interesse privado.

O paradigma é fornecido pelo próprio texto constitucional: “sadia qualidade de vida” e “dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Qualidade de vida é desdobramento do direito à vida. O componente temporal – presentes e futuras gerações – traz a perspectiva do desenvolvimento sustentável. “Em termos ecológicos, qualquer nível de desenvolvimento ou atividade econômica que não influenciem negativamente o ambiente mais do que a capacidade de renovação ambiental e de gestão de uma região, são sustentáveis.” (TC Portugal, 2000: 4). Este é o paradigma crítico e técnico a ser desenvolvido – inteiramente fundado no direito constitucional positivo – que permitirá ao órgão de controle externo viabilizar sua fiscalização em matéria de meio ambiente.

O exame de legitimação do exercício do poder fiscalizador do Tribunal de Contas deve ser feito com base nos princípios constitucionais. Estes valores que orientaram o legislador constituinte e tiveram como fonte o povo e a cultura brasileira. O primeiro deles é o princípio

democrático, que engloba a pluralidade de interesses – inclusive das minorias – e o ideal do justo e do ético. É a democracia que legitima o Estado de Direito. O preâmbulo de nossa Carta Política traduz estes valores:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, **a liberdade**, a segurança, **o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos** de uma **sociedade fraterna, pluralista** e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil” (grifamos)

Em seu art. 1º, a Constituição da República explicita seus fundamentos:

“Art 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito **e tem como fundamentos:**

I – a soberania;

II – **a cidadania;**

III – **a dignidade da pessoa humana;**

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

(grifamos)

De outro lado, em seu art. 3º, explicita seus fins:

“Art. 3º - Constituem **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil:

I – **construir uma sociedade livre, justa e solidária;**

II – **garantir o desenvolvimento nacional;**

III – **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

IV – **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (grifamos)

No preâmbulo e no art. 1º é possível identificar os valores que fundamentam a existência do próprio Estado. O juízo axiológico inicial de legitimidade da ação estatal deve considerar tais valores. Legítimo é o poder que efetiva tais valores. De outro lado, o exercício do poder deve estar orientado para concretizar os objetivos constitucionais expressos no artigo 3º transcrito. **As atividades do Tribunal de Contas devem estar sujeitas a este juízo de valor e sua legitimidade está condicionada à submissão a estes princípios.**

A própria atividade, em sua concretização, deverá trazer para sua estratégia institucional, em sua área de competência, os objetivos constitucionais. A legitimidade das ações do Tribunal de Contas estará fundada, desta forma, não nas leis, sob o prisma positivista, mas nos valores presentes no texto constitucional e nos dispositivos legais. Substitui-se o positivismo legalista pelos conteúdos presentes nos princípios constitucionais cujos fundamentos remetem ao povo.

Irá aparecer, como indispensável, o comportamento ético, a probidade dos agentes públicos, a transparência institucional. Não há respeito à cidadania sem que o

Estado seja pautado por comportamento ético. Não há legitimação das ações estatais se estas não estiverem afinadas com os valores da democracia. Os princípios constitucionais, reconhecidos em seus conteúdos axiológicos, não podem ser afastados sob quaisquer pretextos, porque estar-se-ia corrompendo o comportamento esperado dos agentes públicos. A final, estaremos tratando da efetividade em seu aspecto jurídico.

Vale trazer o pensamento de Luiz Roberto Barroso (BARROSO, 2004: 247-8) sobre o tema:

A idéia de efetividade, conquanto de desenvolvimento relativamente recente, traduz a mais notável preocupação do constitucionalismo nos últimos tempos. Ligada ao fenômeno da jurisdicização da Constituição, e ao reconhecimento e incremento de sua força normativa, a efetividade merece capítulo obrigatório na interpretação constitucional. Os grandes autores da atualidade referem-se à necessidade de dar preferência, nos problemas constitucionais, ao pontos de vista que levem as normas a obter a máxima eficácia ante as circunstâncias de cada caso.

[...] É nesse plano de realidade , [...] situado fora da teoria convencional, que se vai encontrar a efetividade ou eficácia social da norma. Diz ele respeito, como assinala Miguel Reale, ao cumprimento efetivo do direito por parte de uma sociedade, ao 'reconhecimento' (*Anerkennung*) do direito pela comunidade ou, mais particularizadamente, aos efeitos que uma regra suscita através do seu cumprimento. Cuida-se, aqui, da concretização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos.

A noção de efetividade, ou seja, dessa específica eficácia, corresponde ao que kelsen – distinguindo-a do conceito de vigência da norma – retratou como sendo 'o fato real de ela ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos'. **A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o**

desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. (grifamos)

A temática ambiental, sob o prisma jurídico do exercício da competência do Tribunal de Contas, tem na Constituição não só seus paradigmas normativos para o exercício do controle como também depreende-se à evidência a preocupação com a efetividade. A nosso entender, a atividade do controle externo precisa assimilar avaliação além do controle contábil e legal, além da aferição da conformidade. O instrumento de operacionalização desta mudança qualitativa é a auditoria. A questão que, ainda, gera alguma polêmica é como o controle do meio ambiente é atribuição das Cortes de Contas.

O meio ambiente deve ser visto como um patrimônio nacional, *res omnium* (pertencente a toda a sociedade), a ser protegido. Luiz Henrique Lima (LIMA, 2001: 18-9) aborda o problema, a partir de diversos diplomas legais e dispositivos da Constituição, de modo a fundamentar a competência e a abrangência na fiscalização do meio ambiente, nos seguintes termos:

Juridicamente, o conceito de meio ambiente foi expresso na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) [Lei nº 6.938, de 31/08/1981] que, em seu art. 3º, inciso I, definiu-o como ‘o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas’.

Merece destaque, igualmente no texto constitucional, a definição de patrimônio nacional constante do § 4º do mesmo art. 225:

§ 4º 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 (grifo meu).

[...] A recente Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, cognominada Lei dos Crimes Ambientais (LCA), corrobora essa visão ao definir como crimes contra o meio ambiente aqueles contra a fauna, a flora e os atos suscetíveis de causar poluição de qualquer natureza, e ao reconhecer e buscar preservar o valor paisagístico, ecológico e turístico de bens ou locais especialmente protegidos.

[...] Por sua vez, o Código Florestal [Lei nº 4.771, de 15/09/1965] define, em seu art. 1º, as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação como ‘bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta lei estabelecem’. Igualmente o *caput* do art. 10 da Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661, de 16/05/1988) estipula que ‘as praias são bens públicos de uso comum do povo’.

No título III da Constituição, relativo à organização do Estado brasileiro, fixa-se como de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a **proteção ao meio ambiente, o combate à poluição e a conservação do patrimônio público**.

Assim, quando nos arts. 70 e seguintes da Carta se define que o controle externo – compreendendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, **legitimidade**, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas – será executado pelo Tribunal de Contas da União, em auxílio ao Congresso Nacional, estabelece-se a competência dessa corte na área ambiental. (grifamos)

Interessa-nos destacar, primeiro, o entendimento de que meio ambiente é um patrimônio nacional e, segundo, que a aferição da legitimidade está na esfera de competência do Tribunal de Contas. Na condição de patrimônio nacional, o meio ambiente deverá ser fiscalizado quanto ao atendimento das regras e princípios constitucionais, tanto no aspecto da preservação quanto no de sua utilização. Desta forma, os eventos que possam causar dano ao meio ambiente estão na esfera de competência da Corte de Contas. Diretamente, quando o bem ambiental for de propriedade estatal ou tiver sob sua guarda, neste caso o controle ocorrerá sobre as ações estatais. Indiretamente, quando o bem ambiental for privado ou quando o dano for gerado por entidades privadas, neste caso o controle dar-se-á sobre a entidade pública responsável pela fiscalização ambiental, ou seja, sobre ação ou omissão da fiscalização estatal executiva.

Em relação ao grau de abrangência deste controle, retomamos a competência da Corte de Contas prevista na Constituição da República em relação à legalidade e à legitimidade. A legalidade, presente também no *caput* do art. 37, na condição de princípio constitucional, deve ser vista em seu sentido amplo e sistêmico, ou seja, deve-se afastar a literalidade do cumprimento da lei que, por vezes, confunde-se com mera conformidade com a lei sob o ponto de vista de procedimentos.

A legalidade pressupõe obedecer as normas constitucionais, tanto os princípios quanto as regras, com fundamento no princípio da primazia da Constituição e, em seguida, compatibilizar os diplomas infraconstitucionais sempre em interpretação conforme a Constituição. O primeiro problema que costuma aparecer é o afastamento dos princípios constitucionais e a priorização dos diplomas infraconstitucionais isoladamente. Esta abordagem é equivocada. Os princípios da Constituição são normas orientadoras, apresentam

normatividade, ainda que de forma mais aberta que as regras. Não são mera retórica.

Humberto Ávila (ÁVILA, 2004: 63) explica o que são princípios:

Os princípios estabelecem um estado ideal de coisas a ser atingido (*state of affairs, Idealzustand*), em virtude do qual deve o aplicador verificar a adequação do comportamento a ser escolhido ou já escolhido para resguardar tal estado de coisas. Estado de coisas pode ser definido como uma situação qualificada por determinadas qualidades. O estado de coisas transforma-se em fim quando alguém aspira conseguir, gozar ou possuir as qualidades presentes naquela situação. Por exemplo, o princípio do Estado de Direito estabelece estados de coisas, como a existência de responsabilidade (do Estado), de previsibilidade (da legislação), de equilíbrio (entre interesses públicos e privados) e de proteção (dos direitos individuais), para cuja realização é indispensável a adoção de determinadas condutas, como a criação de ações destinadas a responsabilizar o Estado, a publicação com antecedência da legislação, o respeito à esfera privada e o tratamento igualitário. Enfim, os princípios, ao estabelecerem fins a serem atingidos, exigem a promoção de um estado de coisas - bens jurídicos - que impõe condutas necessárias à sua preservação ou realização.

4. Controle e participação social: a busca da efetividade social.

O que vem a ser efetividade social? É o reconhecimento pela comunidade afetada, incluindo todos os fatores reais de poder, da legitimidade do poder de fiscalização do Tribunal de Contas. O reconhecimento social da legitimidade do poder significa reconhecer a sua qualidade de justo, de ético, de útil, de necessário. O isolamento Estado/Sociedade impede o reconhecimento da legitimidade, mantendo-se o poder pela força da coerção real ou

imaginária. Reconhece-se o poder pelo medo da sanção, mas não se reconhece a sanção como justa, adequada, necessária. O exercício do poder mantém-se alheio à legitimidade.

O primeiro problema a ser enfrentado é quanto à visibilidade do Tribunal de Contas, quanto à transparência de sua ação fiscalizadora, quanto à utilidade do controle externo para o cidadão. As Cortes de Contas, talvez em decorrência de sua origem, talvez por despreocupação em buscar reconhecimento social, são órgãos desconhecidos pela imensa maioria da sociedade brasileira, mesmo nas camadas com maior grau de instrução, mesmo nos cursos de jurídicos. O desconhecimento de suas funções, de sua utilidade, de sua necessidade é desconcertante. A visibilidade da ação fiscalizadora do Tribunal fica adstrita aos agentes públicos que sofrem alguma sanção e aos advogados que atuam no órgão como defensores destes agentes públicos.

A visibilidade é tão diminuta, tão circunscrita ao âmbito estatal, que o cidadão comum vê a atuação das Cortes de Contas como um órgão do Poder Judiciário. Não é possível haver legitimidade sem visibilidade e não é possível buscar efetividade sem legitimidade.

É indispensável, como já dito anteriormente no item referente à efetividade político-institucional, que o Tribunal de Contas seja uma Casa de Vidro, ou seja, transparente para o cidadão e para a sociedade. Sua atuação deverá ter visibilidade e utilidade ao cidadão. Destaque-se, visibilidade e utilidade reais. Visibilidade não é campanha institucional e utilidade não é propaganda com as cifras de multas aplicadas. Visibilidade é o reconhecimento pelo cidadão que aquela instituição é importante para controlar os agentes públicos, o gasto do dinheiro público. E como adquirir esta visibilidade?

A visibilidade não acontece rapidamente, nem é produto de campanhas. A visibilidade é decorrência de um trabalho cotidiano em que o cidadão tenha contato com a instituição, em que ela ofereça a ele algum serviço ou algum conhecimento específico. A idéia da construção da Casa de Vidro – transparente e receptiva às influências externas – é a ruptura da relação

distanciada Estado/cidadão. É focar o cidadão como elemento importante ao trabalho do Tribunal não só valorizando suas informações, suas críticas, sua visão da ação estatal, como também o considerando como foco do resultado final. A grande mudança é entender – e demonstrar isso com ações – que o trabalho do Tribunal de Contas tem como fim o bem estar do cidadão.

E as ações precisam convencer o cidadão dos propósitos sinceros da instituição. Não pode pairar dúvidas quanto à capacitação de seus técnicos, não pode haver dúvidas quanto a credibilidade institucional, não pode haver incertezas quanto aos fins do Tribunal de Contas. A capacitação deve englobar o conhecimento técnico em nível de excelência e também o reconhecimento do cidadão como objetivo final do trabalho cotidiano. O Tribunal de Contas não é um fim em si mesmo, emaranhado na estrutura estatal, seu objetivo deve ser tornar as ações estatais visíveis ao cidadão, inteligíveis ao brasileiro. Rompe-se, portanto, e a auditoria ambiental é um bom começo, com a elaboração de extensos relatórios técnicos indecifráveis ao homem comum, inacessíveis ao cidadãos. Sob esta perspectiva, de nada adianta grandes trabalhos, preciosos em sua elaboração, se não apresentam visibilidade ao cidadão.

Quando afirmamos que as auditorias ambientais são um bom começo, é porque a matéria ambiental, de um modo ou de outro, afeta a todos e é de interesse de todos. Há um atrativo capaz de trazer à discussão cidadãos, associações de moradores, consumidores, organizações não governamentais, entidades de pesquisa e ensino, empresas privadas, o ministério público. O Tribunal de Contas, a partir das auditorias ambientais, deve transformar-se em fórum permanente das discussões sociais que tenham como foco o meio ambiente. Aqueles que consideram que isto não é função Institucional, que estar-se-ia extrapolando sua competência constitucional, mantemos nossa posição de comprometimento com os valores expressos nos princípios constitucionais, os quais devem ser assimilados pela Corte de Contas.

Outro instrumento que deve ser valorizado é a escola de contas - com cursos para os agentes públicos e para a comunidade - são uma ótima estratégia de visibilidade. A ação da escola de contas permite reforçar a ação pedagógica do Tribunal com otimização do conhecimento de seu quadro técnico. O caráter preventivo e disseminador do controle social difuso através da educação ambiental repercute positivamente sobre o trabalho dos técnicos nas auditorias ambientais. A desinformação, mesmo no âmbito dos órgãos estatais, muitas vezes é geradora do dano ambiental. A atuação repressiva do controle externo nestes casos não é capaz de evitar as conseqüências geradas pelo dano ambiental. Nenhuma multa, nenhuma penalização, é capaz de eliminar as conseqüências sociais, econômicas geradas por um dano ambiental. Assim, a prioridade na disseminação do conhecimento, através de educação ambiental, produz controle social difuso de qualidade, ampliando a ação preventiva do Tribunal de Contas e reduzindo a necessidade de atuação repressiva.

É preciso tornar os resultados dos trabalhos do TC nas auditorias ambientais acessível e inteligível ao cidadão. A auditoria - tanto na sua realização quanto nos seus resultados - apesar de seus procedimentos e linguagem técnica devem ser traduzidos ao cidadão comum.. O trabalho inacessível é trabalho perdido, fadado aos arquivos.

O fortalecimento das ouvidorias – associado à educação ambiental – torna eficaz o controle social difuso. O cidadão transforma-se em fiscal da ação pública em nível local, sobre os resultados. A ouvidoria – por via postal, pela internet, por telefone, ou mesmo pessoalmente – permite potencializar esta fiscalização na execução das ações estatais. A ouvidoria é instrumento hábil de aproximação entre o Poder Público e o cidadão. Ressalte-se que a simples existência da ouvidoria não é indício de eficácia do instrumento, o que dá eficácia é se seu funcionamento estiver afinado com as demandas sociais e com a estratégia de visibilidade institucional.

Outra estratégia que deve ser pensada é a introdução processual do amigo da corte (*amicus curiae*). Esta figura processual pode ser encontrada na Lei Federal 9.868/99 em seu artigo 7º, § 2º, que permite a participação de interessados nos processos em tramitação na Corte, no caso do STF. Participação que poderá ser oral, através de sustentação oral em sessão, ou por meio de petições ou memoriais. A existência do amigo da corte permite não só maior transparência processual – dando conta do princípio constitucional da publicidade – como também traz aos autos e aos julgadores informações que possam ser relevantes para a decisão. A figura do amigo da corte, se introduzida no Tribunal de Contas reforça a legitimidade social do controle externo com fim à efetividade de sua atuação. Quando do exame das auditorias ambientais pelo Plenário, há que se estimular a intervenção do amigo da corte como forma de transparência e legitimação.

A priorização de convênios com universidades para prestação de estágios dentro do órgão de controle externo especialmente no trabalho multidisciplinar das auditorias ambientais deve ser estratégia a ser adotada permanentemente. Os estagiários, adequadamente selecionados pelo mérito, poderão agregar conhecimento técnico às auditorias e, simultaneamente, transformar-se em ponte entre o meio acadêmico e o Tribunal de Contas. A estratégia da visibilidade institucional se fortalece no nível social mais alto disseminando o trabalho desenvolvido pela instituição.

A disponibilização do acervo da biblioteca do Tribunal, incluindo seus trabalhos técnicos, deve ser motivo de divulgação nas instituições de ensino e nos órgãos estatais. O uso do acervo por pessoas de fora do quadro de servidores cria vínculo positivo do usuário com a instituição.

A existência de um programa regular de seminários e palestras com os agentes sociais para discussão de problemas ambientais ou para discussão dos resultados das auditorias

ambientais é medida que deve ser implementada com o objetivo de disseminação das informações e aprofundamento da análise. O ideal é que, antes da conclusão do relatório das auditorias ambientais, fosse realizado fóruns de discussão com cidadãos e autoridades interessadas. A contribuição da discussão poderia ser aproveitada no relatório final.

A assimilação da técnica de vídeo-auditoria deverá ser disseminada nas auditorias ambientais especialmente quando da apresentação para agentes sociais. O uso do vídeo auditoria, utilizado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, permite a disseminação do conhecimento através de imagens o que facilita a acessibilidade ao cidadão e possibilita seu uso em fóruns de discussão.

Todas estas estratégias tem por fim chegar a efetividade social, ou seja, o reconhecimento social da legitimidade das ações do Tribunal de Contas

5. Síntese conclusiva

Ao desdobrarmos a efetividade da auditoria ambiental em seus aspectos material, político-institucional, jurídico e social pretendeu-se demonstrar que é indispensável cuidados específicos quanto à inserção deste instrumento de controle utilizado pelo Tribunal de Contas compatibilizando com as interrelações do mundo real. A efetividade está a depender do grau de sucesso da inserção das auditorias no contexto sócio-político-econômico-ambiental e sua capacidade de gerar comprometimento dos atores envolvidos e romper com o distanciamento Estado-cidadão.

A síntese de nosso pensamento é que a auditoria ambiental, na sua abordagem totalizante, reveste-se em meio de controle efetivo das ações ou omissões estatais sobre o meio ambiente. Entretanto esta efetividade está condicionada a assimilação de alguns

princípios capazes de direcionar e orientar o controle externo a ser exercido pelo Tribunal de Contas.

Na segunda parte deste trabalho, a seguir, iremos expor este conteúdo axiológico a ser internalizado pelas Cortes de Contas em suas auditorias ambientais.

SEGUNDA PARTE

PROPOSIÇÕES PARA SE BUSCAR A EFETIVIDADE NAS AUDITORIAS AMBIENTAIS

Na parte anterior deste trabalho desdobramos, por uma questão metodológica, a efetividade em sua dimensão material, político-institucional, jurídica e social, nossa intenção foi demonstrar quais valores estavam presentes em cada uma destas dimensões.

O reconhecimento de tais conteúdos axiológicos como intimamente vinculados à concretização da efetividade é fundamental para que surja proposições para a busca da efetividade.

Na verdade, não pretendemos propor um modelo ou um sistema de auditoria ambiental detentor da efetividade. Esta opção implicaria em que cada um dos Tribunais de Contas, inclusive a Corte de Contas do Estado da Bahia, negasse suas escolhas. Uma proposição neste sentido, até porque conhecemos o Manual de Auditoria Ambiental do TCE-BA, da mesma forma que o do TCU, representaria uma contradição porque implicaria em retrocesso em relação a tudo que se avançou.

O modelo escolhido em cada um dos Tribunais, e o estágio em que se encontra o desenvolvimento do sistema de auditorias ambientais, evidentemente foi sendo compatibilizado com sua realidade jurisdicional. Seria insano e prepotente de nossa parte romper com tudo isso.

A proposta do presente trabalho é apresentar valores, extraídos da exposição feita anteriormente que devem ser assimilados como princípios norteadores, como diretrizes, como os ideais perseguidos. O grau de profundidade de sua incorporação e o momento oportuno somente cada Tribunal vai saber identificar.

Estes valores, que denominaremos princípios, têm como foco a busca da efetividade. Tais princípios serão propostos como sinalizadores à efetividade. Na qualidade de princípios, apresentam um grau de abstração suficiente a se moldar a qualquer modelo de auditoria. Entretanto é preciso ressaltar que a incorporação de princípios produz reflexos em cadeia que deverão ser examinados em cada situação concreta. Vejamos alguns destes princípios.

1.Princípio da visão totalizante

O princípio da visão totalizante, cujo conteúdo foi examinado detalhadamente no item efetividade material, tem como força a idéia de que a materia ambiental não pode ser abordada de forma fragmentada, devendo dar conta não só de todos os conteúdos afins – que deverão ser examinados por uma equipe multidisciplinar com uma abordagem interdisciplinar – mas também incorporando todos os agentes envolvidos na perspectiva de que representam fatores reais de poder.

A fragmentação momentânea, como delimitação do objeto ambiental, como ocorre quando se examinado um programa de governo, é aceitável como etapa do trabalho mas deve ser aplicado o princípio totalizante no desenvolvimento do trabalho. A ausência deste princípio no desenvolvimento de auditoria ambiental inviabiliza a interdisciplinariedade e a integralidade da auditoria. Este princípio manifesta-se de várias formas e em graus diversos de profundidade.

A equipe multidisciplinar, ou seja, técnicos de diversas áreas de especialização é a primeira manifestação deste princípio. A amplitude da multidisciplinaridade – se abrangendo um número maior ou menor de áreas especializadas – irá identificar o grau de comprometimento com a visão totalizante.

A segunda manifestação deste princípio se dá com a forma de desenvolvimento da auditoria. A interdisciplinariedade (ou a transdisciplinariedade como denominam alguns) é o modo como os técnicos levantam os dados, examinam, discutem e elaboram suas conclusões: se mantida a especialização individual não se concretiza a interdisciplinariedade; se compartilhado o conhecimento especializado – traduzido aos demais especialistas – redundando em uma análise que resulte do amalgamento de conhecimentos concretiza-se a interdisciplinariedade.

A terceira manifestação deste princípio se dá quanto à forma de relacionamento com os agentes envolvidos. Se estes atuam apenas como agentes passivos, na qualidade de informantes, ou se participam como agentes ativos, contribuindo com análises e propostas. Neste último caso concretiza-se a incorporação do princípio da visão totalizante. Um desdobramento desta assimilação ativa dos agentes envolvidos se dá com as auditorias integradas.

2.Princípio da primazia da ação preventiva

Já afirmamos antes que em matéria ambiental não é aceitável a ação estatal de controle se dar tardiamente com o dano concretizado. A natureza irreversível do dano ambiental e as repercussões sociais e econômicas resultantes ganham tal dimensão que a ação repressiva transforma-se em mero consolo, mero remendo. O princípio da primazia da ação preventiva é o controle ambiental que se antecipa, que antevê um possível dano ambiental. As auditorias ambientais devem guardar em sua intencionalidade a perspectiva preventiva, ou seja, o uso de toda a tecnologia e processamento de informações que permitam antever o dano e propor ações preventivas impeditivas à consumação do dano.

Manifestou o Tribunal de Contas, na X Assembleia Geral da OLACEFS, no seguinte sentido:

No contexto das EFS, o que está em jogo são os gastos públicos que, no caso da protecção do ambiente, quando os Estados não se antecipam ao futuro, são elevadíssimos e quem perde sempre, no final, é o contribuinte comum, quanto ao seu orçamento e quanto à sua saúde, para não falar nas gerações futuras.

[...] Torna-se imperioso redefinir a função dos auditores, dirigindo-se o centro de gravidade da sua actuação para a ajuda ou cooperação pedagógica à efectiva melhoria da eficácia e da eficiência do desempenho e da gestão, e não, preponderantemente, para a exigência de responsabilidade pelo não cumprimento.

A avaliação ambiental é descrita como uma das mais bem sucedidas medidas inovadoras do século XX. Hoje, é uma técnica formalizada e utilizada em muitos países e organizações como auxiliar no processo de decisão tendo em conta as consequências ambientais das decisões tomadas pelos gestores de diferentes entidades, públicas e privadas.

(TC Portugal, 2000: 6-7)

A manifestação deste princípio ocorre não só no desenvolvimento de cada uma das auditorias ambientais, mas principalmente no seu planeamento global, em que as auditorias se originem não para apurar a degradação ambiental ou alguma carência ambiental, mas como instrumento de mapeamento da qualidade ambiental e identificação dos passivos ambientais resultando em recomendações.

O foco exclusivo das auditorias ambientais nos passivos ambientais ou nos programas governamentais pode significar afastamento da primazia da ação preventiva. As auditorias ambientais, através de suas recomendações, especialmente quando não incidirem sobre passivos ambientais, significam instrumento eficaz de produção de instrumental preventivo.

A assimilação deste princípio se dá quando o planejamento das auditorias tendo como foco o meio ambiente como um todo, porque a ação preventiva só é possível quando há mapeamento do estado de uso e conservação dos ativos e passivos ambientais. As recomendações originadas em auditorias ambientais que tiveram como objeto passivos ambientais não traduzem com precisão o princípio da primazia da ação preventiva. Porque a existência do passivo ambiental já é a configuração do dano, e as recomendações adquirem a função minimizadora ou restauradora, mas não preventiva.

Este atua conjuntamente ao princípio da excelência e celeridade de decisões, porque a qualidade inadequada nas análises e os procedimentos processuais morosos tornam-se empecilho à concretização de medidas preventivas. O princípio da primazia das ações preventivas impulsiona o desenvolvimento da auditoria para um controle preventivo e pedagógico (prioriza as recomendações) entretanto sua eficácia está vinculada à excelência na qualidade técnica e na celeridade de procedimentos.

É importante ressaltar que para fins deste princípio a auditoria não se esgota no levantamento dos dados, na sua análise e suas conclusões e recomendações. Incorpora-se os procedimentos administrativos posteriores até o momento de sua efetiva atuação junto ao jurisdicionado. Para o fim de concretização do princípio da primazia das ações preventivas o término da auditoria ambiental somente se dá quando suas conclusões, recomendações e sanções chegam ao jurisdicionado. O desmembramento 'auditoria ambiental' e 'procedimentos administrativos' decorrentes dos atos internos do Tribunal de Contas é metodologicamente inadequado. O princípio deve atuar com força orientadora sobre o processo todo e não somente pela fase da auditoria ambiental propriamente dita. A ação preventiva somente poderá se concretizar ao fim do processo.

3.Princípio da unidade de jurisdição

A unidade de jurisdição significa que o fato ambiental deve estar vinculado a possível responsabilização de um agente público. A responsabilização de outros agentes envolvidos, fora da jurisdição da Corte de Contas, ficará a cargo do Ministério Público, devendo sempre o Tribunal agir no sentido de oferecer todos os meios às medidas cabíveis.

O princípio da unidade de jurisdição direciona as recomendações e as sanções à jurisdição de um agente público. A perspectiva do resultado da auditoria ambiental deve ter em conta, tanto nas recomendações quanto sanções, as competências da autoridade jurisdicionada distinguindo as ações devidas ou as omissões identificadas. Aquilo que extrapolar esta unidade de jurisdição (seja por envolver outro agente público não jurisdicionado do Tribunal, seja por envolver agentes privados) deverá ser objeto de análise específica, com sugestões de recomendações e sanções, com encaminhamento a outro Tribunal de Contas com jurisdição sobre aquele agente público ou ao Ministério Público para instauração de Inquérito Civil e ajuizamento de ação civil pública. Poderão os interessados, na qualidade de cidadãos, ajuizar ações populares.

Este princípio direciona as conclusões, recomendações e sanções ao agente público, mas não exclui os demais agentes envolvidos. Separa a responsabilidade segundo a esfera de competência de cada um dos envolvidos. Este princípio, quando incorporado, afasta as recomendações dissociadas do âmbito de competência do ator envolvido. Evita-se a recomendação com cunho ideal ou acadêmico mas de impossível viabilização na esfera de trabalho daquele agente público considerado. A unidade de jurisdição submete as recomendações à esfera de atuação do agente público. Igualmente uma possível sanção deve vincular-se, sempre, por mais óbvio que possa parecer, ao âmbito de competência do envolvido.

4.Princípio da assimilação de tecnologia

O princípio da assimilação de tecnologia orienta a auditoria ambiental a estar afinada com todos os meios tecnológicos mais modernos – inclusive metodologias – que possam assegurar a primazia das ações preventivas e da excelência e celeridade de decisões. Em matéria de meio ambiente a defasagem tecnológica representa imprecisão, o que não pode ser tolerado, vez que os desdobramentos da discussão dos fatos ambientais estão imersos em interesses contrapostos, inclusive sob o ponto de vista técnico.

A tecnologia defasada, tanto no que se refere à apreensão de dados quanto no seu processamento, pode comprometer a excelência da qualidade do trabalho. Ao tratar de tecnologia o sentido deve ser o mais amplo possível, englobando a atualização do conhecimento técnico dos auditores. Auditores tecnicamente defasados não podem dar conta de auditorias ambientais em nível de excelência técnica. O conhecimento do homem e a existência das máquinas, na auditoria ambiental ,deve sempre aproximar-se ao que houver de mais avançado, de modo a evitar quaisquer questionamentos quanto à qualidade do trabalho desenvolvido.

Assim, o princípio da assimilação de tecnologia deve ser entendido como investimento maciço em capacitação profissional - especializada e generalista - e em máquinas que tragam rapidez e exatidão no levantamento e processamento das informações.

5.Princípio da excelência e celeridade de decisões

O princípio da excelência e celeridade de decisões, que se relaciona a outros princípios, deve ser entendido como a capacidade dos técnicos de produzir análises em nível máximo de qualidade no menor tempo possível. Este princípio relaciona-se diretamente aos

princípios da assimilação de tecnologia e da primazia das ações preventivas porque sem capacitação e tecnologia não pode haver excelência no desenvolvimento do trabalho de auditoria. Por outro lado, sem celeridade não há como concretizar qualquer noção de ação preventiva. Aquilo que demora perde a capacidade de antever.

Entretanto há que destacar que a rapidez nas decisões esbarra na simplificação do processo de tomada de decisão. Em outras palavras significa diminuição ao máximo dos níveis hierárquicos - visando agilização processual - e delegação de competência aos técnicos mais experientes. Alterações no fluxo dos procedimentos administrativos e a diminuição da intervenção de terceiros, especialmente aqueles que não tragam informações ou análises novas ao processo, mas sim repetição de análises já existentes, devem ser priorizadas. É importante, para a incorporação deste princípio, retirar dos procedimentos administrativos envolvendo auditorias ambientais todas as intervenções processuais que não tenham natureza estritamente técnica. Há que se entender que a celeridade só é possível trazendo uma forma de tramitar em que as necessidades técnicas sejam priorizadas em detrimento das tradições burocráticas fortemente hierarquizadas. É comum que boas auditorias, boas análises e recomendações pertinentes sejam consumidas pelo tempo em função de despachos vazios e intervenções desnecessárias. Ao final, perde-se a efetividade do trabalho no ralo da burocracia institucional.

Celeridade nas decisões envolve necessariamente delegação. Delegação, por sua vez, exige capacitação para tomada de decisão e responsabilidade sobre a decisão. Por este princípio responsabiliza-se os técnicos quanto ao teor de suas análises e decisões, eliminando-se as revisões de chefias, os despachos de ratificação, os despachos confirmativos, os pareceres redundantes. A análise bem estruturada e a decisão responsável é suficiente ao relator, eventuais falhas deverão ser supridas na fase de discussão. A efetividade tem pressa, não espera, tem tempo diverso do ritmo lento dos órgãos estatais. É engano crer que haverá

celeridade sem que haja delegação. É engano imaginar que há delegação sem responsabilização. Celeridade, delegação e responsabilização andam juntas e são requisitos à rapidez nas decisões.

Este princípio atua mais fortemente no âmbito institucional, atua sobre a efetividade institucional a ser perseguida, ou seja, ultrapassa as necessidades da auditoria ambiental ou do controle de gestão ambiental para atuar sobre a estrutura, funcionamento e efetividade da instituição. A nosso ver, este princípio é um dos mais difíceis de ser assimilado pois requer a ruptura com a cultura burocrática hierarquizada e centralizadora, em que os níveis técnicos e administrativos se misturam, emperrando a eficácia das decisões. É fácil reconhecer uma certa fixação advinda talvez dos costumes combinado com a inércia de procedimentos administrativos centralizados em chefes e o culto a um amontoado de carimbos, de timbres e assinaturas. Em um mundo digitalizado e globalizado, de velocidade muito além do vento das caravelas, a concepção tradicional de processos, recheados boa parte da vezes com papéis imprestáveis, os leva muitas vezes a um repetitivo fim que é a ineficácia e o arquivo. Preocupa-nos o dinheiro público gasto com papel, caneta, toner, tempo de trabalho do servidor público para o fim, por morosidade resultante da ineficiência, não obter os resultados devidos à sociedade. O compromisso do procedimento administrativo, desde o fato que lhe deu origem até seu resultado final deve ser com a efetividade. Este resultado final deve ter condições de ser efetivo, ou seja, deve repercutir adequadamente, com todo o seu potencial, sobre o fato inicial, sobre a realidade. Os processos não podem ser um fim em si mesmos.

A assimilação tecnológica ajuda nesse caminho da celeridade mas pode, algumas vezes apenas dar uma roupagem moderna aos mesmos procedimentos. O computador, a impressora, a digitalização de documentos não significa por si a ruptura com esta tradição de ineficiência. O parâmetro de ruptura não está no uso da tecnologia, mas no uso da tecnologia para que o resultado final do processo esteja afinado com a necessidade dos fatos. A melhor análise, a

mais brilhante recomendação, não tem a menor importância se extemporâneo às necessidades do fato ambiental. A efetividade só ocorre quando o reflexo do resultado do processo se dá no tempo certo exigido pelo fato social (seja ele de natureza ambiental ou não).

Lembramo-nos, numa analogia poética, do manifesto modernista de 1922, em que se buscou a ruptura das formas, em que se rompeu com as tradições clássicas, por exemplo, na poesia com a métrica e a rima; é preciso romper com a tradição dos procedimentos desnecessários, perder o medo da simplificação, perder o medo de não ser pomposo. A simplicidade pode ser a excelência. É preciso buscar a essência de cada processo, o porquê de sua existência ao final. O tempo de existência de um processo está condicionado ao porquê de sua existência. Este limite máximo de tempo está condicionado à sua efetividade. Fora deste tempo é apenas vazio, sem existência, sem essência, sem motivo, apenas papel imprestável.

6.Princípio da cidadania ativa

O princípio da cidadania ativa incorporado às auditorias ambientais entende o cidadão como agente de sua própria realidade econômica e social, capaz de na sua percepção da realidade produzir conteúdo crítico que deverá ser considerado pelos auditores. Por este princípio o cidadão deve contribuir no desenvolvimento do trabalho de auditoria como também, ao final, deve ser enfocada a sua satisfação e os seus direitos assegurados constitucionalmente. Um mecanismo de reconhecimento desta cidadania ativa é a participação do cidadão - como figura processual de 'amigo da corte' - cuja intervenção deve ser alargada ao máximo de modo a assegurar a aproximação Estado/sociedade.

O 'amigo da corte' é aquela parte interessada, seja ela cidadão ou organização da sociedade civil, que tenha fatos ou argumentos que possam ser trazidos ao Tribunal de modo a tornar os resultados mais afinados com a realidade dos fatos, ou seja, que se aproximem da efetividade. A sua intervenção deverá ser assegurada em todos os momentos do processo,

desde a instalação da auditoria até o julgamento pelo Plenário, podendo trazer documentos e fazer sustentação oral.

O princípio da cidadania ativa implica reconhecer o cidadão como agente de sua realidade e não apenas como paciente, submisso, apenas cumpridor de seus deveres com direitos interpretados, controlados e impostos pelo Poder Público. Cidadão não é súdito. O princípio da cidadania ativa está afinado com a democracia, em que a justificação do Poder tem sua origem no povo.

Em contrapartida, os auditores e o Tribunal deverão ser capazes de responder às demandas decorrentes da cidadania ativa. Atento a esta questão, o Tribunal de Contas aponta no seguinte sentido:

[...] É tarefa do auditor assumir uma posição dentro desta corrente ecológica que com a sua experiência, capacitação, autocrítica, objectividade, sensibilidade, e especialmente a sua habilitação técnica, lhe permita uma avaliação válida e técnica capaz de responder a possíveis dúvidas acerca da vulnerabilidade destes projectos, programas e acções no que se refere à sua legalidade, legitimidade, razoabilidade e moralidade. (Tribunal de Contas de Portugal, 2000: 12)

7.Princípio da unidade da gestão ambiental

O princípio da unidade da gestão ambiental tem por objetivo focar as auditorias ambientais em um contexto comprometido com a gestão ambiental de um agente público que exerce sua competência em um nível de poder e numa unidade espacial. Interessa-nos reafirmar que a avaliação da gestão ambiental, ou seja, de todas as ações de uma dada gestão pública deverão convergir para um único resultado. Uma única avaliação de resultados.

8.Princípio da transparência institucional

O princípio da transparência institucional é vertente do princípio constitucional da publicidade dos atos da Administração mas com direcionamento mais abrangente. A transparência não é a mera publicidade formal. A transparência é tornar inteligível e acessível ao cidadão todos os atos dos órgãos públicos de modo a que se possa avaliar o seu desempenho e sua legitimidade. A transparência não é uma versão ou uma face dos atos da Administração direcionados à defesa da instituição, mas a revelação da essência dos atos em si. É disponibilizar a ação do órgão com suas qualidades e falhas à sociedade. A transparência é condição para a legitimidade. Só é legítimo o poder exercido democraticamente. Este exercício deve ser transparente à sociedade.

A assimilação do princípio da transparência é mostrar o desenvolvimento do trabalho e seus resultados para a sociedade avaliar. Este princípio se contrapõe à idéia do Estado voltado para si mesmo, do Estado avaliado por si mesmo, em que o cidadão e a sociedade civil ficam à parte. O conteúdo axiológico deste princípio tem por finalidade internalizar os procedimentos democráticos nos órgãos estatais. Por isso não se pode confundir o princípio da publicidade com o da transparência, este último aprofunda a finalidade original do princípio da publicidade freqüentemente esvaziado com procedimentos meramente formais. Óbvio que, rigorosamente, o princípio da publicidade sempre objetivou a transparência, mas infelizmente mostra-se na prática desvirtuado.

9.Princípio da utilidade institucional

O princípio da utilidade institucional é a perspectiva externa do Tribunal de Contas para a sociedade e para o cidadão. É o olhar crítico do cidadão que vê parte do dinheiro dos tributos que lhe são cobrados indo custear o órgão de controle externo. O princípio da utilidade institucional é a permanente justificação de existência do órgão para a sociedade. É a permanente demonstração que a atividade da Corte de Contas gera resultado efetivo para a vida do cidadão. A assimilação do princípio da utilidade institucional - associado ao da transparência - nas auditorias ambientais é a justificação das ações e de todos os procedimentos sob o foco de sua utilidade para o cidadão. A legitimidade social, ou seja, o reconhecimento pela sociedade civil da ação legítima do Tribunal e de suas auditorias pressupõe o reconhecimento de sua utilidade como órgão de controle externo, sendo que esta utilidade está vinculada à sua efetividade.

Auditorias ambientais que não conduzam a resultados reconhecidos socialmente não podem alcançar a legitimidade social e, desta forma, afastam-se, por completo da efetividade. Avançar da legalidade para a efetividade pressupõe conseguir o reconhecimento social da utilidade institucional - daí porque a instituição tem que conseguir visibilidade ampla de suas ações.

10.Princípio da informação plena

Associado ao princípio da transparência, da utilidade institucional, da cidadania ativa e da visão totalizante, o princípio da informação plena está centrado na total acessibilidade da sociedade ao conteúdo do trabalho e das ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas. Por este princípio, associado aos demais, é necessário 'traduzir' em sua plenitude, sem direcionamentos, todos os trabalhos da Corte de Contas. Significa que as auditorias ambientais devem ter seu conteúdo devidamente 'traduzido' de modo a permitir o exercício da cidadania ativa. Especialmente nas questões ambientais, em que a complexidade temática é

grande, este princípio assume grande importância para ampliar as discussões e legitimar as conclusões e recomendações. Há, ainda, que se ressaltar sua importância no contexto educacional do Brasil, em que a maioria da população pouco acesso tem à informação. Por este princípio, projeta-se socialmente a interdisciplinariedade, ou seja, traz para o senso comum uma discussão técnica.

Importante destacar que na aplicação do princípio da informação plena não se faça direcionamentos, razoavelmente comuns na divulgação que ocorre na mídia. A informação plena envolve trazer o conteúdo - mesmo traduzido para o senso comum - em sua totalidade. Não se trata de um resumo das idéias, porque o resumo envolve alguma redução do conteúdo que em si tem carga valorativa de que o faz. Este princípio tem característica eminentemente pedagógica. Manifesta-se acertadamente o Tribunal de Conta de Portugal:

As EFS, na sua qualidade de fiscalizadores dos gastos públicos, podem desempenhar um papel determinante para a melhoria do meio ambiente, da vida das populações e para a diminuição dos gastos públicos, principalmente das entidades responsáveis pela protecção do meio ambiente, se nos seus relatórios de auditorias de gestão souberem incluir nas recomendações, de carácter técnico, opções tecnológicas reais e viáveis para a resolução dos problemas ambientais, tomando as conclusões e recomendações um aspecto persuasivo e convincente, como forma de pressão para que os Estados adoptem, nos processos de decisão, imediata e oportunamente as soluções fornecidas pelos avanços do conhecimento científico e das novas tecnologias.

(TC de Portugal, 2000, 17)

11.Princípio da efetividade social

Este é o princípio-fim a ser perseguido pelo Tribunal de Contas e, também, pelas auditorias ambientais. É o reconhecimento social, é a atestação pela sociedade de que o trabalho da Corte de Contas é gerador de benefícios sociais. O princípio da efetividade social é uma espécie de 'indicador' de ampla abrangência social do resultado da auditoria ambiental e controle da gestão ambiental. A efetividade é para ser reconhecida pelo cidadão. O cidadão no exercício de sua cidadania ativa é capaz de reconhecer ou negar a efetividade social das auditorias ambientais. Novamente este princípio está voltado para a sociedade, sendo que, desta vez, na condição de julgadora e beneficiária dos resultados. Todos os demais princípios anteriormente mencionados, a nosso ver, tem por fim conquistar a efetividade social.

Vale trazer alguns comentários de Ines Arcila Ramírez, da Controladoria Geral da República de Colômbia, que conclui no seguinte sentido:

É por isso que os organismos do Estado devem fazer do social e do cultural e da interrelação de fatores biofísicos, econômicos e sócio-culturais, também um elemento de análise, cumprindo com o compromisso de incentivar a participação do agente genérico mais excluído, a cidadania em todos seus canais para a compreensão e estímulo da interlocução que estabeleça critérios de um desenvolvimento sustentável e equitativo. (OLACEFS,1999:68)

CONCLUSÕES

Este trabalho, a partir de uma perspectiva democrática e social, abordou a questão de se ultrapassar o patamar de legalidade e alcançar o patamar da efetividade, sob o enfoque principiológico, ou seja, dos valores inerentes à efetividade. Assim, desmembrou-se a efetividade em material, em político-institucional, em jurídica e em social, de modo a identificar os valores presentes em cada uma destas dimensões.

Identificar estes valores, em cada uma das dimensões da efetividade, mostrou-se necessário como requisito à proposição de princípios cuja assimilação consideramos indispensáveis para se conseguir a efetividade. Na verdade, a nosso ver, a efetividade das auditorias ambientais está a depender da assimilação de valores democráticos. Afastamos a abordagem dos procedimentos de auditoria e suas vertentes porque no nosso entendimento o foco não está nos procedimentos mas nos valores que eles internalizam e concretizam.

Ousou-se afirmar que os resultados efetivos das auditorias ambientais estão atrelados a estes valores intrínsecos cujos reflexos alteram os procedimentos e o modelo adotado. Daí porque ao final, na segunda parte do trabalho, a linha de proposições é inteiramente principiológica, aberta na forma de sua assimilação pelo Tribunal de Contas na realização de suas auditorias ambientais mas certa em seu fim e conteúdo.

Por fim, concluímos que estes valores, incorporados em graus diversos de aprofundamento, seguramente conduzirão, todos, à efetividade social da auditoria ambiental e do próprio Tribunal de Contas. Como qualquer trabalho que se proponha axiológico não se apresenta um modelo pronto mas os pilares fundamentais para que a construção do sistema de controle seja sólida e, conseqüentemente, eficaz sua utilização.

BIBLIOGRAFIA

- ACUÑA, Luis Alberto Arriola e URÍZAR-GARFIAS, Ana Teresa Pantoja. Control em le gestión del patrimonio cultural y ambiental. Lima, OLACEFS, 2002.
- ALIER, Joan Martínez. Da economia ecológica ao ecologismo popular. Blumenau: Ed. da FURB, 1998.
- ALMEIDA, Fernando. O bom negócio da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- ANDREWS, Christina W. e KOUZMIN, Alexander. “O discurso da nova administração pública” in Lua Nova nº 45.
- ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios - da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

- BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 5. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à constituição do Brasil. Rio de Janeiro: Saraiva, 1992. V. 3.
- BINENBOJM, Gustavo. A nova jurisdição constitucional - Legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2 ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Brasília: Campus, 1992.
- _____. Estado, governo, sociedade – para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. Do Estado social ao estado liberal. São Paulo: Malheiros, 1996.
- COELHO, Edmundo Campos. Avaliação de desempenho na administração pública. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1983.
- CRETILLA JR., José. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- DINIZ, Eli. “Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado” in Lua Nova nº 45, 1998.
- EIGENHEER, Emílio Maciel. Lixo, vanitas e morte - considerações de um observador de resíduos. Niterói: EdUFF, 2003.
- FERNANDES, Edésio. "Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana" em Cidade, memória e legislação - a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.
- FRANCISCO, Denise Pinheiro. "Auditoria ambiental - Tribunal de Contas do Paraná - Glossário de termos ambientais" in Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nº 124, out/dez, 1997.
- FRANCO, António de Sousa. O presente e o futuro das Instituições de Fiscalização Financeira com natureza jurisdicional. Lisboa, Tribunal de Contas, 1993.
- FREITAS, Carlos Machado de. "Acidentes químicos ampliados, vulnerabilidade social e planejamento de emergências" in Qualidade de vida & riscos ambientais. Niterói: EdUFF, 2000.
- FREITAS, Vladimir Passos de. Direito administrativo e meio ambiente. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2002.
- GUERRA, Antônio José Teixeira et ali. Impactos ambientais urbanos no Brasil. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.ok
- GUIMARÃES, Mauro. "Sustentabilidade e educação ambiental" em A questão ambiental: diferentes abordagens. Organizado por Sandra Baptista da Cunha e Antônio José Teixeira Guerra. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- GRAHAM, Cole Blease. Para administrar a organização pública. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editora, 1994.
- GRANZIERA, Maria Luíza Machado. Direito de águas - disciplina jurídica das águas doces. São

- Paulo: Atlas, 2001.
- HERCULANO, Selene C. "A qualidade de vida e seus indicadores" em Qualidade de vida e riscos ambientais. Organizado por Selene C. Herculano, Marcelo Firpo de Souza Porto, Carlos Machado de Freitas. Niterói: EdUFF, 2000.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 20. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.
- LASSALE, Ferdinand. A essência da Constituição. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.
- LIMA, Luiz Henrique. Controle do patrimônio ambiental brasileiro - a contabilidade como condição para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.
- LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. Ética e administração pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses difusos – conceito e legitimação para agir. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MEDEIROS, Caio Paulo Smidt de. Hipóteses sobre os impactos ambientais dos estilos de desenvolvimento na América Latina a partir dos anos 50. Brasília: Ed. IBAMA, 1999.
- MELLO, Celso de Albuquerque [et al.]. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MOREIRA, Mussai Alexandre. A transformação do Estado – neoliberalismo, globalização e conceitos jurídicos. Porto Alegre: Livraria Advogado, 2002.
- NETO, Jayme Baleeiro. As organizações sociais e o controle dos Tribunais de Contas. Salvador: UFBA, 2002. Dissertação de mestrado (texto internet)
- OLIVEIRA, Telma Almeida de. O controle da eficácia da administração pública no Brasil. Salvador: UFBA, 1994. Dissertação de mestrado. (texto internet)
- PORTAS, Nuno. "Urbanismo e Sociedade: construindo o futuro". S/ indicação de local e data.
- REZENDE, Vera. F. "Rediscutindo a política urbana, a propósito do Estatuto da Cidade" em Tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo - Anais do Workshop Internacional de Dinâmicas Territoriais. Brasília: CIORD-ABM 2001.
- _____. "Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade" em Reforma urbana e gestão democrática - promessas e desafios do Estatuto da Cidade, organizado por Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.
- RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SODRÉ, Nelson W. Introdução à Revolução Brasileira Rio de Janeiro: 1958.
- STEINBERGER, Marília. "A (re)construção de mitos - sobre a (in)sustentabilidade do(n) espaço urbano" em R.B. Estudos Urbanos e Regionais, nº 4, maio, 2001.
- TROSA, Sylvie. Gestão pública por resultados – quando o Estado se compromete.

Brasília, DF: ENAP, 2001.

VICCARI JÚNIOR, Adauto. [et al]. Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101. São Paulo: Atlas, 2000.

VILAÇA, Marcos Vinícios. Os tribunais de contas da CPLP e o desafio das auditorias. Brasília, TCU, 2001. (texto internet)

WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WEHLING, Arno. História administrativa do Brasil; administração portuguesa no Brasil, de Pombal a D. João. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público., 1986. V. 6.

PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL - o impacto dos royalties do petróleo nas finanças e nas condições socioeconômicas dos Estados e Municípios beneficiados. Agência Nacional de Petróleo, IBAM, IPEA e Fundação José Bonifácio. Brasília, junho, 2003.

Internet, em sites oficiais:

Tribunal de Contas da União: Brasília: site tcu.gov.br.

Tribunal de Contas do Estado da Bahia: site tce.ba.gov.br.

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: site planalto.gov.br.

Legislação ambiental federal. Brasília: site planalto.gov.br.

Site do Tribunal de Contas de Portugal:

IV Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa – Recomendações – “Os Tribunais de Contas da CPLP e os Desafios das Auditorias”. Portugal, 2001.

Auditoria Ambiental - O controlo dos programas de protecção do meio ambiente como um desafio iniludível das EFS. A auditoria de gestão às entidades encarregadas da preservação do meio ambiente. OLACEFS, X Assembleia Geral, 2000.

Desempenho das EFS's e indicadores de rendimento. OLACEFS, X Assembleia Geral, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS. Auditoria Ambiental. Brasília: OLACEFS, 2000.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. “El control de los programas de protección del medio ambiente como un desafío ineludible de las EFS. Brasília: OLACEFS, 2000.

“El papel de las EFS em la lucha contra la corrupcion y la impunidad.” Brasília: OLACEFS, 2000.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE:

Control del programa de protección de la capa de ozono. Brasília: OLACEFS, 2000.

“El papel de las EFS em la lucha contra la corrupcion y la impunidad.” Brasília: OLACEFS, 2000.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. La auditoria de gestión a las entidades encargadas de la preservación del medio ambiente. Brasília: OLACEFS, 2000.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Medio ambiente y control. Brasília: OLACEFS, 2000.

CONTROLADORIA GERAL DA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Uma medida da auditoria de gestão de meio ambiente desde uma perspectiva sócio-cultural e política. Lima: OLACEFS, 1999

INTOSAI : Orientación para la ejecución de auditorías de actividades con una perspectiva medioambiental. 2001.