

# A IMPORTÂNCIA DA *ACCOUNTABILITY* e da convergência dos recursos da União e do Estado do Rio de Janeiro em prol do desenvolvimento sustentável fluminense



**Marcelo Franca de Faria Mello**

Assessor da Secretaria de Planejamento do TCE-RJ  
Mestre em Administração Pública pela FGV

**PALAVRAS-CHAVE:**  
Políticas Públicas,  
Planejamento,  
*Accountability*;  
Desenvolvimento  
Sustentável, Estado do Rio  
de Janeiro.

**KEYWORDS:** *Public  
Policies, Planning,  
Accountability, Sustainable  
Development, Rio  
de Janeiro State.*

**RESUMO:** O presente artigo aponta a importância do planejamento e da efetividade das políticas públicas da União e do Governo do Estado do Rio de Janeiro sobre os programas dos Planos Plurianuais 2008-2011. O objetivo principal deste estudo é contribuir para a reflexão e a ação dos gestores que, no futuro próximo, poderão promover o desenvolvimento sustentável fluminense.

**ABSTRACT:** *This article points out the importance of planning and effectiveness of public policies of the Union and of Rio de Janeiro State Government about the multiannual 2008-2011 plans. The main objective of this study is to contribute to the reflection and action by the managers that, in the future, will promote Rio de Janeiro's sustainable development.*

## INTRODUÇÃO

Existe hoje, no Brasil, um consenso em relação à necessidade de a administração pública melhorar substancialmente seu gerenciamento. As diferenças sociais do país exigem dos governos um nível de resultados bem superior ao apresentado atualmente.

A rapidez das transformações nos dias atuais leva a descartar sistemas rígidos e formais de planejamento, substituindo-os pelas técnicas de cenários e pela visão e gestão estratégicas. Há diferenças entre o setor privado e o setor público relacionadas aos marcos legais, à influência exercida pela população, às lideranças políticas, aos sistemas gerenciais e organizacionais. Mesmo com tais limitações, o planejamento estratégico no setor público pode e deve se inspirar no modelo de gestão privada, todavia sem perder a perspectiva quanto à realização de sua função social precípua. O governo do século XXI deve ser centrado no cidadão.

As organizações são compostas por pessoas e grupos de pessoas reunidas para atingir um objetivo compartilhado por meio da divisão do trabalho, integradas a processos continuados de decisões baseadas em informações. São entidades sociais, portanto. Esforços estratégicos internos podem resultar em organizações que cumprem suas funções com eficácia redobrada, propiciando maior mobilização do servidor, melhor comunicação interna e com os cidadãos, clara definição de prioridades e sedimentação de uma cultura organizacional voltada para o aprimoramento dos serviços ao cliente final – a população.

A Constituição Federal brasileira estabelece, em seu art. 165, que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o



exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LOA compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Tais dispositivos são reproduzidos no art. 209 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, trazendo as mesmas orientações para os instrumentos de planejamento estadual.

O planejamento deve ser um processo permanente, obedecendo a princípios técnicos, com vistas ao desenvolvimento econômico e social e à contínua melhoria das condições de vida da população, gerando transformações positivas. Há duas décadas os programas passaram a ser a unidade básica de organização do plano plurianual (PPA) e o módulo de integração deste plano com a lei de orçamento (LOA). Os programas, por sua vez, devem referir-se à solução de problemas precisamente identificados, com seus produtos estabelecidos, metas e custos quantificados. Sua execução deve ser monitorada e seus resultados avaliados, mediante indicadores especificamente construídos, uma vez que só é possível avaliar o que se pode medir. O PPA também subsidia a elaboração das LDO.

A transparência e a responsabilidade fiscal, por sua vez, são parte da agenda de todos os gestores. Os legisladores criaram mecanismos de controle de receitas, despesas e endividamento, estabeleceram a gestão fiscal pautada no aumento da arrecadação, no controle dos gastos, no uso adequado dos recursos e na prestação de contas feita em linguagem acessível a qualquer cidadão.

O Brasil vem avançando nessas frentes do planejamento e da transparência, mas ainda titubeia na sustentabilidade de suas políticas públicas, como será apontado neste artigo.



## MARCOS LEGAIS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Em 2007, a União e os Estados apresentaram suas propostas de PPA para o período de 2008 a 2011 e as LOA de 2008. As da União foram aprovadas pelo Congresso Nacional e transformadas na Lei nº 11.653 (PPA), de 7 de abril de 2008, e Lei nº 11.647 (LOA), de 24 de março de 2008.

Um dos instrumentos mais relevantes do PPA da União vem a ser o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que vai aplicar em quatro anos um total de investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. A expansão do investimento em infra-estrutura é condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil. Dessa forma, o País poderá superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais. O conjunto de investimentos está organizado em três eixos decisivos:

1. Infra-estrutura logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias;
2. Infra-estrutura energética, correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis;
3. Infra-estrutura social e urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa *Luz para Todos* e recursos hídricos.

Já o PPA estadual vigora sob a forma da Lei nº 5.181, de 2 de janeiro de 2008. Apoiado na legislação vigente, busca evidenciar a necessi-

dade do planejamento como base de uma gestão orientada para resultados. Nesse sentido o PPA/RJ (RIO DE JANEIRO, 2008) objetiva:

- Organizar em programas as ações dos órgãos da administração estadual, assegurando o alinhamento destes com a orientação estratégica do Governo e com as previsões de disponibilidade de recursos;
- Melhorar o desempenho gerencial da administração aprofundando a definição de responsabilidade, a conscientização de custos, a busca contínua de qualidade e o comprometimento com resultados;
- Criar condições para avaliação e mensuração dos produtos das ações do Governo e dos efeitos destas ações sobre a realidade estadual;
- Tornar públicas as informações referentes à administração estadual, dando maior transparência à aplicação de recursos públicos e visibilidade às ações do Governo e aos resultados obtidos;
- Estimular parcerias entre os órgãos da administração estadual e desses com outras esferas de governo e com a iniciativa privada, visando à ampliação das fontes de recursos e dos resultados;
- Dotar os administradores públicos de um instrumento gerencial estruturado e atualizado, objetivando facilitar a tomada de decisões, corrigir desvios e direcionar a aplicação de recursos para a realização dos resultados pretendidos.

O mesmo PPA/RJ alerta que:

A partir das diretrizes estratégicas fo-

ram definidos os projetos estratégicos que se caracterizam pela prioridade na execução e na solução de possíveis entraves e constituem a Carteira de Projetos Estratégicos, parte do Plano Estratégico de Governo 2007/2010. A carteira, composta de quarenta e três projetos e incorporada a este documento, está integrada aos programas e/ou ações da programação setorial e será monitorada de forma sistemática e contínua. Tanto na Carteira como no PPA/RJ estão identificados os projetos com recursos do Programa Federal de Aceleração do Crescimento - PAC/RJ, classificados na Carteira como Estratégicos Estruturantes.

Além dos investimentos públicos, somem-se os relevantes projetos privados previstos para os anos vindouros, o que gera futuros cenários extremamente positivos para que o Estado do Rio de Janeiro finalmente entre em um ciclo virtuoso de crescimento sustentado. Tais ações impactarão diretamente os municípios fluminenses e deverão estar em conformidade com seus planos diretores recém-implantados e/ou renovados que, de acordo com Murta (2007), "deve ser efetivo instrumento de planejamento, coordenando a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) para o pleno desenvolvimento da urbis e de suas funções sociais, 'em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental'".

### AS PERSPECTIVAS DE INVESTIMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Algumas das ações prioritárias estruturantes do

Governo do Estado envolvem saneamento básico, redução do déficit habitacional e recuperação de passivos ambientais e de bacias hidrográficas. Ainda dentre as ações previstas, em conjunto com o Governo Federal no âmbito do PAC, constam urbanização de favelas e bairros da Região Metropolitana e desenvolvimento urbano de outras cidades, como Volta Redonda, Barra Mansa e Nova Friburgo.

No setor de infra-estrutura, o Estado seguirá com o aperfeiçoamento da malha ferroviária metropolitana e a ampliação de rodovias estaduais, incluindo as estradas RJ-106, RJ-114, RJ-149, RJ-155, RJ-163, RJ-165 e a duplicação da Av. Presidente Kennedy (RJ-101), em Duque de Caxias. Estão previstas a implantação da estação de metrô da Linha 1 na Praça General Osório, a conclusão da sinalização da Linha 2 e o início da Linha 3 entre Niterói e Itaboraí, bem como a ligação hidroviária para São Gonçalo. A concessão da BR-393 – trecho entre Volta Redonda e Carmo –, propiciará a duplicação da rodovia, da mesma forma como da BR-101 Norte entre Niterói e a fronteira com o Estado do Espírito Santo, no município de Campos. A implantação do aeroporto de Cabo Frio pelo Estado e a recuperação e revitalização do Terminal 1 de passageiros, do terminal de cargas, dos sistemas de pátios e pistas do Aeroporto Internacional Tom Jobim pela União também estão previstas. Espera-se a consolidação de uma parceria público-privada das três esferas de governo e diversas entidades particulares para recuperação e revitalização do Porto do Rio de Janeiro, envolvendo os acessos rodoviários, ferroviários e marítimos; a construção de novo terminal de passageiros e centro comercial; e a integração porto-cidade para harmonização do mesmo com os espaços urbanos que o circundam, agregando qualidade de vida ao propiciar acesso visual ao porto e ao mar. O trem de alta velocidade entre Rio e São

Paulo ainda está em fase de análise pelo BNDES e de adaptações no projeto de concessão. A concessionária MRS Logística, por sua vez, estima investimentos significativos em expansão de vias ferroviárias; ampliação e adequação de pátios; melhoria da infra-estrutura da via permanente e das instalações, principalmente em Barra do Pirai, Barra Mansa, Volta Redonda, Itaguaí, Japeri e Rio de Janeiro.

No setor energético, estão previstos investimentos bilionários para a construção da Usina Nuclear Angra III. Novos gasodutos serão instalados no estado: Cabiúnas-Vitória, duplicação Cabiúnas-Caxias, duplicação São Paulo-Japeri e Caxias-Minas, reforço Japeri-Caxias e um terminal flexível de gás natural liquefeito na Baía de Guanabara. As concessionárias Light e CEG também prevêem investimentos expressivos em sua rede de distribuição. O mercado mundial, em busca de fontes de biocombustíveis, estimulou o investimento privado na ampliação da agroindústria para plantio de cana-de-açúcar em Cabo Frio, Quissamã, Campos dos Goytacazes e Bom Jesus do Itabapoana. Deverão ser implantadas novas usinas e expandidas outras em Campos e Bom Jesus de Itabapoana. Rio das Flores poderá vir a abrigar uma unidade de produção de biodiesel.

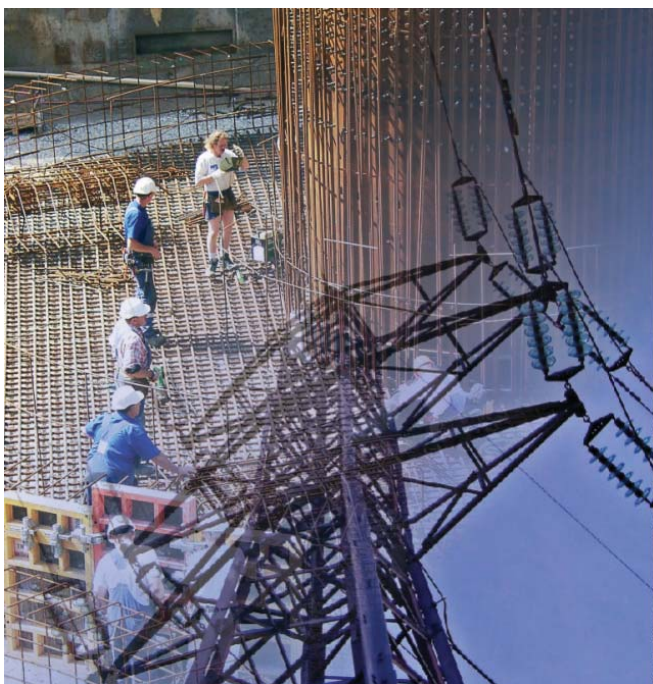
O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj, maior projeto individual da história da Petrobras e um dos maiores empreendimentos do setor petroquímico no mundo, está previsto para entrar em operação em 2012. Fruto de parceria da Petrobras com o grupo Ultra e o BNDES, está sendo considerado a principal iniciativa brasileira para aumentar a capacidade de refino de petróleo pesado da bacia de Campos.

Com tecnologia de ponta, o Comperj deverá fabricar produtos petroquímicos básicos e derivados. Sua estrutura será formada por três gerações, sendo a primeira responsável pela

produção de produtos petroquímicos básicos (eteno, benzeno, propeno, paraxileno, além de derivados como diesel, nafta e coque) e, a segunda, pela transformação destes produtos básicos em resinas termoplásticas (estireno, etileno-glicol, polipropileno, PTA/PET e outras). A expectativa da Petrobras é de que sejam instaladas cerca de oito fábricas de segunda geração, além de sua própria unidade. Já as indústrias de terceira geração, a serem atraídas pelo Comperj, serão responsáveis por transformar esses produtos petroquímicos em bens de consumo, tais como garrafas de plástico, tecidos, tintas, fibras, componentes para automóveis, aviões e eletrodomésticos. Haverá, também, uma Central de Utilidades responsável pelo fornecimento de água, vapor e energia elétrica necessários para a operação de todo o Complexo.

Com um investimento de aproximadamente US\$ 8,3 bilhões, estima-se que o Comperj terá capacidade para processar 150 mil barris/dia de óleo pesado nacional, propiciando uma economia de mais de US\$ 2 bilhões ao ano em divisas ao reduzir a importação de petróleo leve e derivados como a nafta e outros produtos petroquímicos. O empreendimento será instalado em um terreno de 45 milhões de metros quadrados, em área antes considerada rural, e deverá gerar mais de 200 mil empregos diretos e indiretos durante a fase de construção. Espera-se, ainda, que sejam incorporados mais 50 mil empregos diretos e indiretos na fase da operação.

As prefeituras de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Guapimirim e Magé, no entorno da baía de Guanabara, mais as de Tanguá, Maricá, Rio Bonito, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu e Casimiro de Abreu formaram o consórcio Conleste para definir estratégia e atuação conjuntas diante dos possíveis impactos sociais decorrentes da implantação do Comperj. De-



verão ser instalados centros de capacitação profissional oferecendo 78 tipos de cursos, todos gratuitos, sendo 78% em nível básico, 21% em nível técnico e 1% em nível superior.

Outros investimentos, que não são de responsabilidade da Petrobras, devem ocorrer de forma concomitante à implantação do Complexo, sob risco de prejudicar toda a Região Metropolitana. São eles: o Arco Rodoviário com 145 quilômetros de extensão ligando o município de Itaboraí ao Porto de Sepetiba; a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT, entre Niterói e Itaboraí, aproveitando a malha ferroviária existente; e a criação de um terminal hidroviário em São Gonçalo.

O impacto social e econômico que surgirá durante e após a implantação do Comperj é a grande preocupação mostrada pelos municípios integrantes do consórcio; pois, se por um lado trará desenvolvimento com responsabilidade socioambiental, atração de investimentos para pequenas e médias empresas, geração de empregos e melhoria da qualidade de vida dos moradores dos municípios; por outro, questões como saneamento básico, trânsito, especulação imobiliária e explosão demográfica desordenada com previsível processo da favelização são bastante inquietantes.

Durante os cinco anos de construção do Comperj, advirão demandas expressivas de prestação de serviços de saúde, educação, assistência social e habitação. Após esse período, é provável que parte das 200 mil pessoas envolvidas seja aproveitada na operação, mas a grande maioria ficará sem emprego, o que demandará uma ação coordenada e planejada para realocação desse contingente, sob pena de agravamento de problemas de ordem social.

Por ser um empreendimento de tamanho porte e com tantos desafios, o Complexo exigirá uma convergência de esforços de toda a sociedade com ações pró-ativas, antecipando as demandas e minimizando os impactos negativos em todo o estado.

A estatal de energia também fará investimentos na construção de plataformas de petróleo; na exploração e descoberta de novos campos; na encomenda de navios; na área de gás natural, energia, refino e distribuição.

Já a indústria de transformação tem entre seus principais projetos a construção de quatro usinas: Companhia Siderúrgica do Atlântico - CSA, parceria entre a Thyssen Krupp e a Vale do Rio Doce, com investimentos de US\$ 3 bilhões, em Santa Cruz (Zona Oeste da capital); a implantação de uma nova usina da CSN com dois altos-fornos para produção de aço em uma área no Porto de Itaguaí, com investimentos da ordem de US\$ 3,6 bilhões; a nova usina do Grupo Votorantim a ser construída em Resende, com investimentos que totalizam cerca de R\$ 1 bilhão; e a implantação de uma nova usina do Grupo Gerdau em Santa Cruz, com investimentos previstos de R\$ 930 milhões, bem como a ampliação da Cosigua, pertencente ao mesmo grupo, com investimentos da ordem de R\$ 480 milhões.

O município de Itaguaí também receberá investimentos significativos em função das obras que serão realizadas no porto pela CSA, da



reforma do Terminal de Carvão pela CSN, da expansão do Terminal de Contêineres e da implantação do Terminal de Grãos.

Somem-se a essas cifras R\$ 1,6 bilhão em expansão dos estaleiros para atender à demanda prevista das encomendas da Petrobras e de armadores da iniciativa privada. Outros investimentos previstos pela indústria de transformação estão relacionados aos da borracha (R\$ 600 milhões), da indústria automobilística (R\$ 1 bilhão) e de transformação plástica (R\$ 243 milhões).

No setor da indústria de transformação, há mais projetos: serão construídas fábricas de cimento em Cantagalo e Volta Redonda, de produtos de higiene e limpeza em Japeri, de papel em Sapucaia, de petroquímica em Caxias, de coque calcinado de petróleo em Seropédica e de motores de navio em Itaguaí; ampliada e modernizada a Siderúrgica Barra Mansa; expandidas plantas de produtos agroquímicos em Resende, de bebidas no Rio de Janeiro, de manutenção de turbinas de avião em Petrópolis e de tubos metálicos em Campos e São Gonçalo. São inúmeras as encomendas de navios a serem construídos pelos estaleiros Consórcio Rio Naval, Aliança, Sermetal e Eisa no Rio de Janeiro, bem como por Aker Promar, Renave e Consórcio Mauá-Jurong em Niterói. Consolidada-se a Zona Especial de Negócios em Rio das Ostras. A mesma infra-estrutura industrial já opera em Quissamã, aguarda licença prévia de funcionamento em Carapebus e está planejada sua implementação por Seropédica e Campos dos Goytacazes, na região do Farol de São Tomé.

No setor de turismo e veraneio, estão previstos megaempreendimentos em Maricá, Cabo Frio e Armação dos Búzios.

O maior empreendimento previsto para a Região Norte Fluminense é a implantação, pelo Grupo EBX, do que está sendo chamado Com-

plexo Logístico Integrado do Norte Fluminense no Porto de Açu. O projeto se destina a escoar até 26,5 milhões de toneladas de minério de ferro, transportadas por meio de um mineroduto com mais de 500km de extensão entre Minas Gerais e o porto localizado em São João da Barra. O Complexo permitirá a atracação de navios de até 250 mil toneladas e sua retroárea está projetada para abrigar um complexo siderúrgico, uma usina termoeletrica, até quatro usinas de pelotização de minério, além de áreas para tancagem de granéis líquidos. Estará ligado à rodovia BR-101, por via asfaltada, e à malha da Ferrovia Centro Atlântica por meio de um ramal com 45km de extensão.

Por outro lado, as prefeituras de Campos dos Goytacazes e Quissamã firmaram convênio com o Governo do Estado para a implantação do Complexo Logístico e Industrial de Barra do Furado, no canal das Flechas, situado no limite dos dois municípios. O projeto terá, ainda, um estaleiro e um porto, num investimento previsto de R\$ 210 milhões.

Destaque-se, ainda, planos dos setores têxtil e de confecções, da agroindústria, de rochas ornamentais, da tecnologia da informação e da "indústria criativa" – pesquisa e desenvolvimento, cultura e entretenimento. Somados, todos esses investimentos superam a centena de bilhões de reais e trazem um mapeamento do que serão as demandas futuras de mão-de-obra e da cadeia produtiva, ensejando sinergias e novas possibilidades de investimentos, em um ciclo virtuoso para o nosso estado.

### AS PREMISSAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

"O desenvolvimento depende das condições iniciais, da dimensão do país, da sua história e geografia e das boas práticas econômicas"

(NETTO, 2005). Dentre outros aspectos, o autor aponta que é decisivo o papel da propriedade privada, que cria os incentivos para a ação econômica e sua apropriação pelos agentes; o papel da ideologia na produção de valores culturais, éticos e morais; e a ação do Estado como indutor do desenvolvimento. "Depende, basicamente, do capital humano, isto é, do nível de educação médio da população, de sua saúde, do seu 'saber fazer' da sua capacidade inventiva e empresarial, e do progresso do conhecimento, o que significa investimento (privado e público) na pesquisa" (NETTO, 2005). O autor destaca, ainda, que o desenvolvimento sustentado exige uma preocupação com os problemas ecológicos.

O termo desenvolvimento sustentável surgiu em 1980 e foi consagrado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Comissão Brundtland, que produziu um relatório considerado básico para a definição desta noção e dos princípios que lhe dão fundamento. De acordo com o Relatório Brundtland, publicado em português com o título "Nosso Futuro Comum" (1988):

Desenvolvimento sustentável é 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 futuras, [...] é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.

Os princípios do desenvolvimento sustentá-

vel estão na base da Agenda 21, documento aprovado durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (RIO-92) com vistas ao século XXI. Esta agenda traz uma nova visão sobre o desenvolvimento, por muito tempo visto apenas como progresso econômico, integrando as dimensões social, ambiental e institucional. Em 1996, especialistas em avaliação do mundo inteiro se reuniram na cidade de Bellagio, na Itália, e propuseram alguns princípios que serviram como orientação para avaliar e melhorar a escolha, utilização e comunicação de indicadores. Os Princípios de Bellagio foram formulados "com a intenção de serem usados na implementação de projetos de avaliação de iniciativas de desenvolvimento, do nível comunitário até as experiências internacionais, passando pelos níveis intermediários" (BELLEN, 2005).



A Agenda 21 brasileira (2002) foi resultado de um planejamento participativo e procura estabelecer um equilíbrio negociado por meio da construção de propostas pactuadas, voltadas para a elaboração de uma visão de futuro entre os diferentes atores envolvidos; condução de um processo contínuo e sustentável; descentralização e controle social; e incorporação de uma visão multidisciplinar em todas as etapas do processo. Desta forma, governo e sociedade estarão utilizando

este poderoso instrumento de planejamento estratégico participativo para a construção de cenários consensuais, em regime de co-responsabilidade, que devem servir de subsídios à elaboração de políticas públicas sustentáveis, orientadas para harmonizar desenvolvimento econômico, justiça social e equilíbrio ambiental.

A Agenda 21 brasileira define o mesmo número de objetivos prioritários, agrupados em cinco grandes temas:

**Tema I: A economia da poupança na sociedade do conhecimento**

1. Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício;
2. Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas;
3. Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional;
4. Energia renovável e biomassa;
5. Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável.

**Tema II: Inclusão social para uma sociedade solidária**

6. Educação permanente para o trabalho e a vida;
7. Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS;
8. Inclusão social e distribuição de renda;
9. Universalizar o saneamento ambiental, protegendo o ambiente e a saúde.

**Tema III: Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural**

10. Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana;
11. Desenvolvimento sustentável do Brasil rural;
12. Promoção da agricultura sustentável;
13. Promover a Agenda 21 local e o desenvolvimento integrado e sustentável;
14. Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável.

**Tema IV: Recursos naturais e estratégicos: água, biodiversidade e florestas**

15. Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas;
16. Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade.

**Tema V: Governança e ética para a promoção da sustentabilidade**

17. Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local;
18. Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos;
19. Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável;
20. Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação;
21. Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade.

Bellen (2004) apresenta as principais características de três métodos que se propõem a mensurar o grau de sustentabilidade do desenvolvimento. Estes métodos foram selecionados por especialistas que atuam em diferentes esferas da sociedade e que lidam com o conceito de desenvolvimento sustentável. Os métodos citados são o *Ecological Footprint Method* (termo que pode ser traduzido como Método da Pegada Ecológica), o *Dashboard of Sustainability* (ou Painel de Sustentabilidade) e o *Barometer of Sustainability* (ou Barômetro de Sustentabilidade).

De acordo com o autor, o *Ecological Footprint Method* apenas considera os efeitos econômicos das decisões relativas à utilização de recursos. Estas simplificações na metodologia de cálculo muitas vezes levam a perspectivas mais otimistas do que efetivamente ocorre na realidade.

Uma representação gráfica recente do sistema do *Dashboard of Sustainability* é construída através de um painel visual de três *displays*, que refletem um índice agregado de vários indicadores dentro de cada um dos mostradores: performance da economia, da saúde social e da qualidade ambiental.

O *Barometer of Sustainability* é uma ferramenta para a combinação de indicadores e mostra seus resultados por meio de índices. Para calcular ou medir o progresso em direção à sustentabilidade, são calculados os valores para os índices de bem-estar social e do ecossistema. O índice de bem-estar humano representa o nível geral de bem-estar da sociedade e é uma função de bem-estar individual, saúde, educação, desemprego, pobreza, rendimentos, crime, bem como negócios e atividades humanas. O índice de bem-estar do ecossistema identifica tendências da função ecológica no tempo. É uma função de água, terra, ar, biodiversidade e utilização dos recursos. Tra-

ta-se de um gráfico bidimensional onde os estados do bem-estar social e do ecossistema são colocados em escalas relativas, indicando uma situação de ruim até boa em relação à sustentabilidade. A localização do ponto definido por estes dois eixos, dentro do gráfico bidimensional, fornece uma medida de sustentabilidade ou insustentabilidade do sistema, servindo para comparar países ou regiões.

O trabalho de construção de indicadores de desenvolvimento sustentável realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2004) é inspirado no movimento internacional liderado pela Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CSD em inglês) das Nações Unidas, que os organiza nas dimensões ambiental, social, econômica e institucional preconizados pela RIO-92.

A dimensão ambiental diz respeito ao uso dos recursos naturais e à degradação ambiental, e está relacionada aos objetivos de preservação e conservação do meio ambiente. Os indicadores (do *latim indicare*: tornar patente; demonstrar, revelar, denotar) adotados pelo IBGE abrangem:

- atmosfera - consumo industrial de substâncias destruidoras da camada de ozônio e concentração de poluentes no ar em áreas urbanas;
- terra - uso de fertilizantes, uso de agrotóxicos, terras em uso agrossilvipastoril, queimadas e incêndios florestais, desflorestamento na Amazônia Legal, área remanescente e desflorestamento na Mata Atlântica e nas formações vegetais litorâneas, desertificação e arenização;
- água doce - qualidade de águas interiores;
- oceanos, mares e áreas costeiras - balneabilidade, produção de pescado

marítima e continental, população residente em áreas costeiras;

- biodiversidade - espécies extintas e ameaçadas de extinção, áreas protegidas, tráfico, criação e comércio de animais silvestres, espécies invasoras;
- saneamento - acesso a serviço de coleta de lixo doméstico, destinação final do lixo, acesso a sistema de abastecimento de água, acesso a esgotamento sanitário, tratamento de esgoto.

A dimensão social corresponde aos objetivos ligados à satisfação das necessidades humanas. Nesse caso, o IBGE enumera:

- população - taxa de crescimento, população e terras indígenas;
- trabalho e rendimento - índice de Gini da distribuição do rendimento, taxa de desocupação, rendimento familiar *per capita*, rendimento médio mensal;
- saúde - esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil, prevalência de desnutrição total, imunização contra doenças infantis, taxa de uso de métodos contraceptivos, oferta de serviços básicos de saúde, doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado;
- educação - taxa de escolarização, taxa de alfabetização, escolaridade;
- habitação - adequação de moradia;
- segurança - coeficientes de mortalidade por homicídios e por acidentes de transporte.

A dimensão econômica dos indicadores de desenvolvimento sustentável ocupa-se com os objetivos da eficiência dos processos produtivos e com as alterações nas estruturas de consumo orientadas a uma reprodução econômi-

ca sustentável a longo prazo:

- quadro econômico - produto interno bruto *per capita*, taxa de investimento, balança comercial, grau de endividamento;
- padrões de produção e consumo - consumo de energia *per capita*, intensidade energética (consumo final de energia/PIB), participação de fontes renováveis na oferta de energia, consumo mineral *per capita*, vida útil das reservas minerais, reciclagem, coleta seletiva de lixo, rejeitos radioativos: geração e armazenamento.

A dimensão institucional diz respeito à orientação política, capacidade e esforço despendido para as mudanças requeridas para uma efetiva implementação do desenvolvimento sustentável. É desdobrada nos temas:

- quadro institucional - ratificação de acordos globais, existência de conselhos municipais;
- capacidade institucional - gastos com pesquisa e desenvolvimento, gasto público com proteção ao meio ambiente, acesso a serviços de telefonia e à internet.

Um outro enfoque é a relação dos indicadores de acordo com as diretrizes para transição ao desenvolvimento sustentável (IBGE, 2004), segundo quatro vetores:

1. Eqüidade:

- classe, gênero, cor e raça: índice de Gini da distribuição do rendimento, taxa de desocupação, rendimento familiar *per capita*, rendimento médio mensal, taxa de escolarização, taxa de

alfabetização;

- necessidades básicas: acesso a serviço de coleta de lixo doméstico, acesso a sistema de abastecimento de água, acesso a esgotamento sanitário, prevalência de desnutrição total, oferta de serviços básicos de saúde, adequação de moradia.

2. Eficiência:

- econômica: destinação final do lixo, tratamento de esgoto, Produto Interno Bruto *per capita*, consumo de energia *per capita*, intensidade energética, consumo mineral *per capita*, rejeitos radioativos: geração e armazenamento;
- social: esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil, doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado, coeficientes de mortalidade por homicídios e por acidentes de transporte.

3. Adaptabilidade:

- atividade: taxa de investimento, balança comercial, participação de fontes renováveis na oferta de energia, reciclagem, coleta seletiva de lixo;
- capacidade: escolaridade, existência de conselhos municipais, gastos com pesquisa e desenvolvimento, gasto público com proteção ao meio ambiente, acesso a serviços de telefonia e à internet.

4. Atenção a gerações futuras:

- legado ambiental: consumo industrial de substâncias destruidoras da camada de ozônio e concentração de poluentes no ar em áreas urbanas, uso de fertilizantes, uso de agrotóxicos, terras em uso agrossilvipastoril, queimadas e incêndios florestais, desflorestamento na Amazônia Legal, área remanescente e desflorestamento

na Mata Atlântica e nas formações vegetais litorâneas, desertificação e arenização, qualidade de águas interiores, balneabilidade, produção de pescado marítima e continental, população residente em áreas costeiras, espécies extintas e ameaçadas de extinção, áreas protegidas, tráfico, criação e comércio de animais silvestres, espécies invasoras;

- legado socioeconômico: taxa de crescimento da população, população e terras indígenas, imunização contra doenças infantis, taxa de uso de métodos contraceptivos, grau de endividamento, vida útil das reservas minerais, ratificação de acordos globais.

### A IMPLEMENTAÇÃO DA ACCOUNTABILITY NA REALIDADE POLÍTICA BRASILEIRA


A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece um amplo conjunto de novas regras que devem ser cumpridas pelos administradores públicos de todos os entes da Federação das três esferas de governo, atingindo, além do Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público, e traz à administração pública brasileira o conceito de *accountability*, que não tem tradução para o português. De acordo com a OCDE (2002), é a "obrigação de demonstrar que o trabalho foi conduzido de acordo com regras e normas acordadas, ou de declarar de maneira precisa e imparcial os resultados obtidos em função do mandato obtido e/ou planos encomendados. Isto pode exigir uma demonstração cuidadosa, que possa ser utilizada judicialmente, de que o trabalho foi executado

de acordo com o contrato".

*Accountability* refere-se às obrigações das partes de agir em conformidade com as responsabilidades, funções e expectativas de resultados claramente definidas, principalmente com respeito ao uso prudente dos recursos. Para os avaliadores, denota a responsabilidade de proporcionar informes de andamento e avaliações de resultados precisos, imparciais e críveis. Já para os administradores e executivos do setor público, significa prestar contas ante os contribuintes e/ou cidadãos.

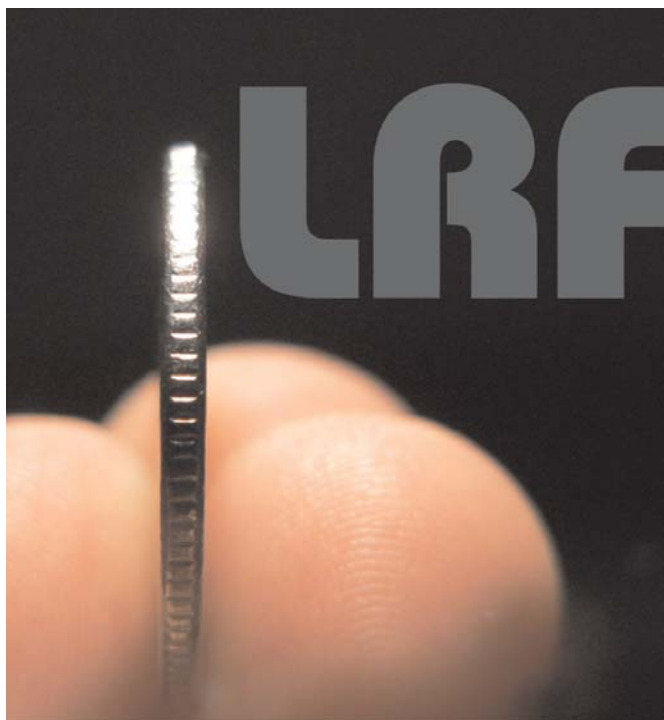
Dubnick (2005) afirma que, com o auxílio e a intensificação da *accountability*, haverá maior transparência e abertura em um mundo ameaçado por forças poderosas da hierarquia e da burocratização no setor público; arenas imparciais onde abusos de autoridade podem ser desafiados e julgados; pressão e supervisão para promover o comportamento adequado por parte dos agentes públicos e a melhoria na qualidade dos serviços prestados pelo governo. Seu ponto de vista é de que as aplicações modernas de *accountability* trazem promessas de democracia ampliada, maior justiça, comportamento mais ético e melhor performance governamental.

Para o autor, *accountability* e responsabilidade são relações sociais e apresentam características do binômio principal-agente, no qual o primeiro delega tarefas ao segundo, que presta contas de suas atividades na consecução de tais tarefas. *Accountability* representa essa explicação do cumprimento de tarefas, cuja expectativa é a eficiência, a eficácia e a utilidade econômica. Já responsabilidade representa um código de conduta aceito em uma determinada comunidade, cuja expectativa corresponde a valores normativos morais. Dubnick identificou uma lacuna entre *accountability* e responsabilidade, se a tomada de decisão da administração pública é baseada na "obediência



*Accountability* refere-se às obrigações das partes de agir em conformidade com as responsabilidades, funções e expectativas de resultados claramente definidas, principalmente com respeito ao uso prudente dos recursos

contratual" ou na "razão moral". Ele sugere uma análise detalhada para identificar como o julgamento moral é afetado nas decisões do administrador público e na sua conduta, como e quando esses critérios normativos mudam, em que extensão as demandas e práticas governamentais e os problemas políticos alteram tais critérios e como os servidores públicos internalizam, ou não, normas e obrigações. Para Moore (2002), "às vezes, a difícil questão moral a ser decidida na adoção de uma estratégia particular se concentra não na substância e nas ações e sim na política e na *accountability*. O problema é quão agressivamente, e em benefício de quais valores, os gerentes públicos devem comprometer-se em atender aos seus ambientes políticos". Romzek e Dubnick (1987) relatam os quatro tipos de sistemas operacionais de *accountability*: o burocrático/hierárquico, o legal, o profissional e o político, que variam de acordo com a fonte de expectativa, o controle do comportamento organizacional de atores e o grau de controle exercido. No sistema de *accountability* burocrático/hierárquico, as expectativas relevantes são aquelas dos supervisores e do topo da organização. Obedi-



ência aos supervisores é um requisito básico, regras e procedimentos são explícitos dentro da organização e baseados na racionalidade e na eficiência. A estrutura hierárquica da burocracia governamental resulta em uma cadeia, também hierárquica, de *accountability*. No sistema de *accountability* legal, as expectativas relevantes são aquelas explicitadas na Constituição, na lei, em termos e condições contratuais, normalmente externos às organizações. No sistema de *accountability* profissional, são aquelas de grupos profissionais, em que o desempenho do indivíduo deve obedecer a padrões daquela profissão ou classe. No sistema de *accountability* político, são expressas por acionistas ou outros grupos de interesse. A diversidade e complexidade de interesses e valores entre os grupos impõem maior discernimento para selecionar alternativas de ação.

No Brasil, desde a Constituição de 1988 existem os conselhos, as audiências e as consultas públicas, que são mecanismos de responsabilização política. Com o advento da privatização de diversas empresas estatais e de concessionárias, as agências reguladoras vêm fazendo o papel de principal com essas empre-

sas-agentes.

A LRF é a mais importante ferramenta a serviço da *accountability* no Brasil. Ela harmoniza e consolida muitos dos objetivos do processo de mudança do regime fiscal empreendido nos últimos anos no país. A lei desenha um sistema integrado aos três níveis de governo, individualizando responsabilidades de cada poder e de seus titulares no exercício da administração pública, tanto direta como indireta. O desenho inclui mecanismos implícitos de disciplina e implementação das medidas de transparência da gestão fiscal e de atendimento aos dispositivos de responsabilização. É consequência de um longo processo de evolução das instituições do país, que gerou na sociedade a percepção de que o governante não deve gastar mais do que arrecada e deve administrar de forma responsável os escassos recursos públicos. A LRF traduz para a realidade brasileira um sistema múltiplo de *accountability*: burocrático/hierárquico, legal e político.

O planejamento é o alicerce da LRF, que ainda estabelece regras, limites e diversos mecanismos de correção de desvios, com trajetórias, prazos e formas de adequação. A lei impõe limites máximos, por poder, para as despesas de pessoal. No que tange ao endividamento, determina limites que os estados e os municípios podem apresentar. Além de proibir o financiamento dos municípios e dos estados junto ao Banco Central, a LRF proíbe empréstimos da União e dos estados aos municípios. Os governos ficam impedidos de levantar recursos por intermédio das entidades por eles controladas e de antecipar receitas em relação a fato gerador não ocorrido. A lei também proíbe ou coíbe diversos abusos na administração financeira e patrimonial, desde a concessão de garantias à inscrição em restos a pagar, elementos que estiveram na raiz da crise do setor público em décadas passadas. Com a LRF, ins-



trumentos como cronogramas revestem-se de importância ainda maior, pois o PPA deverá prever as obras e outros investimentos com duração superior a um exercício. Se isso não ocorrer, o orçamento não poderá destinar recursos a esses projetos, a menos que seja editada uma lei específica para permitir sua inclusão. Essa regra ganha prestígio no último ano de mandato, pois pode haver necessidade de reduções de obras que não tiverem cobertura financeira (NOVO, 2003).

Em todo o texto da LRF, as regras aparecem conjugadas a algum tipo de relatório, demonstrativo ou audiência pública. A lei ainda contém uma série de dispositivos que tratam da escrituração, da consolidação e da prestação de contas. Tornou-se obrigatória a constituição de um sistema de controle interno para identificar desvios e indicar correções de rumo. Assim, pode-se dizer que a LRF cria um sistema de controle institucional múltiplo, permitindo que todos os poderes estejam sujeitos igualmente ao cumprimento de regras e à fiscalização. Há punições institucionais que incluem suspensão de transferências voluntárias, de operações de crédito e de garantias, e punições pessoais, como perda de cargo, inabilitação para exercício de função pública, prisão e multa.

Os mecanismos implícitos de sanção parecem mais eficientes porque vinculam a falta ou inadimplência diretamente a sanções no próprio decorrer do processo. Já as sanções explícitas (penalidades) sempre dependem de iniciativa adicional pela sociedade ou por seus representantes em forma de recurso à autoridade coercitiva. A maior parte das sanções contidas na lei, por serem implícitas, são automáticas, a exemplo da proibição de iniciativas ou recepção de benefícios da parte de outro gestor, da continuidade de iniciativas de gastos e investimento, obtenção de crédito e ga-

rantia etc. A instância de punição é explícita e integrada a outras leis, entre elas a Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), alterado pela Lei nº 10.028/2000, para incluir penalidades relativas aos crimes contra as finanças públicas.

Outra mudança importante refere-se à relação dos poderes durante a negociação dos projetos das leis orçamentárias. A Constituição Federal de 1988 aumentou a participação do Legislativo no processo orçamentário a partir da instituição do PPA e da LDO. No que tange ao processo orçamentário, a LRF veio somar-se à nova metodologia que integra planos e orçamentos, conferindo às três peças – PPA, LDO e Orçamento – um caráter integrado nos três níveis de governo. Nesse sentido, institucionaliza o regime de metas fiscais, fazendo com que o orçamento seja elaborado para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO. Um fator que historicamente dificultou o ajuste das contas públicas foi o irrealismo do orçamento, tanto no Executivo como no Legislativo. Assim, se o orçamento for mal dimensionado, mais tarde o cumprimento das metas tornar-se-á inviável. Exige-se, sobretudo, a adoção de práticas de gestão fiscal transparente, de modo que o cidadão contribuinte e eleitor possa exercer o controle social já no processo orçamentário. Nesse sentido, a LRF exige que se divulguem demonstrativos sobre renúncia de receitas e criação de despesas de caráter continuado. A execução orçamentária e financeira integra o processo orçamentário como forma de acompanhamento gerencial dos resultados fiscais pretendidos. A LRF permite o acompanhamento das metas na execução financeira, obrigando a publicação das metas de arrecadação bimestrais e da programação financeira mensal para o exercício. A lei também impõe o realismo orçamentário durante a execução financeira porque sempre que a execução orçamentária e financeira projetada para o exercício in-

dicar que as metas não serão cumpridas devem ser realizados cortes nos gastos.

Essa perspectiva de *accountability* introduzida no Brasil na virada do século, calcada no tripé prestação de contas, transparência e responsabilização, pode contribuir para com a efetividade das instituições estatais. O ponto a que chegamos não estará mais relacionado tão-somente à questão da eficiência e do equilíbrio fiscal, uma vez que o conceito efetividade ora em voga é afeto aos impactos que os programas públicos podem trazer em benefício da população.

A *accountability* poderá trazer maior efetividade às ações do Estado como um todo e descolar a atividade política das práticas que Edson Nunes (2003) alcunha de gramáticas aos quatro padrões institucionalizados de relações entre sociedade e Estado no Brasil, criando uma nova mistura das mesmas que se traduzam em benefícios para a sociedade. A primeira gramática política seria o secular clientelismo, aí incluídos o patrimonialismo e o fisiologismo. Segundo o autor,

O clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*. Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessa a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades.

[...]

Aqueles que examinaram o clientelismo no pós-guerra viram-no freqüentemente como uma sobrevivência do passado, que se vinha deteriorando no polarizado cenário anterior a 1964. Aqueles que analisaram as mais

óbvias manifestações de clientelismo – o malufismo em São Paulo e o chaguismo no Rio de Janeiro – consideram o clientelismo um produto do autoritarismo. A ditadura militar é responsabilizada pela supressão dos mecanismos que permitiam o confronto de interesses, a tal ponto que a única linguagem política disponível passou a ser a gramática do clientelismo, evitando o aparecimento de antagonismos que refletiriam as verdadeiras clivagens na sociedade brasileira.

A segunda gramática seria o insulamento burocrático, adotado por Kubitschek para poder realizar os propalados cinqüenta anos em cinco. Ao lado da burocracia tradicional da máquina estatal, o gestor cria grupos de trabalho independentes, reduzindo os limites da arena de formulação das políticas de seu mandato. O terceiro padrão seria o corporativismo, formalizado em leis para inibir conflitos de classe, organizando camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas.

Por último, o universalismo de procedimentos que, como definido por Nunes (2003), "confere uma aura de modernidade e de legalidade pública ao sistema político e às instituições formais; representa a retórica dos intelectuais e jornalistas; e ainda confere legitimidade a vários movimentos sociais da classe média". Tais gramáticas, segundo o autor, vêm permeando a sociedade como um todo e estão presentes simultaneamente nas instituições formais. Como aponta Diniz (1982), ao analisar a ideologia de representação das décadas de 1960 e 1970 dos deputados não chaguistas chamados autênticos, "esse tipo de parlamentar expressa uma ideologia universalista, em que a defesa do mandato li-

vre, a independência do parlamentar face aos eleitores e o compromisso com princípios e metas gerais aparecem em primeiro plano". Liberdades políticas, organização popular, conscientização dos direitos ligados ao pleno exercício da cidadania também são mencionados. Quanto aos parlamentares do grupo chaguista, a autora aponta que "esses deputados tendem a definir-se como representantes de setores específicos da população, notadamente bairros, grupos comunitários, grupos religiosos e categorias ocupacionais", adotando práticas essencialmente clientelistas. Em nosso estado, ao chaguismo seguiram-se o brizolismo e, mais recentemente, o garotismo.

Santos (2006) aponta que a natureza das políticas governamentais obedece ao modelo em que seus custos são genericamente distribuídos, enquanto os efeitos benéficos são consumidos por uma minoria. Segundo o autor, "atrás da porta de todos os nomes do clientelismo encontra-se uma política de redistribuição de renda sem contrapartida na criação de produto, algum aproveitador que se apropria de partes da riqueza criada pela sociedade sem haver em nada contribuído para o esforço comum de produzi-lo". Mesmo que a demanda seja legítima, podem ser encontrados vestígios de concessões de benefícios escusos, que diminuem o valor final agregado à sociedade, o que se caracteriza como fisiologismo.

Como lembram Ruediger e Riccio (2005),

A crítica à formação social brasileira comporta, em diversos aspectos, o problema da cultura política. Seria o Brasil destinado ao fracasso por não possuir um *etos* favorável à participação e à consolidação da democracia? O personalismo, o mandonismo, o

patrimonialismo estariam tão disseminados que não permitiriam um mínimo de confiabilidade nas instituições? [...]

A renovação do Estado brasileiro deve se pautar por uma lógica de abertura de seus pedestais burocráticos. A idéia do cidadão como destinatário das ações estatais deve ser objeto de inovação política. Tal mudança cultural é imprescindível para um novo modelo de desenvolvimento: o Estado como garantidor dos contratos entre indivíduos, mas também como respeitador de seu contrato com os cidadãos.

A resolução desse impasse institucional é um importante acerto de contas com a história do país.

[...]

O tipo de democracia pretendida para um país de dimensões continentais e diferenciadas como o Brasil deve incorporar a lógica social à lógica estatal. O Estado, como ente regulador, indutor e garantidor da ordem pública, não é mais um poder distanciado de seus comandados, mas se pauta pelas necessidades dos seus cidadãos. Por esta razão, um aparelho institucional adaptado à nova dinâmica social tem como objetivo fortalecer o processo democrático e ampliar a inclusão social.

Voltando a Santos (2006):

O Brasil atravessa um período em que coexistem o fisiologismo predatório, o *carona*, a oligarquização de certos setores e segmentos, modernizações, democratizações e outros processos. Nenhuma sociedade e, pois, também não a brasileira, se fragmenta em es-

caninhos nos quais se abrigam separadamente o bem, o mal, o joio e o trigo. As sociedades são e serão sempre uma complexa mistura de tudo isso. O que lhes permite avançar mais ou menos, com maior ou menor justiça, é a existência de instituições políticas abertas à competição, apropriada legislação e valores cívicos capazes de servirem como filtros que reduzam os efeitos maléficos do atraso e da injustiça, e maximizem a eficácia do que é positivo.

[...]

Tanto quanto bens *públicos*, bens *políticos* são necessários para aumentar a probabilidade de que momentos de progresso e estabilidade ultrapassem o estatuto de curtos intervalos entre longos períodos de incivilidade. A demanda por *virtú*, neste caso, não constitui pio desejo, mas afirmação da premissa que se considera fundamental ao sucesso das trilhas, desvios e atalhos que os países adotam ao longo de sua história.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há que se considerar, em decorrência da pluralidade de investimentos prevista para os próximos anos, a real perspectiva de promoção do desenvolvimento sustentado no estado. A diversidade de metas, todavia, também está atrelada a aspectos exógenos de uma conjuntura mundial em mutação cada vez mais rápida.

O interesse que o tema desperta em todos os segmentos da sociedade fluminense passa pela efetiva destinação dos recursos da União para o Estado do Rio de Janeiro e por aqueles previstos pelo próprio estado. É fundamental, portanto, acompanhar e diligenciar para que esses contribuam, no tempo programado e na quantidade prestabelecida, com os recursos para a promoção econômica e social de curto e médio prazos.

Muita coisa, porém, irá depender da qualidade e da *accountability* com que se farão tamanhas empreitadas em nosso estado e de que maneira as instituições evoluirão no tratamento a ser dado aos vieses macroeconômicos, e até mesmo políticos, que possam desvirtuar o que União, estado e setor privado se propuseram realizar.

Ao mesmo tempo em que se deve atentar aos investimentos, o foco das políticas públicas não pode desviar-se das atividades essenciais de atendimento à população nas áreas da educação e da saúde, pois é primordialmente do capital humano que dependem todas as perspectivas de um futuro melhor no longo prazo.

## REFERÊNCIAS

- BELLEN, Hans Michael van. Desenvolvimento sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação. *Ambient. soc.*, Campinas, v. 7, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 5 fev. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 21 fev. 2008.
- COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL. *Agenda 21 brasileira: ações prioritárias*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1988.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DUBNICK, Melvin J. Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms. *Public Performance and Management Review*, New York, v. 28, no. 3, p. 376-417, mar. 2005.
- DUBNICK, Melvin J.; JUSTICE, Jonathan B. Accountability and the evil of administrative ethics. *Administration & Society*, may 2006. Disponível em: <<http://pubpages.unh.edu/dubnick/pubs/2006/Dubnick&Justice2006.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- JUSTICE, Jonathan B. *Accountability is not enough: why improvements in accountability are subject to diminishing returns*. IPSA, 2000. Mimeo.
- MELLO, Marcelo Franca de Faria. *Mecanismos de inovação na gestão pública: perspectivas estratégicas de desenvolvimento sustentável dos municípios do Estado do Rio de Janeiro*. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.
- MOORE, Mark Harrison. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.
- MURTA, Claudio Martinelli. *Avaliação de Planos Diretores Municipais*. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública - CIPAD) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.
- NETTO, Antonio Delfim. Meio século de economia brasileira: desenvolvimento e restrição externa. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- NOVO, Jean Marcel de Faria. *Apreciação ergonômica da auditoria de obras públicas*. 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*. 2002. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/evaluation>>. Acesso em: 13 dez. 2005.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Agenda de Desenvolvimento Humano e Sustentável para o Brasil do Século XXI: Programa Regional de Estratégias de Desenvolvimento Local: relatório final*. Brasília: Athalaia, 2000.
- PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (Brasil). Sítio oficial Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac>>. Acesso em 24 fev. 2008.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Organização e notas de Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2003.
- RIO DE JANEIRO (Estado). *Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010*. Rio de Janeiro: SEPLAG, 2007.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Orçamento 2008*. Rio de Janeiro, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2008/2011*. Rio de Janeiro, 2008.

ROMZEK, Barbara S.; DUBNICK, Melvin J. Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, Hoboken, n. 47, 1987.

RUEDIGER, Marco Aurélio e RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade completa. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério. *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.