



Escola Nacional de Administração Pública

AS CONTRIBUIÇÕES DAS AVALIAÇÕES REALIZADAS PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU ÀS POLÍTICAS AMBIENTAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do grau de
Especialista em Gestão de Políticas Ambientais.

Aluna: Leonarda Cristina Melo Rufino de
Sousa

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Henrique Lui

Brasília – DF

Junho/2020

AS CONTRIBUIÇÕES DAS AVALIAÇÕES REALIZADAS PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU ÀS POLÍTICAS AMBIENTAIS

Autor: Leonarda Cristina Melo Rufino
de Sousa

Controladoria-Geral da União (CGU)

Palavras chave: Políticas Ambientais, Controle Interno e Auditoria

Resumo

O estudo teve como objetivo identificar e analisar as contribuições do órgão de Controle Interno do Executivo - CGU às políticas ambientais. O foco do trabalho foi as recomendações emitidas em função das auditorias e fiscalizações realizadas nos programas do Ministério do Meio Ambiente e unidades jurisdicionadas, num período de dez anos. A metodologia aplicada foi uma pesquisa exploratória, através da análise documental e dos dados disponíveis nos Sistemas Monitor, Novo Ativa e e-AUD da CGU, além dos relatórios publicados no site do órgão. O trabalho apresentou a conclusão de que, o órgão está contribuindo com as políticas ambientais, através do aprimoramento da gestão, da prestação de contas, da transparência e publicidade de dados (accountability), com a implantação de sistema de monitoramento de projetos e com o aperfeiçoamento de processo, em especial àquelas executadas através dos Programas da Biodiversidade, Qualidade Ambiental e Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios.

Introdução

Este estudo teve por objetivo identificar e analisar as contribuições das avaliações realizadas pela Controladoria Geral da União – CGU, às políticas ambientais, previstas nos Programas do Planos Plurianuais da União, voltadas para a agenda ambiental nos últimos dez anos. Considera-se política ambiental o conjunto de normas, leis e ações públicas, instituída e implementadas com a finalidade de preservação ambiental. Quanto as avaliações, essas são realizadas pelo órgão de Controle Interno do Executivo, a CGU, em cumprimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

A avaliação de políticas públicas é considerada um importante instrumento de aperfeiçoamento das ações de governo. As avaliações devem ser utilizadas como subsídios na formulação, reformulação e planejamento. Além de serem utilizadas para divulgação dos resultados alcançados pelo governo. Tendo o órgão de controle interno um papel fundamental nesse processo.

Quanto ao PPA, observa-se que, desde 2012, a agenda ambiental está inserida na área temática do desenvolvimento produtivo. Os recursos destinados a essa agenda, desenvolvimento produtivo e ambiental, corresponde entre 15 e 20% do total de recursos do PPA, sendo os valores disponíveis aos programas ambientais 1% do total destinado a essa área.

Neste estudo, o foco principal do trabalho foi o levantamento e análise das recomendações emitidas pela CGU às Unidade Jurisdicionadas do Ministério do Meio Ambiente – MMA, responsáveis pela execução dos Programas vinculados a área ambiental. De acordo com as instruções normativas do referido órgão de controle interno, recomendações são ações indicadas pelo órgão de controle, com objetivo de trazer melhorias aos processos e estruturas das unidades auditadas ou examinadas, de defesa do patrimônio público, de apuração de responsabilidade no caso de prejuízo ao erário, entre outras. No entanto, não se pode perder de vista que a avaliação, através dos processos de auditoria e fiscalização, nem sempre resultam em recomendações.

Nesse contexto, foram identificados os relatórios de auditoria, recomendações atendidas, ou seja, aquelas que tiveram um posicionamento da CGU favorável às providências adotados pelo gestor da unidade examinada, e recomendações em monitoramento. As recomendações foram organizadas e separadas por programas do PPA, unidades examinadas e por categoria. As

categorias são classificadas de acordo com objetivo das ações proposta pela unidade de auditoria. Elas podem ter a finalidade de propor ações mais estruturantes ou de corrigir situações específicas.

Posteriormente foi verificado, através da seleção de três relatórios, se as providências adotadas pelas unidades examinadas atingiram os objetivos das recomendações. E conseqüentemente se as avaliações realizadas pela CGU estão contribuindo para a implementação e aperfeiçoamento das políticas ambientais.

Desenvolvimento

Referencial teórico

1. A política ambiental

A política pública ambiental é o “conjunto de objetivos, diretrizes e instrumentos de ação que o poder público dispõe para produzir efeitos desejáveis sobre o meio ambiente” (Barbieri, 2007, p. 71)

Para Scardua e Bursztyn (2003), a política ambiental é o conjunto de atividades e procedimentos com os diferentes níveis de competências e organizações, supranacionais, do Estado, e entidades não-governamentais, que pretendem alcançar determinados fins de proteção do meio ambiente e conservação da natureza.

Segundo Moura (2013), no Brasil a política ambiental desenvolveu-se e estruturou-se de forma gradual, em etapas descritas abaixo:

A partir da década de 1930, fase caracterizada pela regulamentação da apropriação de cada recurso natural em âmbito nacional, com foco nas necessidades das nascentes industrialização e urbanização (Peccatiello, 2011), começaram a surgir as primeiras leis de proteção ambiental entre elas, o Código Florestal (Dec. nº. 23.793/34), o Código das Águas (Dec. nº. 24.643/34), o Código de Caça e o de Mineração, a Lei de Proteção da Fauna (Dec. nº. 24.645/34), e o Dec. nº. 25/37 que organizou a proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Na década de 1960, foi editada o Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/64), o novo Código Florestal (Lei nº. 4.771/65), a nova Lei de Proteção da Fauna (Lei nº. 5.197/67), a Política Nacional do Saneamento Básico (Dec. nº. 248/67) e a criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Dec. nº. 303/67). Observa-se que até a década de 1960 não havia uma política ambiental no Brasil (Moura, 2013). Embora os problemas ambientais existissem há séculos, ainda

segundo Moura, as questões ambientais enquanto objeto de políticas públicas é um fenômeno recente.

Na década de 1970, fase do controle da poluição industrial (Peccatiello, 2011) aconteceu a primeira conferência global, voltada para as questões ambientais, realizada em 1972, em Estocolmo. Considerada um marco histórico político internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida também como a Conferência de Estocolmo, foi decisiva para o surgimento de políticas ambientais (Passos, 2009).

As propostas apresentadas durante a Conferência estavam baseadas no Relatório do Clube de Roma, “Limites do Crescimento”, que defendiam o crescimento zero. Enquanto a delegação brasileira, que participava do evento, defendia as prioridades do desenvolvimento, sem prejuízo de uma atenção para com os problemas ambientais, desde que compatíveis com o crescimento econômico (DELEGAÇÃO DO BRASIL, 1972). Tendo em vista a Conferência de Estocolmo, Peccatiello afirmou:

Nesta ocasião, o Brasil se posicionou pouco disposto a priorizar o meio ambiente em suas ações governamentais, já que essas realizações entrariam em conflito com o objetivo central e imediato de crescimento econômico. A expressão de ordem era “poluição = progresso”, a qual repercutiu negativamente para a imagem internacional do Brasil. (Peccatiello, 2011, p. 74)

Por outro lado, mesmo com a priorização do crescimento econômico, logo após a Conferência, em 1973, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente, no âmbito do Ministério do Interior (Lago, 2007), primeira instituição a tratar das questões ambientais no nível federal.

Ainda nesse cenário, já na década de 1980, fase denominada gestão integrada de recursos (Peccatiello, 2011), foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA Lei nº 6.938/1981), com o objetivo de preservar e melhorar a qualidade ambiental. E que segundo Corbucci (2003), operacionalizou o desenvolvimento econômico conciliado com a proteção ambiental através do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Ainda de acordo com a PNMA o meio ambiente é patrimônio público. Em 1985 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, com a missão de definir políticas e coordenar as atividades governamentais na área ambiental.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ficou estabelecido no Capítulo VI, art. 225 que:

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. (art. 225, CF, 1988)

Portanto a Constituição Federal reconheceu a preservação ambiental como uma questão pública. Além disso, possibilitou o fortalecimento da descentralização da política ambiental, com fortalecimento da ação dos estados. De acordo com Sousa (2005), no governo do Presidente José Sarney, ocorreu uma redefinição da política ambiental brasileira, através da reestruturação dos órgãos públicos encarregados da questão ambiental, com a unificação de vários órgão no Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA (Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989), concomitante à extinção da SEMA. No entanto Scardua e Bursztyn (2003) afirmam que:

Apesar da Política Nacional de Meio Ambiente ter nascido descentralizada, o que ocorreu foi uma ausência de instrumentos operacionais para que fosse realizada uma gestão ambiental de forma adequada. A falta de capacidade institucional, por falta de recursos humanos (quali/quantitativamente) levou à instabilidade dos órgãos ambientais que, no bojo das mudanças políticas, também contribuíram para a desestabilização do sistema ambiental. (Bursztyn e Scardua, 2003)

Em relação aos recursos financeiros Litte (2003) faz um importante registro ao afirmar que:

“... Embora os recursos financeiros para os programas ambientais tenham aumentado significativamente na década de 90, ainda são pífios quando comparado com os recursos disponíveis para atividades de degradação ambiental. (Litte, 2003)

No ano de 1992, período com destaque para a discussão da problemática ambiental, foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, em que foram assinados importantes acordos ambientais. São eles: I - as Convenções do Clima e da Biodiversidade; II - a Agenda 21; III - a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento; e IV - a Declaração de Princípios para as Florestas. Nesse mesmo ano foi criado o Ministério do Meio Ambiente – MMA. E por fim, em 1998 foi editada a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998). Para Lago (2006), essa Conferência foi um grande sucesso, acreditou-se que o meio ambiente seria colocado entre os

temas prioritários da agenda mundial e o desenvolvimento sustentável seria a base de um novo paradigma da cooperação internacional.

Para Vieira (1992), até aquele momento, no caso do governo brasileiro, as mudanças foram lentas e seus efeitos manifestos mais em níveis institucional e legal, que em termos estruturais. Em 2002 foi realizada a Conferência Ambiental Rio+10, em Joanesburgo, África do Sul, que apresentou como resultado a fixação ou a reafirmação de metas para a erradicação da pobreza, água e saneamento, saúde, produtos químicos perigosos, pesca e biodiversidade, entre outros, transformando assim o conceito de desenvolvimento sustentável em ações concretas (Lago, 2006).

E por fim, em 2012, novamente no Rio de Janeiro, aconteceu a Conferência Rio+20, com objetivo, entre outros, de assegurar a renovação do compromisso político para o desenvolvimento sustentável. O debate foi sobre erradicação da pobreza, globalização, questões energéticas e mudanças climáticas.

Observa-se que a partir de 1972, as questões ambientais foram discutidas de forma ampla e no âmbito das negociações internacionais, gerando convenções primordiais na busca de um mundo sustentável (Almeida et al., 2014). Os mesmos autores afirmam que:

O Brasil se inseriu no novo cenário configurado e alterou seu posicionamento adotado na Conferência de Estocolmo, caracterizado pela resistência em aceitar a Agenda Ambiental estabelecida, assumindo posteriormente em 1992 suas responsabilidades e aderindo o conceito de desenvolvimento sustentável, o que contribuiu de forma enfática para a evolução da atuação brasileira nas negociações ambientais internacionais. (Almeida et al., 2014)

Portanto as políticas ambientais no Brasil passaram por avanços institucionais e legais significativos nas últimas décadas. Contudo Salheb (2009) faz a seguinte afirmação:

“No que tange às políticas públicas de cunho ambiental em nosso país, cabe ainda lembrar que, historicamente, o Brasil sempre foi marcado por uma economia predominantemente exploratória de seus abundantes recursos e riquezas naturais, pautando todo seu desenvolvimento (econômico, político, social, etc.) na exaustiva produção de produtos primários (agricultura, pecuária, extração de metais preciosos, extração de madeira e outros) de modo agressivo e predatório”. (Salheb, Neto, et al., 2009)

Em relação aos recursos disponíveis aos programas vinculados a conservação da biodiversidade, abaixo são apresentados os valores dos últimos dois planos plurianuais da União.

Tabela1. Valores do PPA no período de 2008 a 2023

PPA	Função/Área Temática	Valores total estimados PPA (R\$)	% da área temática/total do PPA	valores Agenda Ambiental	% Agenda Ambiental/área temática
2008 - 2011	Gestão Ambiental	14.098.990,00	0,40	14.098.990,00	-
2012-2015	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	663.000.000.000,00	15%	11.796.449,00	1,77
2016- 2019	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	1.367.000.000,00	20%	20.661.307,68	1,51
2020 -2023	Ambiental	139.857.971,00	2,10%	2.221.853,00	1,59

Fonte: Elaboração própria, dados do SIOP.

Desde 2012 o total dos recursos destinados à agenda ambiental estão alocados na mesma área temática que os da agenda de desenvolvimento produtivo, sendo que estes representam mais de 98 % do total destinado no PPA para essa área temática. Importante registrar que embora o nome da área temática (eixo) no PPA 2020-2023 seja ambiental, ela também engloba os valores dos programas de desenvolvimento produtivo.

Como descrito na Mensagem Presidencial, PPA 2020-2023, a diretriz do eixo ambiental é a Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais. O referido documento trata de uma interação equilibrada entre as áreas agropecuárias e o meio ambiente, transcrita abaixo, mas trata de forma desequilibrada a distribuição dos recursos.

As áreas de agropecuária e de meio ambiente necessitam de uma interação equilibrada, a fim de promover a sustentabilidade da produção e do meio ambiente. Essa interação é fundamental para o uso racional dos recursos naturais, garantindo segurança alimentar e abastecimento interno para o desenvolvimento nacional sustentável e a ampliação do comércio exterior (Mensagem Presidencial PPA, 2019).

Em relação aos Programas dos planos plurianuais vinculados ao tema da biodiversidade, considerado o universo deste estudo, esses são apresentados no quadro 1, assim como os valores destinados aos Programas nos últimos 4 Planos Plurianuais.

Ainda em relação as políticas públicas ambientais Salheb (2009) faz a seguinte consideração:

As políticas públicas ambientais preconizam a primazia do crescimento econômico, condicionando a qualidade de vida aos indicadores de produção, padrões de consumo e valores utilitaristas associados ao uso ainda predatório dos recursos naturais. (Salheb, 2009)

Considerando a dimensão da agenda ambiental brasileira, os compromissos internacionais assumidos pelo país, que refletem nas ações e metas dos órgãos de meio ambiente, e os recursos disponíveis, é preciso que as políticas ambientais sejam efetivas. Para Neves (2012), as políticas ambientais efetivas são imprescindíveis para a sustentabilidade do desenvolvimento de longo prazo, tanto para o enfrentamento de desafios domésticos quanto para as chamadas questões globais. Acredita-se, portanto, que as avaliações das políticas se tornam cada vez mais importantes, e da mesma forma a contribuição dos órgãos de controle nesse processo de avaliação das políticas ambientais.

2. A avaliação de políticas públicas

De acordo com o dicionário, avaliação significa: ato de avaliar, de mensurar ou determinar o valor, o preço, a importância de alguma coisa. Para Garcia (2001) avaliar não significa apenas medir, e sim julgar a partir de um referencial de valores.

A avaliação das Políticas pública é uma etapa importante do ciclo e que deve ser realizada simultaneamente com as outras etapas, de forma a interferir, sempre que necessário, nas demais etapas.

Segundo Cunha (2018), esse processo é relevante para subsidiar a formulação e planejamento de políticas públicas e de gestão governamental, pois informa a necessidade de reformulações ou ajustes de ações públicas.

As avaliações possibilitam a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e proporcionam o controle sobre a efetividade da ação do Estado. E por fim, pode ser utilizada como instrumento de divulgação dos resultados do governo.

Thereza Penna Firme (1994) esclarece com propriedade que eliminadas as pseudo-avaliações, as quase avaliações e as verdadeiras avaliações podem prestar relevante contribuição

à educação e a outras áreas do conhecimento e da prática, desde que utilizadas com propriedade e senso crítico, adotando e elaborando instrumentais que captem não somente o que nossas propósitos determinam, mas o que surge no caminho e pertence a muitos outros interessados.

Para Moura (2013) as questões ambientais são complexas, assim como o processo de formulação e de avaliação de políticas de meio ambiente.

3. O Controle Interno e o Sistema de Controle Interno

Com a Constituição Federal de 1988 iniciou-se a estruturação e a institucionalização da avaliação no ciclo das políticas públicas. Além disso, instituiu o controle interno e o controle externo (Moura, 2013).

Em relação ao controle interno, em seu art. 74, definiu que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I. Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III. Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV. Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No Poder Executivo a Controladoria-Geral da União- CGU, criada em 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, é o órgão de controle interno do Governo Federal. Sendo responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Para cumprir sua missão a CGU está estruturada em cinco unidades finalísticas: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG), Secretaria de Combate à Corrupção (SCC) e Ouvidora-geral da União (OGU).

A Portaria nº 677/2017, que aprova o regimento interno da CGU, define que à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) compete exercer as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal; fiscaliza e avalia a execução de programas de

governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados realizadas com recursos oriundos dos orçamentos da União; realizar auditorias e avaliar os resultados da gestão administradores públicos federais; apurar denúncias e representações; exercer o controle das operações de crédito; executar atividades de apoio ao controle externo; entre outras atribuições.

4. Auditoria

De acordo com Instrução Normativa SFC nº1, de 06 de abril de 2001, a auditoria é:

“é o conjunto de técnicas que visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, bem com a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada e determinado critério técnico, operacional e legal.” (IN SFC nº 1, 2001)

Em relação a auditoria do setor público, a Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização - INTOSAI, uma organização não governamental que reúne entidades de fiscalização político administrativa, definiu que:

O ambiente da auditoria do setor público é aquele no qual governos e outras entidades do setor público são responsáveis pelo uso de recursos provenientes de tributação e outras fontes, para a prestação de serviços aos cidadãos e outros beneficiários. Essas entidades devem prestar contas de sua gestão e desempenho, assim como do uso dos recursos, tanto para aqueles que proveem os recursos como para aqueles que dependem dos serviços prestados com a utilização de tais recursos, incluindo os cidadãos. (INTOSAI, ISSAI 100, 2017)

Considerando o objetivo deste trabalho, destaca-se aqui, que os trabalhos de auditoria, segundo o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, devem ser estabelecidos de forma que esses trabalhos contribuam para o alcance dos objetivos organizacionais da unidade auditada e para o aprimoramento dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controle, os quais estão fortemente relacionados entre si (SFC, 2017).

O referido Manual define que: a atividade de Auditoria possui duas vertentes: a avaliação e a consultoria. A avaliação é a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer

opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria e à classifica em: I - Financeira ou de Demonstrações Contábeis: busca a obtenção e a avaliação de evidências a respeito das demonstrações contábeis de um órgão ou de uma entidade para emitir opinião indicando se sua apresentação está adequada e de acordo com os princípios contábeis. Tem como finalidade proporcionar certeza razoável de que as demonstrações contábeis, portanto, são apresentadas em conformidade com os princípios de contabilidade válidos para aquela unidade; II - Conformidade ou Compliance: visa à obtenção e à avaliação de evidências para verificar se certas atividades financeiras ou operacionais de um objeto de auditoria selecionado obedecem às condições, às regras e aos regulamentos a ele aplicáveis; III - Operacional ou de Desempenho: obtém e avalia evidências a respeito da eficiência e da eficácia das atividades operacionais de um objeto de auditoria, podendo ser este, por exemplo, um órgão ou uma entidade, um departamento, uma política pública, um processo ou uma atividade. Possui a finalidade de verificar se os objetivos estabelecidos vêm sendo alcançados. Fornece análises objetivas para auxiliar a administração a melhorar seu desempenho e suas operações, reduzir custos, facilitar a tomada de decisões e de medidas corretivas pelas partes responsáveis. Esse tipo de avaliação envolve uma variedade de temas e de metodologias.

As avaliações são compostas das seguintes etapas: Planejamento; Execução, Comunicação dos resultados e Monitoramento. Na etapa da execução são realizados os testes e registrados os achados da equipe de auditoria, com base nos resultados obtidos. O achado é o resultado da comparação entre um critério preestabelecido pela equipe de auditoria durante a fase de planejamento e a condição real encontrada durante a realização dos exames, comprovada por evidências (CGU, 2017). Em decorrência dos achados podem ser emitidas recomendações, que consistem em ações que a CGU indica às unidades auditadas, visando a corrigir desconformidades, a tratar riscos e a aperfeiçoar processos de trabalho e controles (CGU/2019). As recomendações resultam em agregação de valor à gestão das unidades auditadas.

Ainda em relação as recomendações, essas são categorizadas em: I - Recomendações Estruturantes: recomendações, destinadas a eliminar ou mitigar as causas de problemas gerenciais (inclusive relativos a controles internos, planejamento, coordenação, execução, monitoramento e avaliação); II - Recomendações para reposição de valores/bens: recomendações de providências para a quantificação e a reposição de valores ou bens, quando já apurada a responsabilidade; III -

Recomendações para apuração de responsabilidade: recomendações de providências para a apuração de responsabilidade quanto a prejuízos (inclusive perda de valores ou bens); IV- Recomendações atuação junto outros órgãos: recomendações para que o gestor da unidade auditada provoque a atuação dos órgãos, entidades ou empresas públicas responsáveis pelo enfrentamento da causa do fato constatado; e V- Outras recomendações em geral: recomendações em geral, não contempladas pelas "classes de recomendação" anteriores. (CGU,

A partir de 2019 a CGU definiu uma nova classificação, com objetivo de dar às recomendações um tratamento gerencial, passando a classificá-las da seguinte forma: I - Aperfeiçoamento da governança, da gestão de riscos, dos controles internos (no nível corporativo ou em outros processos relevantes da organização); II – Apuração de responsabilidade; III - Reposição de bens e valores; IV - Ajuste de objetos; e v - Cessação (suspensão de execução) de objetos. (CGU/2019).

A categoria I tem como finalidade propor ações mais estruturantes enquanto as outras categorias têm o objetivo de corrigir situações específicas.

Destaca-se aqui, portanto, o papel da SFC na avaliação das políticas ambientais, através da realização de auditorias, como parte integrante desse processo, que compõe o ciclo da Política Pública.

Metodologia

Como procedimento metodológico adotado, em função dos objetivos do projeto, foi realizada uma pesquisa exploratória, com a finalidade de proporcionar maior familiaridade com o problema, através de levantamento bibliográfico e análise documental. O estudo constituiu-se de duas etapas, na primeira foi realizado levantamento dos relatórios de auditoria elaborados pela CGU aos projetos, programas e ações vinculadas aos Programas Ambientais do PPA, no período de dez anos, compreendido entre 2009 e 2019. Na segunda etapa foram selecionados os trabalhos de Avaliação da Execução de Programas de Governo e de Avaliação dos Resultados da Gestão. O universo de análise foi composto por todos os relatórios de auditoria do Ministério do Meio Ambiente e Unidades Jurisdicionadas, sendo identificados 383 relatórios de auditoria.

Os referidos relatórios envolveram as seguintes unidades auditadas, também chamadas de unidades examinadas: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

- IBAMA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, Fundo Nacional de Mudanças Climáticas, Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental – SAIC, Secretaria de Biodiversidade e Florestas - SBF, Secretaria-Executiva do Meio Ambiente – SECEX, Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável – SEDR, Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental – SMQC, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano – SRH.

A amostra da primeira etapa foi definida por tipicidade, ou seja, selecionou-se os relatórios a partir de um subgrupo da população. Inicialmente foram selecionadas as auditorias de programas vinculados à agenda ambiental. Dessa seleção foram excluídos os relatórios dos Programa Apoio Administrativo e Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente. A amostra resultou em 159 relatórios, 394 recomendações atendidas e 25 recomendações em monitoramento.

Os dados dos relatórios de auditoria foram extraídos do Sistema Novo Ativa e os dados das recomendações foram extraídos do Sistema Monitor da CGU. O Novo Ativa é o sistema informatizado utilizado para execução das Ações de Controle realizadas por esse órgão e o Sistema Monitor foi desenvolvido para o acompanhamento online das providências adotadas pelas unidades auditadas. Recentemente foi implantado o Sistema e-AUD que agregou as funções desses outros sistemas da CGU, e que é utilizado para acompanhamento das recomendações em monitoramento.

Para a segunda etapa foram selecionados os relatórios, a partir de uma pesquisa realizada no sítio da CGU, em resultados da atuação do Controle Interno, para as linhas de atuação “Avaliação da Execução de Programas de Governo” e “Avaliação dos Resultados da Gestão” realizadas no Ministério do Meio Ambiente e Unidades Jurisdicionadas. Nessa etapa foram identificados 21 relatórios.

Análise de dados

Para análise dos dados, a partir dos relatórios identificados na primeira etapa, foi realizada uma abordagem qualitativa e quantitativa dos relatórios de auditoria e das recomendações. Considerando a amostra definida, durante o período de dez anos, as auditorias foram realizadas em dezenove dos cinquenta e dois Programas do PPA, vinculados à agenda ambiental, abrangendo

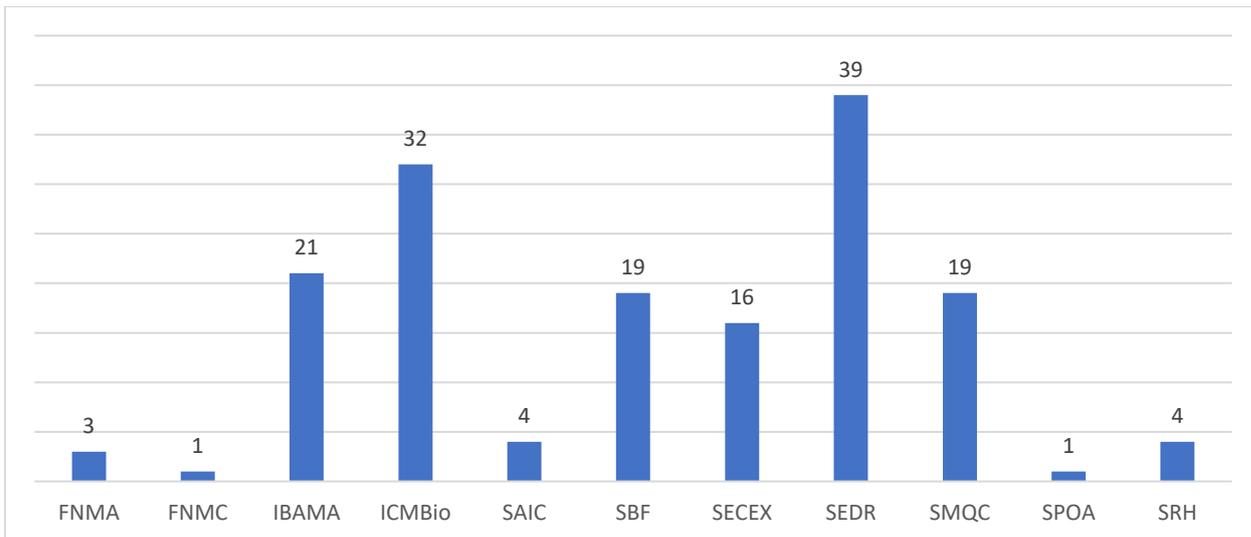
onze unidades examinadas. Como dito anteriormente, foram excluídos os Programa de Apoio Administrativo e Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente. Na tabela 2 são apresentados os números de relatórios de auditoria por Programa do PPA e no gráfico 1 a distribuição dos relatórios por Unidade Examinada.

Tabela 2: Quantidade de relatórios de auditoria por Programa do PPA no período de 10 anos

Programas PPA	Quantidade de relatórios
Biodiversidade	43
Comunidades Tradicionais	6
Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	9
Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	1
Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos	13
Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade	4
Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	1
Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios	10
Gestão da Política de Meio Ambiente	10
Gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos	2
Licenciamento e Qualidade Ambiental	9
Mudanças Climáticas	14
Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - Florescer	8
Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	9
Proteção e Promoção dos Povos Indígenas	4
Qualidade Ambiental	9
Recursos Hídricos	1
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	3
Zoneamento Ecológico-Econômico	3
Total Geral	159

Fonte: Elaboração própria, dados do Sistema Novo Ativa

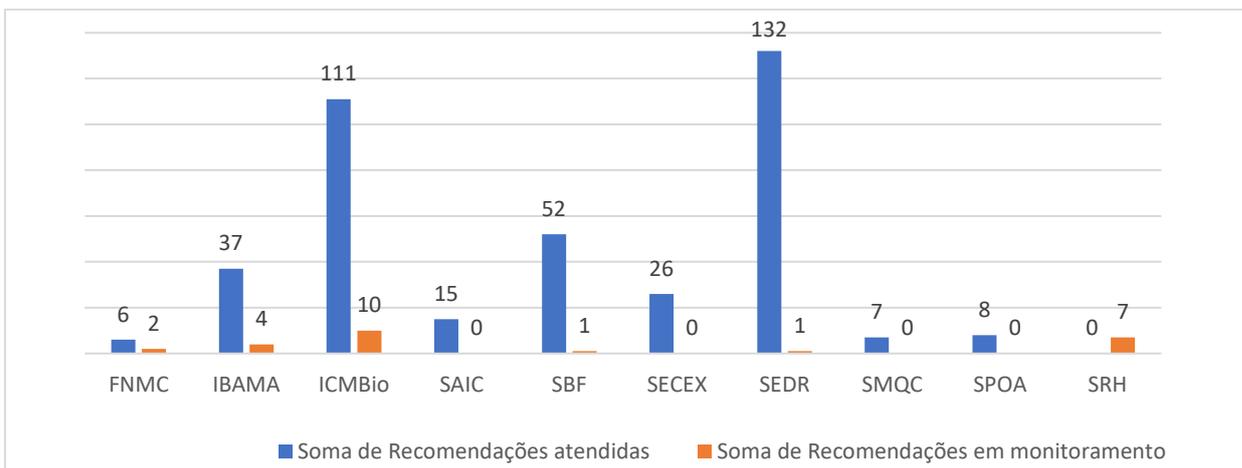
Gráfico 1: Quantidade de relatórios por unidade examinada no período de 10 anos.



Fonte: Elaboração própria, dados do sistema novo ativa

A partir dos relatórios da amostra foram identificadas as recomendações atendidas (394) e aquelas que ainda estão em monitoramento (25) por unidade, os resultados são apresentados no gráfico 2.

Gráfico 2: Situação das recomendações por unidade examinada



Fonte: Elaboração própria, dados do Sistema Monitor

Em uma consideração inicial, verifica-se predominância da atuação da CGU nos programas vinculados ao tema da biodiversidade, com 36% dos relatórios de auditoria e 43% das recomendações emitidas, sendo que a maioria dessas recomendações, decorrentes de ações de controles executadas de 2009 a 2019, destinaram-se à SEDR.

Aos Programas vinculados ao tema da biodiversidade, no período de 2009 a 2019, destinaram-se aproximadamente 28 % dos recursos previstos em lei para os programas ambientais. Evidenciando-se assim a utilização do critério de materialidade, no processo de definição do objeto da auditoria, ou seja, os referidos programas. De acordo com o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP, estavam previstos em lei, no período de 2009 a 2019, para os 52 programas ambientais, o valor de R\$ 8.859.596.531,00, sendo R\$ 2.504.715.710,00 aos três programas da biodiversidade. Além dos recursos que estão previstos no Orçamento Geral da União, ainda existem os provenientes das cooperações internacionais. Segundo dados disponíveis no site do MMA, estes recursos totalizam R\$ 2.959.103.012,59, para projetos executados entre 2009 e 2023.

Após o levantamento de todas as recomendações, vinculadas aos 159 relatórios da amostra, verificou-se que o prazo médio de atendimento foi de 690 dias, após o envio da recomendação ao gestor. Não foi encontrado na literatura parâmetros definidos que possibilitassem a análise do tempo que as unidades vinculadas ao MMA necessitaram para atender as recomendações emitidas pela CGU. No entanto, para efeitos comparativos, verificou-se o tempo médio de outros ministérios. Ressalta-se, todavia, que foram considerados apenas o tempo necessário para atendimento. Os resultados encontrados foram: Ministério do Desenvolvimento Regional 463 dias, Ministérios das Cidades 743 dias. E por fim, Dias (2018), verificou que o prazo médio de atendimento, das recomendações emitidas às obras públicas, está situado próximo a dois anos.

Constatou-se, ainda quanto as recomendações atendidas, que 60% das recomendações pertenciam a categoria “Estruturantes”, 28% “Outras recomendações em Geral”, 7% “Reposição de bens e valores”, 2,5 % “Servidores ou empregados” e 2,5 % “Atuação junto a outros Órgãos.

Com objetivo de verificar o grau de atendimento às recomendações emitidas às unidades examinadas, realizou-se a extração de todas as recomendações, incluindo os Programa de Apoio

Administrativo e Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente, no período de 2009 a 2019. Os resultados são apresentados na tabela abaixo:

Tabela 3: Situação das recomendações por unidade examinada

Unidade Gestora	Recomendações Atendidas	Recomendações em monitoramento (e-Aud)	% de atendimento	% de recomendação da Unidade/ total
1812 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	205	51	80	26
3205 - Secretaria-Executiva do Meio Ambiente	77	8	91	10
91842 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	189	41	82	24
440001 - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Meio Ambiente	2	5	29	0
440002 - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração	3	0	100	0
440005 - Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano	52	7	88	7
440031 - Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental	13	0	100	2
440040 - Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável - Sedr	100	1	99	13
440069 - Secretaria de Biodiversidade e Florestas	48	1	98	6
440077 - Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental - Saic	15	3	83	2
443024 - Fundo Nacional do Meio Ambiente	84	0	100	11
447002 - Fundo Nacional Sobre Mudanças do Clima	6	2	75	1
Total	794	119		

Fonte: Elaboração própria, dados do Sistema Monitor

Observa-se que as unidades examinadas com o maior número de recomendações

Para analisar as contribuições da CGU através de suas avaliações, realizou-se a análise dos achados de auditoria e dos textos das recomendações por programas ambientais. Os principais resultados encontrados são apresentados a seguir:

Para o Programa Mudanças Climáticas foram elaborados quatorze relatórios de auditoria e emitidas dez recomendações, sendo que oito dessas tratavam de convênios e do uso do Portal de Convênios – SICONV, que tem a função de gerenciar as transferências voluntárias da União para Estados, Municípios e Entidades Privadas sem fins lucrativos. A implementação dessas recomendações, através da inserção de informações no sistema, da devida prestação de contas, entre outras medidas adotadas, conferiu ao processo publicidade, transparência e acesso à informação a qualquer cidadão, possibilitando assim a formação de uma rede de controle e combate a corrupção.

Quanto ao Programa Licenciamento e Qualidade ambiental, evidencia-se a auditoria realizada com o objetivo de avaliar a destinação dada às receitas arrecadadas pelo Ibama oriundas da cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA. Destaca-se nessa auditoria a recomendação que trata da fragilidade na definição de quais ações e programas seriam aptos a receber recursos provenientes da TCFA. Entre as providências adotadas pelo gestor, a elaboração de Nota Técnica com a referida definição.

Importante trabalho foi realizado no Programa Qualidade Ambiental, na ação Gestão da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com o objetivo de avaliar a atuação do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério das Cidades no cumprimento da meta de eliminação dos “lixões” no âmbito do macroprocesso “Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS”. Esse relatório foi um dos selecionados na segunda etapa deste trabalho e será detalhado posteriormente.

A respeito do Programa Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios foram executadas dez auditorias que resultaram em cinco recomendações ao IBAMA. Todas as recomendações foram emitidas em virtude do relatório de avaliação do processo sancionador ambiental, publicado no site da CGU, em 08 de abril de 2019. As recomendações emitidas ao IBAMA abordam a necessidade de automação de fases processuais; da implantação de um novo modelo para o processo sancionador ambiental; e de melhorias nos instrumentos de gestão, dentre outras. Em 29 de janeiro de 2020 foi publicada a Instrução Normativa Conjunta nº 02, que regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. E a Portaria Nº 1.369, de 16 de junho de 2020, que institui, no âmbito do Ibama, a Equipe Nacional de Instrução de processos de apuração de

infrações ambientais, regulamenta o seu funcionamento, dispõe sobre normas procedimentais complementares e dá outras providências.

No Programa Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer, o relatório com maior número de recomendações (26) tratava da avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da Gestão do IBAMA, considerando suas finalidades e os seguintes objetivos estratégicos: promover a redução da emissão de gases do efeito estufa; combater a poluição ambiental; promover a preservação, conservação e o controle do uso dos recursos ambientais; coibir o desmatamento e a exploração ilegais dos recursos ambientais; aprimorar e fortalecer o processo de licenciamento ambiental; e aprimorar e fortalecer o processo de controle de substâncias, produtos, e resíduos perigosos. Sendo que 84% das recomendações eram destinadas a eliminar ou mitigar as causas de problemas gerenciais, ou seja, estruturantes.

Em relação ao Programa Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros, esse teve nove relatórios de auditoria, 24 recomendações atendidas e 2 recomendações em monitoramento. As auditorias foram realizadas em projetos do PNUD e as recomendações buscavam o gerenciamento e controle eficiente das viagens realizadas por servidores, contratação adequada de consultores e aperfeiçoamento da instrução de processos, em obediência aos princípios da eficiência e segurança jurídica e ao disposto na Lei 9.784/1999. E com os mesmos objetivos foram emitidas as recomendações ao Programa Gestão da Política de Meio Ambiente.

Observou-se o registro de 51 recomendações, ao Programa Comunidades Tradicionais todas atendidas, ou seja, tiveram um posicionamento da CGU favorável às providências adotados pelo gestor da unidade examinada. As auditorias tratavam de projetos de cooperação técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e as recomendações buscavam o aprimoramento da implementação desses projetos

Aos Programas Proteção e Promoção dos Povos Indígenas e Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas foram emitidas 65 recomendações, direcionadas ao Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas – PDPI, que tinha o objetivo melhorar a qualidade de vida dos povos indígenas da Amazônia brasileira e fortalecer a sustentabilidade econômica, social e

cultural, em consonância com a conservação dos recursos naturais de seus territórios. Tratava-se de recomendações estruturantes e que buscavam o aprimoramento na implementação do Projeto.

Quanto aos Programas Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e Recursos Genéticos e Biodiversidade, observou-se que 90 % das recomendações foram emitidas a partir de auditorias aos projetos implementados com a participação de organizações internacionais. Essas auditorias englobam tanto as operações de crédito contratadas junto a organismos internacionais, quanto aquelas relativas à execução de projetos nos quais haja a participação de organismos internacionais de cooperação técnica. (CGU/2011).

Sobre essa questão, é importante citar que as recomendações emitidas a esses projetos, financiados com recursos externos, resultaram na criação de uma plataforma de Business Intelligence - BI, o Portal de recursos externos, que agrega as informações sobre os projetos executados através das cooperações internacionais.

O Manual do Módulo de Acompanhamento de Projetos com Recursos Externos – APREX (MMA, 2019), registra que:

Seguindo a recomendação da Controladoria Geral da União – CGU, o Ministério disponibilizou ao público, por meio do link <http://www.mma.gov.br/recursos-externos.html>, as informações dos projetos, tais como: sigla do projeto, título do projeto, objeto, modalidade de execução, tipo de execução, fonte financeira, agentes executores, agentes implementadores, início e fim da vigência, valor, saldo e unidade administrativa. Essa disponibilização se deu no site do MMA, por meio das informações cadastradas no APREX, após a conferência das informações pelas Unidades Responsáveis (URs) de cada Secretaria do MMA e Vinculadas, conforme estabelecido na Portaria MMA nº 440, de 17 de novembro de 2017. (MMA, 2019, p.4)

Além disso, foi criado o Departamento de Recursos Externos – DRE, unidade responsável por coordenar a gestão dos recursos externos no âmbito do MMA. O MMA também elaborou o Manual Técnico de Projetos de Recursos Externos em 2017. Novamente o órgão registra que:

A decisão para se institucionalizar a criação deste Departamento fundamentou se em apontamentos feitos pela gestão anterior, em recomendações de auditorias e na percepção

de que essa era a melhor forma para aprimorar a gestão dos projetos de recursos externos (MMA, 2017, p. 13).

Portanto, essas ações visam a promoção de accountability e o aprimoramento da gestão. De acordo com o MMA, as cooperações internacionais são fundamentais para a execução de diversas políticas ambientais brasileiras.

Na segunda etapa deste trabalho foram selecionados três relatórios das unidades jurisdicionadas IBAMA, ICMBio e SRHQ, que abrangeu os Programas Biodiversidade, Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios e Licenciamento e Qualidade Ambiental.

Quanto ao IBAMA, destaca-se a avaliação da execução dos programas e ações de governo relacionados às atividades de Fiscalização Ambiental do Ibama, relatório nº 69, que abrangeu os Programas Biodiversidade, Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios e Licenciamento e Qualidade Ambiental. Os objetivos eram avaliar a gestão e os aspectos operacionais da atividade; a estrutura disponível no Instituto em relação aos recursos humanos e materiais; e a gestão e os controles existentes sobre os bens em função das fiscalizações. As ações de fiscalização foram escolhidas pelos seguintes motivos: relevância como atividade finalística do Ibama, da sua expressiva materialidade no orçamento do Instituto, representando cerca de 50% do total disponibilizado para as suas ações finalísticas, e, por fim, de seu grande destaque nacional e mundial. As recomendações foram encaminhadas pela CGU ao Instituto em 2014 e as providências adotadas pelos gestores avaliadas em 2016. O relatório de avaliação (2017) apresenta como principais benefícios obtidos, em virtude desse trabalho, o acréscimo de 35 agentes ambientais em 2016, representando aumento de 4% em relação a 2015, na área de fiscalização ambiental, a abertura de processo interno para contratação de serviço de transporte e guarda dos bens; desenvolvimento do sistema de gestão dos bens apreendidos; conta específica para a arrecadação dos valores obtidos nos leilões de bens apreendidos; priorização de vagas para fiscalização ambiental nos futuros concursos públicos; abertura de processo para aquisição de embarcações para fiscalização da pesca; elaboração de 18 indicadores de desempenho para as atividades de fiscalização ambiental; proposto o Índice geral de dissuasão de infrações, que tem como propósito aferir a efetividade e a eficácia da fiscalização ambiental.

Do ICMBio foi selecionado o relatório nº 201603137, Programa Biodiversidade, que trata da avaliação dos resultados da gestão. O objetivo do trabalho foi avaliar se o processamento das demandas de criação e/ou ampliação de Unidades de Conservação - UCs está sendo revertido, de fato, em áreas protegidas. O macroprocesso de criação e ampliação de UCs foi escolhido pois é parte dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à Convenção sobre Diversidade Biológica. O trabalho de auditoria concluiu que o macroprocesso finalístico “Criação e ampliação de unidades de conservação federal” apresenta aspectos positivos que contribuem para o alcance da missão institucional do ICMBio. No entanto, também foram obstáculos para realização da missão do Instituto, em relação as Unidades de Conservação. Dessa forma, foram emitidas onze recomendações com objetivo de aprimorar o processo de trabalho e qualificar tecnicamente as propostas de criação e ampliação de UCs que são encaminhadas pelo ICMBio ao MMA, em especial no que se refere: ao incremento da transparência; aos critérios para a priorização das propostas; e à definição dos órgãos e entidades que devem ser instados a se manifestar no processo. Das onze recomendações, duas foram canceladas, duas atendidas e sete continuam em monitoramento. Em relação as atendidas, destaca-se as providências adotadas pelo gestor para inclusão de estimativa de custos de implantação de UCs na proposta de criação das mesmas. Quanto as recomendações em monitoramento, o órgão informou que as recomendações seriam abordadas a partir da elaboração de uma Instrução Normativa – IN. Considerando que norma ainda não foi publicada as recomendações continuam em monitoramento. Destaca-se na proposta da IN a definição dos órgãos que serão consultados, pelo MMA, quanto à proposta de criação ou ampliação, com possível alteração no arranjo dessa política.

O terceiro relatório selecionado, do Programa Qualidade Ambiental, foi o de avaliação por área de gestão nº 9 – Resíduos Sólidos, realizado com objetivo de avaliar a atuação do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério das Cidades no cumprimento da meta de eliminação dos “lixões” no âmbito do macroprocesso “Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS”. O trabalho concluiu que a ausência de formalização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos; a baixa execução orçamentária e financeira das ações destinadas a implementação do PNRS; Versão atual do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR não atende ao previsto no Decreto nº 7.404/2010; Ausência de clareza no papel dos atores responsáveis pela implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos; entre outros são obstáculos para o atingimento da referida meta. Foram emitidas recomendações objetivando que as unidades

examinadas cumprissem suas responsabilidades na implementação dessa política. Entre as providências adotadas pelo gestor, em 2019, foi lançado o SINIR e efetivação do acordo de cooperação entre MMA e a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza e Resíduos Especiais para apoio na elaboração do Plano.

Portanto, observou-se com a análise detalhada desses três relatórios que a CGU está contribuindo com a implementação das políticas ambientais, através de através do aprimoramento da gestão, da prestação de contas, da transparência e publicidade de dados (accountability), com a implantação de sistemas e Portais, definição de indicadores, efetivação de acordos de cooperação e com o aperfeiçoamento de processos.

Conclusão

O objetivo principal desse estudo foi identificar e analisar as contribuições do órgão de Controle Interno do Executivo - CGU, às políticas ambientais, trazendo à discussão a importância da avaliação das políticas ambientais e o controle interno e papel do Sistema de Controle interno, com base no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, buscou-se analisar as recomendações emitidas pela CGU às unidades auditadas do Ministério do Meio Ambiente, que executaram programas, ações ou atividades vinculadas aos programas ambientais dos Planos Plurianuais da União. Verificou-se que 60% das recomendações emitidas pertenciam a categoria “Recomendações estruturantes”, ou seja, com objetivo de eliminar ou mitigar as causas de problemas gerenciais.

Inferese que com a implementação das recomendações, o funcionamento das unidades auditadas modificou-se, com a criação ou alterações de normas, implantação de sistemas e até mesmo alteração nos processos das políticas ambientais, afetando assim, a execução desses programas, ações e atividades. Entende-se por processo das políticas o conjunto formado por atores, instituições, redes, ideias, contexto e eventos (Almeida; Gomes, 2018). Além disso, no caso da criação e ampliação das UCs, caso a Instrução Normativa seja publicada, com a incorporação das recomendações da CGU, haverá uma alteração no arranjo dessa política ambiental.

Em relação à auditoria realizada nas atividades de Fiscalização Ambiental do Ibama, a segunda auditoria executada em 2016, possibilitou verificar as implementações das recomendações pelos gestores da unidade examinada e os benefícios obtidos. Importante registrar,

que mesmo os trabalhos que não passam por essa segunda auditoria, tem as recomendações monitoradas pelo sistema da CGU, pois é a implementação das recomendações que geram a qualificação do processo e da política pública. Portanto, pode-se entender que o órgão de Controle Interno é um importante aliado dos gestores.

Por fim, a análise dos relatórios e das recomendações permitiu verificar que a CGU está contribuindo com as políticas ambientais através do aprimoramento da gestão, da prestação de contas, da transparência e publicidade de dados (accountability), da implantação de sistema, disponibilização de Portal e com os processos das referidas políticas.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. **Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas**. Cad. EBAPE.BR, v.16, n° 3, Rio de Janeiro, jul./set. 2018.

ALMEIDA, Wilson.; RODRIGUES, Débora.; SANTANA, Hadassah Sousa. **O posicionamento do Brasil nas negociações internacionais sobre temas de meio ambiente**. Revista do Direito Público, v. 9, n. 2, p. 183-202, 2014. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/19519>>. Acesso em: 20.05.2020

BARBIERI, José Carlos. **Gestão Ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo: Saraiva, 2007

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual de Auditoria de Recursos Externos**. Brasília: CGU, 2011.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. **Portaria Nº 677 de 10 de março de 2017. Aprova o Regimento Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/regimento-interno-cgu-2017.pdf>

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. **Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001**. Brasília, 2001.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal**. Brasília: CGU, 2017, p. 101.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. **Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017**. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304. Acesso em 18.01.2020

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Orientação Prática: Relatório de Auditoria**. Brasília, 2019.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação por Área de Gestão Nº 9 - Resíduos Sólidos**. Brasília, 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201603137** - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Brasília, 2016.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo Nº 69 ações relativas à Fiscalização Ambiental sob responsabilidade do IBAMA**. Brasília, 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Manual de Instruções para a Utilização do Módulo de Acompanhamento de Projetos com Recursos Externos (APREX) do Sistema de Recursos Externos do Ministério do Meio Ambiente (MMA)**. Brasília, 2019.

_____. Ministério da Economia. **Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2020_2023/proposta/MensagemPres.pdf. Acesso em: 15.05.2020

CORBUCCI, Eliana Maria. **Políticas públicas, políticas ambientais e participação social no Brasil**. Espaço & Geografia, 2003, Vol.6, No 2 (2003), 59:87 <http://lsie.unb.br/espacoegeografia/index.php/espacoegeografia/article/view/28/27>. Acesso em 12.04.2020

CUNHA, Carla da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Trabalho elaborado durante o curso "The Theory and Operation of a Modern National Economy", ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006.

DELEGAÇÃO DO BRASIL. **Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente**. Brasília: Ministério do Interior, 1972. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wpcontent/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_I.pdf

DIAS, Valmir Gomes. **Auditorias de obras públicas: variáveis determinantes do atendimento de recomendações da controladoria geral da união**. 2018. 82 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/27689>

FIRME, Thereza Penna. Avaliação: tendências e tendenciosidade. **Revista Ensaio**, v. 1, n. 2, jan./mar. 1994. Disponível em: http://unesp.br/forum-grandes-areas/II/pdfs/art_tendencias_tendenciosidades.pdf. Acesso em: 31.01.2020

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**. Brasília, IPEA, jan., 2001 (Texto para Discussão n.776). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/72/82>. Acesso em 04.02.2020

ISSAI - **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores. Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Brasília, 2017. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 20.05.2020

LITTLE, P. (Org.) **Políticas ambientais no Brasil. Análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, IEB, 2003.

LAGO, André Aranha Corrêa do. Estocolmo, Rio de Janeiro, Johannesburgo: **O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG); Instituto Rio Branco (IRBr); Ministério das Relações Exteriores, 2006

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança das políticas ambientais no Brasil: desafios à construção de um sistema integrado de avaliação. Texto para discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. **Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. Dossiê Sustentabilidade, Estudos Avançados**, vol. 26, nº 74, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100010&script=sci_arttext&tlng=pt

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 6, 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em 19.05.2020

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. **Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000)**. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011.

SCARDUA, Fernando Paiva & BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Descentralização da política ambiental no Brasil**. Sociedade e Estado. Brasília, UnB, 2003.

SALHEB, Gleidson José Monteiro et al. **Políticas públicas e meio ambiente: reflexões preliminares**. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas: Planeta Amazônia**, Amapá, n. 1, 2009.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. **Revista de Ciência Política**, n. 26, n. p., 2005. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm. Acesso em 22.05.2020

VIEIRA, Anna da Soledade. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: fontes para compreensão do discurso político-ambiental do governo brasileiro**. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 7-13, jan./abr. 1992.

Apêndice A – Programas Planos Plurianuais - Período 2009 a 2019

Programa dos Planos Plurianuais no período de 2009 a 2019	
Código do Programa	Nome do Programa
1102	Agenda 21
2012	Agricultura Familiar
2018	Biodiversidade
0167	Brasil Patrimônio Cultural
2021	Ciência, Tecnologia e Inovação
1388	Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)
1080	Combate à Desertificação
2022	Combustíveis
1145	Comunidades Tradicionais
2026	Conservação e Gestão de Recursos Hídricos
1332	Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros
2078	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade
0508	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos
1426	Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade
2038	Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública
1375	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica
2029	Desenvolvimento Regional e Territorial
2029	Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária
0052	Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis
2080	Educação de qualidade para todos
2032	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão
2036	Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios
0511	Gestão da Política de Meio Ambiente
0497	Gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos
2040	Gestão de Riscos e Resposta a Desastres
0515	Infra-Estrutura Hídrica
2045	Licenciamento e Qualidade Ambiental
2046	Mar, Zona Costeira e Antártida
2050	Mudanças Climáticas
0506	Nacional de Florestas
2046	Oceanos, Zona Costeira e Antártica
2052	Pesca e Aquicultura

2054	Planejamento Urbano
0503	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - Florescer
0472	Proantar
1107	Probacias - Conservação de Bacias Hidrográficas
2065	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas
0150	Proteção e Promoção dos Povos Indígenas
2083	Qualidade Ambiental
2084	Recursos Hídricos
0104	Recursos Pesqueiros Sustentáveis
0999	Reserva de Contingência
2067	Resíduos Sólidos
8007	Resíduos Sólidos Urbanos
1305	Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental
1287	Saneamento Rural
2069	Segurança Alimentar e Nutricional
0122	Serviços Urbanos de Água e Esgoto
2076	Turismo
1166	Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão
0512	Zoneamento Ecológico-Econômico

Fonte: SIOP – Painel do Orçamento Federal

Leonarda Cristina Melo Rufino de Sousa

Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário. Contato: leonardasousa@gmail.com