

Auditoria Ambiental como Instrumento de Controle: Uma Proposta Para o Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Autoria: Raimunda Maciel Sacramento Malafaia, Mariano Yoshitake

Resumo: O objetivo deste estudo foi propor subsídios para a formulação de estratégia, no sentido de instituir, sistematicamente, no Tribunal de Contas do Estado da Bahia - TCE/Ba, o exercício da Auditoria Ambiental. Para isso: conceitua auditoria ambiental, noticia acerca da experiência das Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS no controle ambiental público e, no cenário nacional investiga as ações exercidas pelos 34 Tribunais de Contas brasileiros. Os resultados encontrados demonstraram que a realização de Auditorias Ambientais é ainda incipiente no Brasil em decorrência do pouco nível de integração e intercâmbio das instituições, a ausência de indicadores de desempenho ambientais mensuráveis e a pouca especialização das equipes de auditores. Por fim elabora sugestões alternativas propondo um modelo voltado para a efetiva implementação do processo de auditoria ambiental que possibilitem corrigir ou reorientar o curso das auditorias, no âmbito do TCE/BA, podendo, também, servir de instrumento para outros Tribunais de Contas. Para dar sustentação aos pressupostos do trabalho utilizou-se como procedimentos metodológicos pesquisas exploratórias e bibliográficas e para a coleta de dados aplicou-se questionários e entrevistas.

1. Introdução

A crescente degradação ambiental vem comprometendo a qualidade de vida do planeta de forma assustadora compondo, atualmente, a pauta de inúmeras discussões, provocando, com isto, uma gama de reflexões por parte da sociedade, que através da tomada de consciência passa a impor às organizações, sejam elas públicas ou privadas, uma postura inovadora no que diz respeito à responsabilidade social e ecológica.

Ao Poder Público, cabe o importante papel de proteger o meio ambiente, até porque executa ações públicas que redundam em impactos ambientais significativos, podendo envolver, direta e/ou indiretamente, o bem estar da população, na sua integridade.

Dessa forma, no dever de administrar o patrimônio ambiental e de controlar a conduta de seus usuários, para os governos, em todos os níveis de poder, é imprescindível a elaboração de políticas públicas voltadas para a preservação e conservação do meio ambiente, incluindo-se aí os órgãos integrantes do sistema de controle.

Ressalte-se que os governos, em todos os níveis de poder, têm ainda tímidas investidas quanto à utilização da auditoria ambiental, sendo, dessa forma, incipiente a atuação dos órgãos de controle e fiscalização diante dos problemas ambientais, o que nos obriga a repensar o papel do Estado o que induz a modernização do setor público.

Neste contexto, o presente trabalho objetiva apresentar proposta de sistematização e ampliação do escopo da auditoria ambiental no âmbito do TCE/Ba, destacando o papel a ser desempenhado pelos Tribunais como parte integrante do sistema global de controle externo, que inclui o controle ambiental.

2. Fundamentos de Auditoria Ambiental

A Auditoria Ambiental surgiu, na década de 70, nos Estados Unidos, em conseqüência de acidentes ambientais como os de Bhopal, na Índia, e Valdez, nos EUA, que, de certa maneira, modificaram o cenário empresarial.

A atualmente, representa excelente ferramenta de orientação gerencial e uma das mais importantes metodologias para avaliação do desempenho de uma empresa quanto às questões ambientais, podendo servir como fonte de informações importantes, para identificar oportunidades e executar medidas preventivas adicionais. Auxilia, também, o Gerenciamento Ambiental, quanto à prevenção e correção de impactos ambientais nocivos, o que contribui para a melhoria contínua na identificação sistemática e planejada das oportunidades para aumentar o desempenho da empresa.

Segundo a United Nations Environment Program (UNEP/IEO) UNEP's Industry and Environment Office (1989), em uma metodologia de Auditoria Ambiental, as atividades normalmente auditadas incluem a política, a responsabilidade e organização das tarefas, o planejamento, acompanhamento e relatório das ações, o treinamento e conscientização do pessoal, as relações externas com os órgãos públicos e a comunidade, a adequação aos padrões legais, o planejamento de emergência e funcionalidade, as fontes de poluição e acompanhamento das descargas, a economia de recursos e o uso do solo. (apud DONAIRE, 1999, p. 123).

Dessa forma, além de representar um instrumento de política ambiental, a auditoria ambiental avalia, também, as instalações e práticas operacionais e de manutenção de uma atividade poluidora, servindo para fornecer dados sobre a extensão dos impactos ambientais, quantificar a escala dos problemas ou examinar as causas e efeitos de uma possível correção para determinada organização, como também, para verificar o desempenho ambiental de qualquer tipo de organização, seja ela pública ou privada, industrial, comercial ou de serviços.

2.1. Definições e Conceitos Básicos de Auditoria Ambiental

Vários são os conceitos de Auditoria Ambiental no meio empresarial dentre os quais destacou-se o da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), NBR ISO 14010:

[...] um processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências de auditoria para determinar se as atividades, eventos, sistemas de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em conformidade com os critérios de auditoria, e para comunicar os resultados deste processo ao cliente. (ABNT, 1996).

Na área pública, verifica-se, também, uma diversidade de definições, porém, devido às características específicas e às atribuições dos Tribunais de Contas, em especial o da Bahia, que guardam semelhança com as do Tribunal de Contas da União - TCU, este trabalho considera como mais apropriado o adotado por esta instituição, que em seu Manual de Auditoria Ambiental (BRASIL, 2001, p. 13), aprovado através da Portaria nº 214/01, estabelece que a auditoria ambiental é “o conjunto de procedimentos aplicados ao exame e avaliação dos aspectos ambientais envolvidos em políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle”.

2.2. Auditoria Ambiental Pública

É aquela determinada e/ou realizada pelo Poder Público, cuja aplicação ocorre de forma compulsória, sendo portanto, utilizada com caráter obrigatório. Tem como uma de suas características fundamentais a publicidade de seus relatórios, objetivando a informação da sociedade e permitindo maior participação no controle ambiental.

Essa auditoria pode exercer importante papel como instrumento auxiliar na execução de políticas públicas, representando também uma excelente oportunidade para estabelecer um cunho preventivo para o controle ambiental das atividades empresariais,

conforme Malheiros (2002). Na Figura 1 estão demonstradas as aplicações da auditoria ambiental pública.

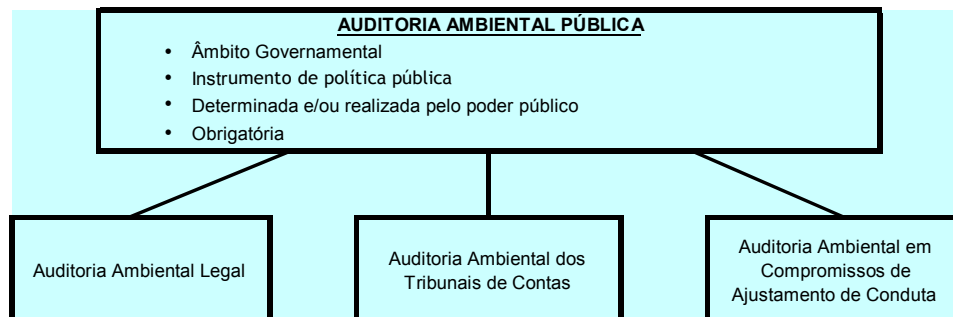


Figura 1. Auditoria ambiental pública no contexto brasileiro
Fonte: Adaptado de Malheiros, 2002

Dessa forma, na área pública destacam-se: auditoria ambiental legal, auditoria ambiental em termos de compromisso de ajustamento de conduta e auditoria ambiental dos Tribunais de Contas.

A Auditoria Ambiental Legal é utilizada de forma auxiliar a fiscalização, embora não possa ser confundida com a ação de fiscalização com vistas a verificar o cumprimento das leis e normas ambientais.

Na Auditoria em Compromisso de Ajustamento de Conduta, verifica-se o cumprimento do acordo firmado, no qual uma das partes se compromete a promover ajuste de conduta com as exigências legais, devido a condenação por agressão ambiental, decorrente de acidente ou de processo produtivo inadequado em relação ao meio ambiente. Na assinatura do termo, instituído, no Brasil, pela Lei de Ação Civil Pública (BRASIL, 1985), além de firmar compromisso de ajuste, a compromissária, empresa que vai ajustar sua conduta, se obriga a realizar auditorias ambientais.

Enquanto as Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS traçaram diretrizes internacionais no sentido de incentivar a inserção das questões ambientais nas auditorias realizadas pelos órgãos de controle externo, no Brasil, os dispositivos da Constituição Federal de 1988 e as Constituições Estaduais atribuem competência aos Tribunais de Contas – União, Estados e Municípios – para procederem a essas auditorias, tornando estas instituições, no entender de Malheiros (2002), importantes parceiros nos processos de gestão ambiental pública e de busca de desenvolvimento sustentável, ao atuar na melhoria das ações de proteção, preservação, conservação, controle e recuperação ambiental.

3. Auditoria Ambiental e as EFS

Para dar sustentação aos pressupostos deste trabalho os procedimentos metodológicos utilizados foram pesquisas exploratórias e bibliográficas, e como instrumentos de coleta de dados foram aplicados questionários estruturados e entrevistas, além de busca em *sites* institucionais e pesquisas em documentos produzidos em congressos e seminários, buscando-se conhecer o grau de conhecimento e aplicação da auditoria ambiental pelos organismos internacionais da América Latina e Caribe e pelos Tribunais de Contas do Brasil.

Os dados revelaram que, dos 12 países pesquisados na América Latina, 8 realizam ações relativas a auditorias ambientais, sendo eles: Panamá, Costa Rica, Colômbia, Chile, Argentina, Peru, El Salvador e Brasil.

Dentre os 21 Tribunais de Contas que responderam ao questionário verificou-se que cinco (15%) incluíram a auditoria ambiental em seu planejamento e, apenas um (3%), implantou efetivamente essa espécie de auditoria em sua rotina de trabalho, enquanto quatro (12%) declararam estar em fase de implantação e sete (21%), revelaram ter executado alguma ação relativa à auditoria do meio ambiente. Os demais (quatro) não possuem ações relacionadas à questão ambiental.

Dentre os que planejaram e/ou realizam auditorias ambientais merecem destaque:

- Tribunal de Contas da União, que executa auditoria ambiental fundamentada pelo Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental – PDFA.
- TCE do Paraná, que desenvolve auditorias ambientais em programas governamentais co-financiados por organismos internacionais.
- Tribunais dos Estados de Pernambuco, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul que estão em fase de implantação das auditorias ambientais.
- Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, que inclusive criou grupo de trabalho para estudar e propor ações visando à implementação.

Embora não tenha traçado diretrizes institucionais para a área ambiental, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia - TCE/Ba, valendo-se do método de auditoria integrada, aborda os aspectos ambientais no bojo das outras modalidades de auditorias, em especial aquelas que envolvem as obras públicas decorrentes da execução de programas governamentais com recursos co-financiados, a exemplo dos seguintes: Projeto de Desenvolvimento Comunitário para a Região do Rio Gavião do Estado da Bahia, financiado pelo FIDA; Programa de Integração dos Corredores Rodoviários do Estado da Bahia, financiado pelo BID; Programa de Atração de Investimentos e Fomento à Competitividade Industrial; Programa de Saneamento Ambiental da Bahia de Todos os Santos, financiado pelo BID.

Os dados revelaram que:

- existem estágios variados de desenvolvimento, por parte das EFS, evidenciando ser este, ainda, incipiente, em âmbito nacional;
- há pouca integração entre as instituições de controle tanto no âmbito nacional, quanto na América Latina;
- pouco tem sido feito no sentido da implementação de auditorias ambientais, no âmbito dos Tribunais de Contas do Brasil;
- a questão ambiental ainda não representa prioridade para os órgãos de controle existentes no país; e
- geralmente, a ação desses tribunais concentra-se nos aspectos ambientais ligados a obras públicas.

As dificuldades apontadas pelos Tribunais para a implementação das auditorias ambientais gravitaram na definição da forma e espaço legal para atuação do controle externo, na ausência de capacitação do corpo técnico, na inexistência de servidores com formação técnica na área ambiental para a formação de equipe multidisciplinar, bem como na ausência de parâmetros com relação a outros Tribunais em trabalhos de mesma natureza.

Outro ponto em comum, foi a dificuldade no estabelecimento de indicadores de desempenho ambiental mensuráveis, revelando-se como um desafio a ser enfrentado pelas instituições de controle.

Confirmou-se, também, que as Entidades de Controle devem contar com pessoal e recursos necessários para realizar os trabalhos de auditoria, através de equipes interdisciplinares; sendo, a capacitação dos recursos humanos, de fundamental importância para o desenvolvimento e a realização das auditorias de natureza ambiental.

Diante dos resultados obtidos no levantamento de informações ficou comprovada a necessidade de elaboração da proposta que visa subsidiar a implantação sistemática de auditorias ambientais nos TC's, descrita no tópico a seguir.

4. Proposta de Sistematização

Diante do cenário revelado, tanto em nível de EFS na América Latina e especialmente no que tange aos Tribunais do Brasil e considerando que a auditoria não deve se limitar a aspectos relativos a obras, mas sua abrangência deve ser ampliada a todos os tipos de impacto ao meio ambiente, provocados por quaisquer ações desenvolvidas pelos programas de governo, sejam elas ligadas à preservação de flora e fauna, áreas protegidas, recursos hídricos, poluição em todos as suas modalidades, efeitos decorrentes de irrigação e preservação do patrimônio cultural é que este estudo propõe a sistematização e ampliação de escopo da auditoria ambiental, no âmbito do TCE/Ba.

4.1. Motivação para Implantar Auditoria Ambiental

Vários são os motivos que justificam a implantação de um modelo abrangente de auditorias ambientais pelo TCE/Ba, dentre eles pode-se enumerar: melhoria das relações de parceria e envolvimento com os stakeholders; melhoria organizacional; conscientização ambiental dos funcionários; atendimento às expectativas da comunidade em que está inserida; comprometimento com o desenvolvimento sustentável; submissão à legislação, forte pressão interna e externa; comprometimento com a responsabilidade ambiental como parte dos valores da instituição; melhoria da imagem institucional; alto comprometimento do pessoal e melhoria nas relações de trabalho; melhoria e criatividade para novos desafios.

4.2. Esboço Geral da Proposta

Neste tópico está apresentada a organização necessária à operacionalização da proposta e para melhor organizar e sistematizar o conhecimento sugere-se que essa implantação se dê em 4 etapas principais como base de apoio à metodologia. São elas: Sensibilização, Sistematização, Implantação e Avaliação de Resultados (Figura 2).



Figura 2. Etapas da metodologia
Fonte: Malafaia (2004).

Estas etapas podem acontecer de forma isolada ou se sobrepor em algum momento da aplicação, e devem ser distribuídas de tal forma que proporcionem à organização a concreta possibilidade de implementá-las conforme suas potencialidades e disponibilidades.

A metodologia de implantação do projeto de sistematização da auditoria ambiental proposta neste trabalho leva em consideração os fatores determinantes de sucesso, as oportunidades e as dificuldades enfrentadas por outras entidades de controle externo, com referência aos processos de implantação em curso.

a) Etapa de Sensibilização

Etapa que se destina a envolver a instituição, em todos os níveis hierárquicos, através da conscientização, oferecendo dados suficientes para que se possa convencê-la da necessidade e das vantagens da implantação sistemática da auditoria ambiental.

Recomenda-se realização de palestras para a alta administração do TCE/BA com o objetivo de esclarecer a importância do seu efetivo comprometimento para o sucesso do processo de implantação, qualquer que seja a metodologia adotada. A instituição deve ter noção da profundidade das mudanças decorrentes do processo de sistematização.

Uma vez obtido o comprometimento e a liderança da alta administração, envolvendo, além da presidência, o tribunal pleno, os auditores substitutos, os assessores, enfim, o nível político/estratégico do TCE, oportuno se faz investir no corpo diretivo intermediário (tático), realizando reuniões de trabalho, apresentações técnicas e *workshops*, submetendo a matéria ao Comitê de Auditoria que deverá promover estudos e discussões.

É necessário, também, discutir o tema com o corpo técnico-operacional, não apenas para comprometê-los, mas também, para incentivar o estudo e o conhecimento sobre o assunto, estimulando as capacidades e revelando os talentos, com vistas a desmitificação do tema. Para atingir esta população, a comunicação será estabelecida, inclusive, via *internet/intranet*, através da qual serão solicitadas sugestões técnicas e realizado intercâmbio de conhecimento, tanto internamente quanto externamente. Desta forma estabelece-se o exercício do *benchmarking* ambiental que se refere ao estabelecimento de políticas institucionais de “troca” e absorção de informações sobre a gestão e auditoria ambiental, com o envolvimento de todo o órgão.

Os fóruns participativos também deverão ser estimulados, como forma de discutir soluções específicas para situações pendentes, aproveitando a experiência e conhecimento autógeno dos grupos envolvidos, contribuindo para melhorar a transparência e a imagem da organização e da própria atividade de auditoria.

Nesta etapa, inicia-se a identificação da equipe de auditoria, devendo ser levados em consideração requisitos como: formação acadêmica, experiência acumulada, interesse e perfil de cada um dos membros e comprometimento com as questões ambientais.

A formação de grupo de estudo evidencia a multidisciplinaridade trabalhada pela metodologia (equipe formada por pessoas dos diversos setores, onde cada membro traz para o grupo a visão do objeto a ser analisado, conforme a construção dos seus conhecimentos) e objetiva a uniformização e nivelamento do saber científico.

O Quadro 1 sintetiza as estratégias, ações e resultados esperados nesta fase:

ESTRATÉGIA	AÇÃO	RESULTADOS ESPERADOS
Sensibilização da Alta Administração.	• Apresentação do projeto de implantação à alta administração, demonstrando a necessidade e as vantagens na realização da Auditoria Ambiental.	• Comprometimento e Liderança da Alta Administração
Sensibilização do nível intermediário	• Apresentação do projeto ao Comitê de Auditoria para estudo e avaliação da metodologia de implementação.	• Compromisso e envolvimento do nível intermediário
Sensibilização	• Divulgação dos trabalhos pela intranet, solicitando	• Compromisso e envolvimento

do nível operacional	sugestões técnicas de implantação; <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de material educativo (cartazes, folders); • Instalação de Fórum Ambiental com o uso da intranet/internet; • Realização de seminário e workshop 	de toda a Instituição <ul style="list-style-type: none"> • Desmitificação do tema
-----------------------------	---	--

Quadro 1. Etapa de sensibilização

Fonte: Adaptado de Malafaia (2004).

b) Etapa de Sistematização

Esta fase consiste na instrumentalização do Órgão para o exercício da Auditoria Ambiental, preparando as bases para a fase seguinte, a fim de respaldar sua realização, que deve estar institucionalizada, de forma a garantir a continuidade do projeto em estudo. Para materializar o compromisso da instituição para com o meio ambiente, a problemática ambiental deve estar inserida no Planejamento Estratégico do TCE, constando declaração expressa de sua Responsabilidade Social e Ambiental, objetivando, principalmente, estimular a cultura organizacional interna para auditoria de natureza ambiental.

É conveniente, também, normatizar a ação da Auditoria Ambiental, estabelecendo as premissas gerais, os parâmetros e estratégias de atuação, as vertentes e prioridades organizacionais, determinando, ainda, uma definição temporal para a efetivação do Projeto, traçando, assim, a estratégia de ação, que se reporta à elaboração de estratégias voltadas ao desenvolvimento operacional do órgão. Afinal, é importante saber onde se quer chegar.

Dentre estas premissas, recomenda-se considerar o atual modelo metodológico vigente no TCE/BA, com o devido relacionamento de padrões de auditorias usuais para a modalidade ambiental, principalmente, em função da legislação específica.

Além disto, por uma questão de prudência, e considerando a pouca tradição e conhecimento sobre o assunto, torna-se conveniente que o processo seja iniciado com a realização de auditorias de caráter experimental, com focos direcionados, ou seja, auditorias piloto, que sirvam de referência à sedimentação de conhecimento para auditorias futuras.

O estabelecimento de plano de implementação contendo cronograma de trabalho é importante para que se tenha a dimensão dos objetivos específicos e um limite de tempo que oriente as ações previstas. Este plano deve contemplar, dentre outras providências, a elaboração de manuais de procedimentos gerais e específicos, guias de auditorias, as necessidades de contratação e capacitação do corpo técnico através da promoção e participação em cursos, treinamentos, seminários e congressos.

As parcerias e/ou cooperação técnica com outras instituições –Assembléia Legislativa (em especial a Comissão de Meio Ambiente), outros Tribunais de Contas estaduais e municipais, quando existentes, outros Órgãos de Controle, Universidades, administração pública federal e estadual, setor privado, ONG's – são imprescindíveis para a integração das ações e para o desenvolvimento do saber científico.

Neste estágio, a equipe de auditoria, já deve estar com a sua configuração delineada e realizando estudos e pesquisas sobre o tema, de forma a subsidiar a elaboração dos instrumentos normatizadores necessários à efetiva operacionalização do Projeto, realizando também, estudo sobre temas correlatos e específicos ao exercício do efetivo controle ambiental.

Importante destacar, também, a necessidade de contar com especialistas e consultores, em todas as fases da auditoria, com vistas a suprir carências técnicas e de pessoal, em áreas específicas, o que deve ser feito com base em diagnóstico prévio, que indique as necessidades em relação ao tipo de auditoria a ser realizada a fim de buscar o profissional adequado.

No quesito capacitação técnica, a verificação de habilidades e o investimento em qualificação dos membros da equipe de auditoria são de vital importância para o êxito do Projeto. É preciso que todos os membros da equipe conheçam as suas funções e tenham consciência sobre as suas limitações.

Ademais, o perfil delineado para o profissional da área deve priorizar a valorização da formação humanística com uma visão global que o habilite a compreender todas as variáveis que interferem na gestão, sejam elas políticas, sociais, econômicas, culturais e ambientais/ecológicas.

A equipe de auditoria deve trabalhar de maneira cooperativa, de forma que a identificação de fragilidades operacionais de seus componentes sirva de parâmetro para o desenvolvimento de programas de treinamentos e capacitação ao nível da gestão, constituindo-se, também, em uma oportunidade de manter motivados os funcionários da organização. Espera-se, enfim, com esta etapa, que ocorra a incorporação de valores e conceitos através das ações sintetizadas no Quadro 2.

ESTRATÉGIA	AÇÃO	RESULTADOS ESPERADOS
<i>Organização institucional e metodológica</i>	• Inclusão da AA no Planejamento Estratégico do TCE e na Programação Anual de auditoria	• Delineamento da Política Ambiental interna
<i>Organização da estrutura física, recursos humanos, financeiros e materiais</i>	• Reunião com o comitê de auditoria para instituir grupo de trabalho/comissão de implantação	• Implantação de projeto piloto para realização de auditorias ambientais de caráter experimental no primeiro ano do Projeto
<i>Aparelhamento técnico e científico do TCE</i>	• Implementação de intercâmbio com outras EFS	• Disseminação de informações
<i>Normatização da ação de AA</i>	• Implementação de acordos de cooperação com entidades relacionadas à gestão ambiental	• Instrumentalização do órgão para a realização de todas as espécies de auditorias ambientais no curso de cinco anos
<i>Formação, treinamento e aperfeiçoamento</i>	• Realização de levantamentos e do armazenamento de informações	• Manutenção do quadro técnico atualizado

Quadro 2. Etapa de sistematização

Fonte: Adaptado de Malafaia (2004).

c) Etapa de Implantação

Estabelecidas as bases, a etapa de implantação é a que vai permitir o efetivo exercício do controle ambiental perseguido, sempre obedecendo às premissas estabelecidas internamente, sem dissociar-se do comprometimento da alta administração, que representa passo fundamental para o sucesso de qualquer Projeto.

Esta fase, quando serão selecionados os trabalhos a serem realizados, deve estar fundamentada nos princípios básicos de controle externo, com base na utilização de Matriz de Risco aplicada aos programas governamentais que realizem ações que gerem impacto no meio ambiente.

No que diz respeito ao planejamento das atividades, verifica-se a necessidade de sua integração ao Plano Operacional, elaborado pelas Coordenadorias de Controle Externo (CCE), que representa o estabelecimento de diretrizes gerenciais para a consecução dos objetivos do órgão, de forma que esteja integrada à cultura organizacional, tal como as demais espécies de auditoria.

É imprescindível, para o êxito do Projeto, que os objetivos a serem alcançados com o exercício da auditoria ambiental, na condição de instrumento auxiliar da Gestão Pública a serviço dos objetivos operacionais, sejam conhecidos pelos gestores e amplamente

divulgados ao nível do Estado, sendo salutar, portanto, a promoção de encontros, reuniões e seminários com a participação dos jurisdicionados.

Nesta fase se inicia(m), efetivamente, a(s) auditoria(s) piloto, anteriormente selecionada(s), que representa(m) uma prospecção nos assuntos eleitos para análise, pois, a partir do estudo dos programas, projetos ou órgãos selecionados para exame é que a equipe irá conhecer mais profundamente o que será auditado, levando em conta seus aspectos relevantes, de acordo com o objeto da auditoria, de maneira a oferecer uma descrição suficientemente detalhada e necessária à avaliação dos aspectos ambientais, havendo a necessidade de atualização de conhecimentos do quadro técnico através de técnicas e métodos utilizados, no Brasil e no exterior.

Acontece, também, o aparelhamento técnico e científico das equipes de auditoria, pois é quando são identificadas as necessidades específicas para cada trabalho, produzindo-se, também, os manuais, guias e rotinas pautados na prática desenvolvida. A elaboração de manuais visa garantir a observância às diretrizes estabelecidas e assegurar a continuidade dos serviços por outros profissionais.

A adoção de indicadores de desempenho deve possibilitar a comparabilidade dos padrões para permitir a avaliação da eficiência.

Torna-se conveniente, ainda, a realização de programa de capacitação e treinamento voltado para aspectos específicos, dirigidos às áreas de atuação, imposta por cada auditoria, com a certeza de que este programa seja complementado, na medida em que os assuntos tratados sejam sedimentados pelas equipes de auditoria.

O Quadro 3 apresenta, resumidamente, esta fase:

ESTRATÉGIA	AÇÃO	RESULTADOS ESPERADOS
Iniciar a AA externa do projeto piloto	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico da Situação Atual – Revisão Ambiental Inicial • Identificação de equipe piloto • Identificação e escolha de programas e entidades que executem ações que envolvam o meio ambiente • Aquisição de livros e estudos técnicos • Parcerias com outros tribunais e universidades • Concursos direcionados a profissionais da área <ul style="list-style-type: none"> • Realização de programa de treinamento e capacitação • Elaboração de manuais, guias e rotinas • Desenvolvimento de indicadores de desempenho 	<ul style="list-style-type: none"> • Aparelhamento técnico e científico nas áreas auditadas • Manutenção do quadro técnico atualizado nas técnicas e métodos utilizados, no Brasil e no exterior • Aumento gradativo das auditorias programadas

Quadro 3. Etapa de implantação

Fonte: Adaptado de Malafaia (2004).

d) Etapa de Avaliação e Orientação dos Resultados

Na busca de respostas ao problema enunciado, ou seja, o elemento selecionado para estudo, o grupo de trabalho deve utilizar sua carga de conhecimento e experiência, tornando possível, desta forma, a solução do problema, e trazendo ganhos na melhoria do desempenho da função de auditoria e nos resultados advindos desta intervenção.

Assim, esta fase do modelo tem por função realizar uma avaliação constante dos métodos e técnicas utilizadas e dos resultados obtidos para, com base neles, determinar um conjunto de ações a desenvolver (ou a reorientar), estabelecidas através de cronograma, suficientemente detalhado, de execução das ações previstas para o próximo período, assim como dos responsáveis por sua execução, com vistas ao aprimoramento constante do processo auditorial. Este monitoramento pode ser viabilizado com o auxílio das ferramentas computacionais disponíveis na instituição.

É certo que a avaliação deve ser realizada em todas as fases do processo, com o objetivo de identificar as falhas e deficiências e, assim, reorientar os rumos, no aspecto em que se mostrar necessário. A melhoria de todo e qualquer processo se dá na medida em que se avalia e monitora o desenvolvimento e os resultados obtidos, momento em que são confirmados os acertos e redirecionados os entraves e gargalos existentes.

Descrever as funções também é outro passo importante desta fase, permitindo que se tenha uma visão macro do objeto de estudo para análise e a identificação dos pontos críticos do projeto.

O Quadro 4 apresenta, resumidamente, esta fase quando, em última análise, busca-se a incorporação da Auditoria Ambiental na cultura organizacional do TCE/BA.

ESTRATÉGIA	AÇÃO	RESULTADOS ESPERADOS
<i>Avaliar os métodos e técnicas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de seminários periódicos de avaliação dos trabalhos desenvolvidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Sedimentação da realização de Auditorias Ambientais no TCE/BA
<i>Monitorar os resultados das auditorias realizadas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção de banco de dados sobre os relatórios e achados de auditorias efetuando o acompanhamento das recomendações 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação de possíveis falhas e entraves na sua realização, com vistas a redirecionar rumos do modelo implantado
<i>Identificar necessidade de novas auditorias</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Registro das sanções aplicadas pelos órgãos detentores de poder de polícia, inclusive o TCE/BA, identificando as reincidências 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimoramento das técnicas e métodos utilizados
<i>Conferir transparência às ações do TCE/BA, na área ambiental</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação das ações do TCE/BA, com vistas a torná-las conhecidas da Comissão de Meio Ambiente da ALBA, mídia, ONG's, população, etc. • Manutenção de um canal aberto para receber informações e denúncias de agressão, para intervir, se necessário, ou acionar os órgãos competentes para tal encargo • Emissão de boletins informativos mensais sobre os trabalhos realizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de ocorrências negativas no meio ambiente, com redução de custos, reparação de danos e com saúde pública decorrente de impactos negativos ao meio ambiente. • Melhoria do fornecimento de serviços públicos pelo Estado; • Aperfeiçoamento do Controle Operacional • Melhoria da imagem do TCE/BA; • Revisão e melhoria contínua

Quadro 4. Etapa de avaliação e orientação dos resultados

Fonte: Adaptado de Malafaia (2004).

4.3. Concepção Lógica do Projeto

A técnica do Quadro Lógico foi desenvolvida nos meados dos anos 60 e se constitui num instrumento de planejamento, em forma de matriz, que visa organizar a seqüência causa-efeito que todo projeto deve ter.

Para Pfeiffer (2000, p. 83), representa o resumo do plano completo de um projeto que fornece respostas às seguintes perguntas:

Porque o projeto deve ser realizado?

Qual é o seu propósito e quais as mudanças a serem alcançadas?

Como se pretende produzir melhorias?

Quais as condições externas que influenciam o alcance dos resultados e dos seus efeitos?

Como é possível identificar o alcance das melhorias e mudanças?

Objetivando responder a estas questões e demonstrar, de forma concisa, lógica e ordenada, o Projeto de Sistematização da Auditoria Ambiental, no TCE/BA, foi elaborada a Matriz demonstrada no Quadro 5, como instrumento de planejamento e posterior acompanhamento do Projeto.

Nome do Projeto:		Sistematização da Auditoria Ambiental no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia		
DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS	INDICADORES	VERIFICADORES	PRESSUPOSTOS	
<p>FINALIDADE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redução de ocorrências negativas ao meio ambiente, bem como dos custos com reparação de danos e com saúde pública decorrente de impactos negativos ao meio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de registros de denúncias relativas à questão ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Dados estatísticos dos organismos oficiais de proteção ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilização da Administração Pública na Gestão Ambiental. • Sensibilização da sociedade em todos os seus setores no que tange à importância da preservação do meio ambiente 	
<p>OBJETIVOS:</p> <p>1. Programas governamentais avaliados com foco na questão ambiental</p>	<p>1.1. Relatórios do TCE/BA avaliando programas com foco na Gestão Ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trabalhos divulgados na Internet. • Imprensa abordando questões apresentadas nos relatórios de auditoria • Ações do TCE/BA com repercussão na Comissão de Meio Ambiente da ALBA, mídia, ONGs, população, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilização, apoio e investimento constante da Alta Administração do TCE/BA em recursos materiais, financeiros e humanos, em especial na capacitação do corpo técnico com vistas ao desenvolvimento das auditorias ambientais 	
<p>RESULTADOS:</p> <p>1. Equipe técnica do TCE/BA desenvolvendo auditorias ambientais</p>	<p>1.1. Relatórios de Auditoria Ambiental executados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • AUDIN, MS-Project 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilização, apoio e investimento constante da Alta Administração do TCE/BA na capacitação do corpo técnico com vistas ao desenvolvimento das auditorias ambientais 	

continua

Nome do Projeto:		Sistematização da Auditoria Ambiental no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia		
DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS	INDICADORES	VERIFICADORES	PRESSUPOSTOS	
RESULTADOS (continuação)				
2 Equipe técnica do TCE/BA devidamente capacitada e integrada às práticas mais modernas utilizando conceitos, técnicas e metodologias para avaliar os programas com ênfase na gestão ambiental	<p>2.1 Intercâmbio com outras Entidades de Fiscalização Superiores</p> <p>2.2 Acordos de cooperação firmados com entidades relacionadas à gestão ambiental</p> <p>2.3 Parcerias com outros tribunais e universidades</p> <p>2.4 Participação em cursos, seminários e congressos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Termos de Acordo de Cooperação Técnica 		
3 Sistemas implantados e em funcionamento para monitoramento da implementação e do impacto das recomendações do TCE/BA	<p>3.1 Plano de Ação das auditorias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de técnicos treinados – CEICE 		
4. Conceitos, métodos e técnicas relacionadas à auditoria ambiental institucionalizada no TCE/BA.	<p>4.1 Trabalhos divulgados pela INTRANET</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de Auditoria 		
	<p>4.2 Realização de Fórum Ambiental na Intranet</p>			
	<p>4.3 Palestras, Seminários e Workshop realizados sobre o tema</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intranet, CEICE 		

Continua

Sistematização da Auditoria Ambiental no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia			
Nome do Projeto:	INDICADORES	VERIFICADORES	PRESSUPOSTOS
DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS ATIVIDADES: 1.1. Inclusão da Auditoria Ambiental no Planejamento Estratégico do TCE/BA e na Programação Anual de Auditoria 2.1. Elaboração de uma metodologia de execução de Auditorias Ambientais 2.2. Realização de um programa de formação e capacitação do corpo técnico para execução de auditorias ambientais	<ul style="list-style-type: none"> Quantidade de Auditorias Ambientais constantes na Programação Anual de Auditoria do TCE/BA. Manuais, guias e rotinas/procedimentos do TCE/BA para realização de auditoria ambiental. Investimentos em cursos com ênfase em Auditoria Ambiental Investimentos em cursos abordando a questão ambiental. Participação do corpo técnico em Palestras, Seminários e Congressos abordando o tema meio ambiente Aquisição de livros e estudos técnicos relacionados com o tema Manutenção de banco de dados específicos de auditoria ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> MS-Project Manuais, guias e procedimentos – AUDIN, Comitê de Auditoria. Relatórios CEICE 	<ul style="list-style-type: none"> Sensibilização e apoio da Alta Administração do TCE/BA, da Superintendência Técnica, Coordenadores e CEICE, bem como dos Gerentes e respectivo corpo técnico da importância da instituição estar realizando auditoria com ênfase na gestão ambiental

Continua

Nome do Projeto:		Sistematização da Auditoria Ambiental no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia		
DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS		conclusão		
ATIVIDADES (continuação)		INDICADORES	VERIFICADORES	PRESSUPOSTOS
3.1. Implantação de um sistema de acompanhamento das recomendações relativas aos achados de auditoria e informações relativas à questão ambiental relacionadas aos programas de governo.	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção de um canal aberto para receber informações e denúncias de irregularidades relativas ao meio ambiente no âmbito dos programas públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • AUDIN 		
4.1. Realização de um programa interno de conscientização da importância da atuação do TCE/BA na realização de auditorias com enfoque na gestão ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto Estruturado de implantação demonstrando as necessidades e vantagens na realização da auditoria ambiental pelo TCE/BA. • Normas e procedimentos de Auditoria Ambiental sistematizadas no âmbito do TCE/BA. • Projeto Piloto • Material Educativo e palestras. • Concursos direcionados a profissionais da área. 	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto de Implantação apresentado à Alta Administração e ao Comitê de Auditoria • Manual e Guias de Auditoria Ambiental. • Trabalhos desenvolvidos. • Folders, cartazes - CEICE • Editais dos concursos. 		

Quadro 10. Matriz Lógica do projeto

Fonte: Malafaia (2003, p. 11 -14)

5. Considerações Finais

A consciência de problemas ambientais é uma preocupação de interesse global e, embora pressionados a investirem na preservação do meio ambiente, os governos não caminham com a mesma velocidade dos empreendimentos privados no que se refere ao controle da gestão ambiental.

Este cenário, além de evidenciar necessidades de mudanças, impõe que governos e organizações se antecipem ao futuro para que sobrevivam às exigências locais e internacionais a que estão expostos, e conduz a uma ação pedagógica, mais do que punitiva, tendo em vista a sua eficácia, eficiência, economicidade, equidade, moralidade e desenvolvimento sustentado.

Assim, as recentes mudanças experimentadas pela sociedade, aliadas ao início de um novo milênio, têm provocado reflexões acerca do modelo predominante de controle e auditoria utilizado pelas EFS que são impulsionadas pela necessidade de modernização do setor público, especialmente no que diz respeito às questões ligadas ao meio ambiente, de uma forma integral. Neste contexto, surge a discussão do papel do Estado no enfrentamento dos novos desafios apresentados.

À vista disso, este estudo objetivou, principalmente, apresentar efetiva contribuição para a melhoria da qualidade das auditorias governamentais realizadas pelo TCE/BA, no sentido de promover o aperfeiçoamento dos métodos, técnicas e rotinas de trabalho, ao instituir, sistematicamente, o exercício da Auditoria Ambiental, visando uma efetiva intervenção da ação controladora diante dos problemas ambientais que afetam a população de maneira generalizada.

Isto porque o conhecimento e aplicação da auditoria ambiental no setor público, impulsionado por um adequado modelo de controle e fiscalização ambiental, aplicável aos Tribunais de Contas, revestem-se de urgência. Ademais, possibilitará não apenas a sua modernização, como também a melhoria dos serviços prestados à coletividade, garantindo que se proceda a um racional uso desses recursos, minimizando desperdícios dele decorrentes, com vistas a preservar a qualidade de vida da população e, em última análise, a sobrevivência do planeta.

No âmbito nacional, observa-se que o processo está apenas começando, sendo conduzido de forma pontual, a disseminação de informações e a interação entre os Tribunais de Contas ainda precisa ser intensificada para que não ocorram grandes lacunas técnicas entre eles, visto fazerem parte de um sistema maior de controle, cujos benefícios devem ser revertidos em prol da coletividade.

A recente iniciativa dos tribunais brasileiros demonstra que o Controle da Gestão Ambiental de responsabilidade do Estado, está iniciando, no país, embora as pressões internas e externas pela preservação do meio ambiente já sinalizassem há alguns anos, neste sentido, afinal, a sociedade está, a cada dia, mais consciente de que a sobrevivência da espécie humana depende do uso e manejo racionais dos recursos naturais – renováveis ou não – para assegurar a conservação e preservação da biodiversidade e minimizar os impactos da ação do homem sobre o meio ambiente.

Como resultado deste estudo, pode-se concluir que é oportuno o desenvolvimento da matéria por parte dos Tribunais de Contas, visto que a fiscalização, no cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, permite a reorientação de estratégias de política ambiental e a introdução de melhorias e aperfeiçoamento nos sistemas de gestão e processos operacionais.

Espera-se que este trabalho possa servir de incentivo para que se comece a estudar a problemática ambiental como uma estratégia de sobrevivência da atual e das futuras gerações e como uma maneira de indicar ações que possam promover a melhoria da qualidade de vida da população.

6. Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 14010**: diretrizes para auditoria ambiental: princípios gerais. Rio de Janeiro, 1996.

BRASIL. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina Ação Civil Pública de Responsabilidade por Danos Causados ao Meio Ambiente, ao Consumidor, a Bens de Direitos do Valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico e Paisagístico (VETADO) e dá outras providências. 1985. Disponível em: <<http://www.jornaldomeioambiente.com.br/LegislacaoAmbiental/leisfederais.asp>>. Acesso em: 26 maio 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria ambiental do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU/Secretaria de Auditoria e Inspeções, 2001.

DONAIRE, Denis. **Gestão ambiental na empresa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 169p.

MALAFAIA, Raimunda Maciel Sacramento. **Auditoria ambiental**: uma proposta para o Tribunal de Contas. 5 set. 2003. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/sitenovo/develop/noticiar/aim/auditoriaambiental/>>. Acesso em: 15 out. 2003.

MALAFAIA, Raimunda Maciel Sacramento. **Auditoria ambiental como instrumento de controle**: uma proposta para o Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Salvador, 2004. 154f. Dissertação (Mestrado Profissional em Auditoria) – Centro de Pós- Graduação e Pesquisa – CEPPEV – Fundação Visconde de Cairu.

MALHEIROS, Telma Maria Marques. **O controle ambiental federal das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no novo cenário de flexibilização do monopólio estatal no Brasil**. 2002. Dissertação de Mestrado. Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro – COOPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 1, jan./mar. 2000.