

Orçamento público e os paradigmas do desenvolvimento sustentável

Romilson Rodrigues Pereira

INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo é o de contribuir para o debate sobre a necessidade de integração dos paradigmas do desenvolvimento sustentável ao processo orçamentário brasileiro. Para tanto, iniciamos com a apresentação dos paradigmas, conceitos e dimensões do desenvolvimento sustentável e com a definição de estratégia de desenvolvimento sustentável. Em seguida, exemplificamos alguns problemas que teriam origem no fato de o atual modelo de elaboração, tramitação, aprovação e fiscalização do orçamento público não estar integrado a uma estratégia de desenvolvimento sustentável nacional. Por fim, sugerimos mudanças que poderiam viabilizar a adoção de um modelo de orçamento baseado nos pilares do desenvolvimento sustentável.

PARADIGMAS, CONCEITOS E DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O paradigma-mestre do desenvolvimento sustentável (DS) é a promoção de um desenvolvimento que represente efetivamente bem-estar, justiça, cidadania e qualidade de vida para as atuais e futuras gerações. Para melhor entender e desmitificar o conceito de DS há de se procurar definir cada termo em separado. Assim, desenvolvimento implica: nas ciências sociais, a evolução dos sistemas sociais humanos de mais simples a mais complexos; no crescimento, incremento qualitativo, desenvolvimento, melhorias quantitativas; no crescimento dos meios de produção, acumulação, inovação técnica e aumento da produtividade (nota-se que crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não suficiente). Por sua vez, o termo sustentar é definido como segurar, suportar, apoiar, resistir, conservar, manter. Já o termo sustentável remete à capacidade de suporte do binômio recursos-população.

Romilson Rodrigues Pereira é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, graduado em Economia pela UnB, Especialista em Avaliação de Programas Públicos pela UFRJ e em Estratégia & Política pela UnB. É Mestre em Economia pela UnB.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu no cenário global em 1987 no relatório **Nosso Futuro Comum**, da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU¹. O termo DS foi, então, definido como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”. Na prática queria-se que o desenvolvimento econômico levasse em conta os impactos ambientais e sociais. Assim, qualquer tipo de desenvolvimento, para ser definido como sustentável, deveria incluir, por meio de uma abordagem integrada, aspectos sociais, econômicos e ambientais (o “tripé”).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio-92, sediou o fórum no qual este conceito foi amplamente discutido. Na ocasião, 179 chefes de Estado e de Governo assinaram a Agenda Global da ONU, comprometendo-se a definir sua própria Agenda, fixando prioridades, envolvendo a sociedade e o governo, promovendo parcerias e introduzindo meios de implementação de políticas e programas capazes de reverter os processos de insustentabilidade do modelo de desenvolvimento em vigor no mundo.

Neste início de milênio, principalmente em função da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU, realizada em 2002 na África do Sul, o conceito de desenvolvimento sustentável assume uma abordagem integrada, pois passa a incluir, além dos aspectos sociais, econômicos e ambientais (o tradicional tripé), questões políticas (ou político-institucional) e culturais na busca do equilíbrio entre as necessidades e as prioridades não somente de gerações distintas, mas também entre diferentes grupos e gerações no presente. Assim, de uma forma abrangente e integrada, podemos ter as seguintes definições para o DS:

- Um conceito normativo que envolve compromissos entre objetivos sociais, ecológicos e econômicos.
- Uma nova maneira de perceber as soluções para os problemas globais, que não se

reduzem apenas à degradação ambiental, mas que incorporam dimensões sociais, políticas e culturais, como a pobreza e a exclusão social.

- Um processo que promove o desenvolvimento econômico sem deteriorar ou prejudicar a base de recursos (humanos e naturais) que lhe dá sustentação.
- O mais recente conceito que relaciona as coletivas aspirações de paz, liberdade, melhoria das condições de vida e de um meio ambiente saudável.
- Um vetor no tempo de objetivos sociais desejáveis, tais como: incrementos de renda *per capita*, melhorias no estado de saúde, níveis educacionais aceitáveis, acesso aos recursos, distribuição mais equitativa de renda e garantia de maiores liberdades fundamentais.
- Um novo paradigma de orientação dos processos e reavaliação dos relacionamentos da economia e da sociedade com a natureza, bem como das relações do Estado com a sociedade civil.
- Discutir a permanência ou a durabilidade da estrutura de funcionamento de todo o processo produtivo sobre o qual está assentada a sociedade humana contemporânea.
- A tentativa de administrar a voracidade humana.
- Administrar o nosso presente tendo em vista o futuro dos outros, através de uma arbitragem entre o desejável altruísta e o possível egoísta.
- Uma declaração moral sobre como deveríamos viver sobre o planeta e uma descrição das características físicas e sociais que deveriam existir no mundo.

O Plano Plurianual 2004-2007 do Governo Federal, igualmente, mostra sinais de inclusão de questões ligadas ao desenvolvimento sustentável na parte dos megaobjetivos

- Uma estratégia por meio da qual comunidades busquem um desenvolvimento que também beneficie o meio ambiente local e a qualidade de vida.
- Um importante guia para comunidades que descobriram que os métodos tradicionais de planejamento e desenvolvimento está criando, em vez de resolver, problemas sociais e ambientais.
- Um conceito antropocêntrico que rompe com a antiga abordagem conservacionista em relação aos recursos naturais e com sua tendência de colocar as outras espécies acima dos seres humanos.

No Brasil, o principal reflexo deste movimento é encontrado no documento oficial do Governo Brasileiro, **Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias**, elaborado em 2002, o qual pretende esboçar uma “proposta realista e exequível de desenvolvimento sustentável para o país, levando-se em consideração suas restrições econômicas, político-institucionais e culturais”. Por sua vez, o IBGE, na publicação **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – Brasil 2004**, apresenta tais indicadores organizados em quatro dimensões: “ambiental, social, econômica e institucional”. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) também já fala em

superação dos limites da intervenção ecológica para fazer o debate e a ação avançarem na direção da sustentabilidade sócio-ambiental [*sic*], segundo os princípios estabelecidos nas diretrizes do Ministério do Meio Ambiente: Desenvolvimento Sustentável, Transversalidade, Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, Controle e Participação Social.

O Plano Plurianual 2004-2007 do Governo Federal, igualmente, mostra sinais de inclusão de questões ligadas ao desenvolvimento sustentável na parte dos megaobjetivos: I –Inclusão social e redução das desigualdades sociais; II –Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e III-Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

No campo internacional diversos países também reformulam suas idéias sobre as dimensões do DS. A Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA), por exemplo, estabelece que as dimensões do DS envolvem uma grande escala de atividades econômicas, sociais, ambientais e institucionais que são interdependentes e mutuamente balanceadas. Assim, por exemplo: nenhuma atividade econômica que degrada o meio ambiente será sustentável; é inútil, ou seja insustentável, oferecer salas de aula se as crianças têm que trabalhar para ajudar na sobrevivência da família; nenhum programa agrícola será sustentável sem que ele planeje conscientemente a inclusão diferenciada das mulheres, ou seja levando em conta suas necessidades específicas, pois são elas, geralmente, o principal grupo produtivo nesta área; nenhum país consegue se livrar sozinho da pobreza se ele está lutando para saldar dívidas internacionais ou envolvido em conflitos armados.

A melhor forma de se concretizar os conceitos e paradigmas do DS é mediante a adoção e implementação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável (EDS).

Uma estratégia de desenvolvimento sustentável, a exemplo da Agenda 21 Brasileira, é uma plataforma de ação definida consensualmente com setores importantes do Estado (lideranças do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), do mercado (organizações produtivas) e da sociedade civil (comunidade científica, ONGs) para que a estratégia nacional para o desenvolvimento passe a ser orientada pelos princípios do DS, considerada única opção capaz de compatibilizar os interesses das gerações presentes e futuras. O principal objetivo da Agenda 21 Brasileira é internalizar, nas políticas públicas do País e em suas prioridades regionais e locais, os valores e princípios do DS.

Em nível organizacional uma EDS pode ser tida como um mapa de valores e princípios que direcionam as atividades de uma organização de forma a que seu progresso não ocorra com desrespeito ao direito de gerações futuras e de terceiros nos aspectos ambientais, sociais, políticos, culturais e econômicos. É um programa participativo (o que pressupõe voluntariedade e consenso) que, inicialmente, analisa a situação da instituição, com base em parâmetros de sustentabilidade, e estabelece mecanismos e condições para que suas ações presentes e futuras sejam executadas de forma sustentável, ou seja, conciliando proteção ambiental, justiça social, respeito às diversidades culturais, estabilidade política e eficiência, eficácia e economia dos processos, sempre de uma forma integrada.

PROBLEMAS LIGADOS AO DESCOMPASSO ENTRE O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E OS PILARES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No Brasil, o atual modelo de elaboração, tramitação, aprovação e fiscalização do orçamento público não está integrado a uma estratégia de desenvolvimento sustentável nacional. Tal deficiência pode gerar vários problemas, a saber.

Os planejadores (do PPA, LDO e LOA) tendem a definir, em nome da sociedade, objetivos e metas. Tais

objetivos e metas, todavia, nem sempre representam as aspirações da sociedade e tampouco são exequíveis segundo as expectativas da população, dos processos sociais em andamento e da escassa disponibilidade de recursos em escala nacional e regional.

A questão é que as restrições consideradas no processo de desenvolvimento nacional (e, por corolário, de planejamento) provêm das prioridades estabelecidas basicamente pelo Poder Federal. Atualmente as principais restrições e necessidades consideradas dizem respeito ao controle dos gastos públicos e à aplicação de recursos para financiamentos diversos, em face da política de estabilização econômica, ou seja, basicamente dominado pelas políticas fiscal e monetária.

Nos últimos 20 anos a política macroeconômica (com reflexo direto na de planejamento orçamentário) tem apresentado três características marcantes: (i) crise fiscal e, portanto, necessidade permanente de controle dos gastos públicos; (ii) elevação das taxas de juros, com o decorrente encurtamento do horizonte temporal das decisões; e (iii) política de geração de divisas por meio de exportação baseada em especialização excessiva em produtos intensivos em mão-de-obra barata ou de grande dependência de recursos naturais. Tal política afeta a sustentabilidade ambiental, numa boa demonstração das macrointerações entre as três principais dimensões da sustentabilidade, econômica, social e ambiental.

A crise fiscal reduz recursos para gastos sociais e ambientais. A elevação das taxas de juros leva o direcionamento dos recursos para investimentos de retorno rápido em detrimento daqueles cujo retorno se realiza em longo prazo. O resultado é a eliminação de eventuais vantagens de investimentos em resultados ambientais que apresentam maior risco e maturidade de longo prazo. Embora os produtos intensivos em mão-de-obra e recursos naturais ofereçam maiores vantagens comparativas de curto prazo, seus preços tendem a cair, a médio e longo prazo, em relação aos que têm sua competitividade baseada na absorção de progresso técnico, exigindo um esforço maior em volume exportado para conseguir os mesmos resultados em termos de divisas. Ou seja, é uma bola de neve.

Mesmo quando o governo tende a adotar políticas econômicas de caráter desenvolvimentista - em face, por exemplo, da comoção social suscitada pelo desemprego - não há uma estratégia que contemple a utilização racional dos recursos naturais ou a promoção equilibrada do bem-estar social. Subjacente a esta política está a falaciosa concepção de incompatibilidade entre economia e meio ambiente, o que tende a exacerbar ainda mais os conflitos relativos aos impactos ambientais e sociais da expansão da capacidade produtiva e da infra-estrutura.

MUDANÇAS QUE VIABILIZARIAM A INTEGRAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Uma estratégia de desenvolvimento sustentável (a exemplo da Agenda 21 Brasileira), integrada ao processo orçamentário, pode ser a melhor opção para evitar problemas como os exemplificados acima, na medida em que ela foi concebida como um novo pacto social, porquanto:

A Agenda 21 Brasileira, desde a sua concepção, foi interpretada como ponto de partida de grandes transformações, a partir das aspirações coletivas e das escolhas de expressivos segmentos de vanguarda de nossa sociedade. Em nenhum momento, porém, a Agenda foi pensada como documento de governo, com diretrizes e estratégias para dar subsídio apenas às políticas governamentais. A contribuição federal é decisiva, à medida que as propostas aprovadas sejam introduzidas, como acordado, nas prioridades do próximo Plano Plurianual e sejam consideradas com destaque nos recursos do orçamento federal. Os estados e os municípios deverão, igualmente, cooperar para a implementação das ações recomendadas. No entanto, o escopo da Agenda envolve também problemas estruturais mais amplos, por demandarem maior consenso e soluções integradas, de médio e longo prazos. Questões estratégicas como competitividade sistêmica, equidade social e sustentabilidade ambiental só poderão ser tratadas a partir de responsabilidades efetivas e compartilhadas entre os diferentes segmentos sociais.²

Ademais, as mudanças poderão ser significativas se partirmos dos seguintes pressupostos: um novo paradigma e elaboração da programação orçamentária para além do orçamento-programa; a possibilidade de um “orçamento-sustentável” ou “orçamento para o desenvolvimento sustentável”; a Agenda 21 Brasileira com suas 21 Ações Prioritárias e sua proposta de “intervenção direta por meio dos gastos públicos - Orçamento Base Zero” para implementá-las; aprovada uma Lei de Responsabilidade Social, tal como a PEC n.º 29 de 2003, bem como uma lei regulamentadora definindo as metas macro-sociais e um índice nacional de responsabilidade social.

O processo orçamentário brasileiro tem por base a técnica do orçamento-programa. Tal técnica é necessária, porém não suficiente para contemplar uma estratégia de desenvolvimento sustentável no processo orçamentário brasileiro. Utilizando os elementos essenciais deste tipo de orçamento³, podemos vislumbrar quais seriam as principais mudanças, sem que, assim, descarte-se totalmente este instrumento, conforme esboço do quadro abaixo:

| Elementos Essenciais do Orçamento-Programa | Tratamento no Contexto de um Orçamento para o Desenvolvimento Sustentável |
|--|---|
| Objetivos e Propósitos | Devem ser únicos e baseados nos objetivos gerais definidos para o DS, de acordo com uma estratégia nacional, a exemplo da Agenda 21 Brasileira. |
| Programas | Guiados pelas ações prioritárias da Agenda 21 Brasileira. |
| Custos | Administrados pela técnica do Orçamento de Base Zero (OBZ). |
| Medidas de Desempenho | Devem ser gerais e reforçadas por leis específicas, tais como uma lei de responsabilidade social, que contemple indicadores alternativos (metas macro-sociais; índice nacional de responsabilidade social). |

Assim sendo, seria possível introduzir os paradigmas do desenvolvimento sustentável no processo orçamentário brasileiro sem fazer grandes mudanças nos instrumentos vigentes de planejamento (PPA, LDO e LOA).

Pode-se questionar, porém, quais os problemas técnicos e metodológicos que poderiam surgir com tal mudança. Em termos de metodologia, inicialmente, o governo deverá investir muito em aperfeiçoamento de pessoal, pois a introdução da técnica do orçamento de base zero para elaborar um orçamento-sustentável, criará um problema adicional para o governo. Porém os benefícios compensarão as dificuldades, pois haverá a⁴

necessidade de justificar devidamente cada programa, o que deve levar as diversas unidades governamentais a se empenharem no desenvolvimento de uma mão-de-obra que esteja capacitada para atingir esse fim, através de uma maior qualificação dos funcionários e da criação de uma cultura específica destinada para isso, bem como da informatização dos processos orçamentários

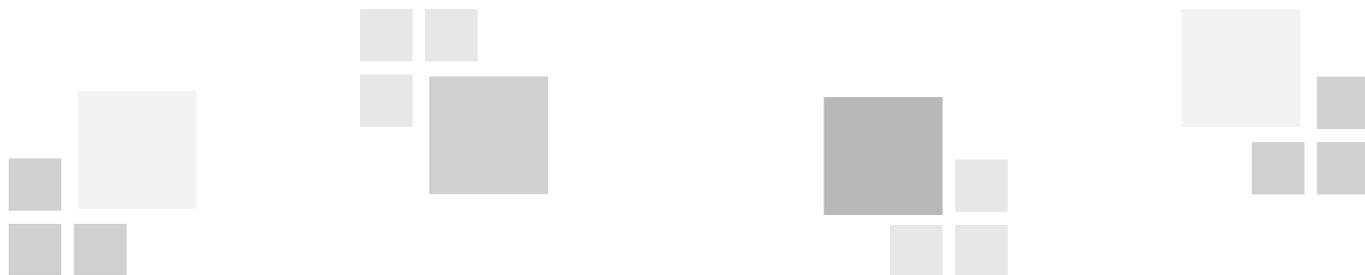
para que se mitiguem os problemas técnicos. Na verdade, os problemas que surgirão serão mais culturais e políticos do que técnicos e metodológicos. A própria Agenda 21 Brasileira reconhece

eventuais dificuldades políticos-institucionais para a sua implementação, uma vez que por trás de cada real de despesa pública há sempre um conjunto de interesses regionais, locais, empresariais e burocráticos.⁵

Uma outra questão a ser assumida é quanto ao controle e avaliação da execução orçamentária neste novo cenário. O controle e a avaliação deverão ter por base as dimensões conceituais e espaciais do desenvolvimento sustentável. Os resultados a serem avaliados deverão ser considerados de forma holística e sempre integrados. Assim, jamais se poderá considerar como eficaz uma atividade de forma isolada, por exemplo, na área de proteção ambiental, sem que se considere as suas externalidades em outras áreas (social, cultural, econômica etc.). A forma de atuação e organização do controle externo também deve mudar. Por exemplo, as áreas de fiscalização devem ser organizadas de acordo com as dimensões espaciais e conceituais do desenvolvimento sustentável e não por ministérios. A organização espacial, ao invés de ser por estados da federação, deveria ser de acordo com as dimensões espaciais, por exemplo, áreas global, nacional, regional, local e institucional.

Ademais, a introdução da técnica do orçamento de base zero (OBZ) para elaborar um orçamento que tem como pilares os paradigmas do DS trará vantagens para o controle externo, uma vez que

ao contrário de certas inovações interessantes que depois perdem continuidade, a característica de o OBZ ser um processo contínuo, em que a cada ano os programas devem ser avaliados, tende a gerar, como subproduto, uma nova cultura, favorável ao aperfeiçoamento sistemático dos procedimentos, com vistas a uma maior eficácia na utilização dos recursos e no cumprimento das metas⁶.



CONCLUSÃO

Neste novo milênio teve início um movimento de promoção do desenvolvimento sustentável (responsabilidade social e ambiental) por parte de empresas e governos. No âmbito do setor público, as empresas públicas e as sociedades de economia mista começam a aderir a uma gestão que incorpora princípios da responsabilidade social, inclusive com publicação de balanços sociais. Há, então, uma tentativa de incorporar objetivos sociais e ambientais às metas de eficiência econômica, mediante ações próprias ou apoio a programas públicos do governo voltados para inclusão social, erradicação da pobreza e da fome, combate à corrupção e proteção ambiental.

O desafio atual é internalizar os conceitos e práticas deste processo e verificar se ele efetivamente contribui para uma agenda social, alicerçada no pilares do desenvolvimento sustentável.

O paradigma do desenvolvimento sustentável (DS) coloca órgãos e entidades governamentais frente ao desafio de prestar contas à sociedade das suas ações com foco neste novo modelo. A tarefa de tais entes é de liderar pelo exemplo, à medida que demonstram progresso em seus objetivos em termos de desenvolvimento sustentável. Na prática essa tarefa assume duas dimensões: (i) o setor público deve estabelecer políticas de longo alcance que catalisem o desenvolvimento sustentável (ou seja, atuar como agente vetor do DS); (ii) ao mesmo tempo, ele deve prestar contas do desempenho de suas próprias operações em termos de sustentabilidade, incluindo desde a administração de recursos humanos e das suas instalações, até aquisição e fornecimento de bens e serviços (ou seja, atuar como agente promotor do DS).

Um dos reflexos deste novo paradigma é a proposta de uma Lei de Responsabilidade Social que já começa a ser discutido no Congresso Nacional, como um compromisso que a sociedade passa a exigir de um orçamento que promova um desenvolvimento que seja efetivamente sustentável e não apenas voltado para o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas. Ao mesmo tempo, busca-se uma forma de prestação de contas pautada por resultados sociais das políticas, dos programas, projetos e atividades do setor público, para que não se tenha apenas uma análise dos tradicionais balanços patrimonial, econômico e financeiro. Todas estas questões devem começar a fazer parte da agenda desenvolvida no processo de elaboração, tramitação, aprovação e fiscalização do orçamento público federal.

REFERÊNCIAS

- AGENDA 21 brasileira: ações prioritárias. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). Proposta de emenda à constituição nº 29, de 30/04/2003. Dá nova redação ao art. 193 da Constituição Federal, que trata da ordem social. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 01 de Maio de 2003, p.9264-9266.
- CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. *Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios*. Campinas: Papirus, 2003.
- CANADA. Minister of Supply and Services. *A guide to green government*. Ottawa, 1995.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GIAMBIAGI, Fabio. *Uma proposta de política fiscal: o orçamento base zero*. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fabio2.doc> .
- INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- NAÇÕES UNIDAS. World Commission on Environment and Development. *Our common future*. Oxford, 1987. (UN Documents Cooperation Circles Gathering a Body of Global Agreements)
- PEREIRA, Romilson Rodrigues. *A sustainable development strategy for the Brazilian Court of Audit*. Ottawa, 2004.

NOTAS

- ¹ A definição clássica para desenvolvimento sustentável apresentada no documento Nosso Futuro Comum é: Desenvolvimento sustentável é um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares e por alguns anos, mas em todo o planeta e até um futuro longínquo. É aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. É, em essência, um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.
- ² Cap. 7 da Agenda 21 Nacional: Um novo pacto social: a concretização da Agenda 21 (p. 137-8).
- ³ Vide GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005. (p. 155).
- ⁴ Baseado em GIAMBIAGI, Fabio. *Uma proposta de política fiscal: o orçamento base zero*. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/Fabio2.doc> . Acesso em: 28 jun. 2006.
- ⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento AGENDA 21 brasileira: ações prioritárias. Brasília: MMA/PNUD, 2002. (p. 103)
- ⁶ GIAMBIAGI, Fabio, op.cit., 2006.