

# Economia verde: desafios para o setor público

Cláudia Chelala<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Economista, Doutora em Desenvolvimento Socioambiental, Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas - UNIFAP.

**RESUMO:** O Brasil apresenta-se no cenário mundial como uma nação associada às propostas de sustentabilidade, sendo, inclusive, signatário dos mais importantes tratados internacionais sobre meio ambiente. Contudo, há um aparente descolamento entre as políticas de sustentabilidade, de repercussão mundial, que o país encaminha, e as políticas de condução cotidiana da máquina pública. Este artigo analisa a situação das instituições federais brasileiras no que diz respeito à incorporação de ações sustentáveis em suas práticas administrativas, à luz de um arcabouço normativo existente e também programas já instituídos no âmbito do governo federal.

**Palavras-chave:** Estado; administração pública; instituições; desenvolvimento sustentável; economia verde.

**ABSTRACT:** Brazil presents itself in the world scenario as a nation associated with sustainability proposals, including being a signatory of the most important international treaties about the environment. Nevertheless there is a seeming mismatch between what are the sustainability policies of worldwide repercussion that a country takes position and what are the daily policies and decisions that runs and conducts the public engine. This article analyzes the situation of the Brazilian federal institutions in regards to the incorporation of sustainable actions in their regular administrative practices, under the circumstances of an existent normative framework and also considering the programs that have already taken place on the federal government scope.

**Keyword:** State – public administration – institutions – sustainable development – green economy

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. Economia verde – 3. A importância do papel do Estado 3.1. Princípio da Eficiência – 4. Programas do Governo Federal que visam ações de sustentabilidade na Administração Pública: 4.1. Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – Procel; 4.2. Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P; 4.3. Programa de Eficiência do Gasto – PEG – 5. A situação das Instituições Federais Brasileiras de acordo com a avaliação do TCU – 6. Considerações Finais – 7. Referências – 8. Notas

## 1 Introdução

O Estado possui um papel fundamental na indução de formas mais sustentáveis de produção. Por meio de políticas públicas pode promover novas configurações para o funcionamento da máquina pública, no que diz respeito à aquisição, produção e

utilização dos bens e serviços. Em nível mundial as compras públicas são responsáveis por aproximadamente 15% da composição do Produto Interno Bruto (PIB). O objetivo deste artigo é analisar a situação das instituições federais brasileiras concernente à incorporação de ações sustentáveis em suas práticas administrativas, à luz de um arcabouço normativo existente e, também de programas já instituídos no âmbito do governo federal. A pesquisa foi realizada com base em relatórios de auditoria, diagnósticos, acórdãos do TCU, informativos oficiais e não oficiais produzidos sobre o assunto.

## 2 Economia verde

A noção de economia verde corresponde a uma proposta de dinamização da economia a partir da expansão de setores de baixo impacto ambiental (YOUNG, 2001, p. 88). Para o PNUMA<sup>1</sup> (2011), a economia verde pode ser definida como “aquela que resulta na melhoria do bem-estar humano e na equidade social, enquanto reduz significativamente os riscos ambientais e as escassezes ecológicas”.

Aquilo que se está qualificando de “verde” para a economia, diz respeito ao esforço de produzir bens e serviços de forma menos perdulária e predatória. Por outro lado, a economia verde significa uma forte redução nos custos de produção, como matéria-prima, água, energia, etc, sendo este um aspecto bastante atraente para o sistema produtivo. Encaminhar ações de redução de custos tendo como mote o compromisso ambiental é uma situação ideal para o setor empresarial, uma nova configuração que, além de representar prováveis aumentos de ganho, melhora a imagem institucional da empresa. Exemplos assim se pode verificar com destaque nos segmentos de turismo (com ênfase para a hotelaria), construção civil, energia, alimentos e as grandes redes varejistas.

A proposta de esverdeamento da economia acaba por se tornar um sistema de gestão moderno e uma reconfiguração das atividades econômicas que oferece melhores retornos sobre os investimentos em capital natural, humano e econômico (YOUNG, 2011).

Esta nova reconfiguração, entretanto, possui alguns obstáculos relacionados a forma intensiva com que certas atividades se viabilizam economicamente. Ou seja, por meio da exploração predatória de um ou de mais fatores de produção. Dessa maneira, a proposta de racionalização da produção, a partir da premissa ambiental, constitui-se impeditivo para a sua manutenção. Verifica-se com frequência esta situação nos segmentos madeireiro, pesqueiro, mineral, isto é, naqueles caracteristicamente intensivos em recursos naturais. Também é preciso considerar que investimentos intensivos em trabalho em desacordo com as garantias e os direitos dos trabalhadores, como os que se utilizam de trabalho infantil, trabalho escravo, jornadas extenuantes, etc, são caracteristicamente insustentáveis, desde que a dimensão social, basilar da sustentabilidade é afrontada.

---

<sup>1</sup> Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

As pressões exercidas por consumidores preocupados em demandar produtos ambientalmente sustentáveis, estão representando cada vez mais um fator de transformação de processos produtivos que provocavam devastação ambiental. O caso do embargo à carne procedente do Estado do Pará, que as grandes redes varejistas promoveram em 2010, pode ser considerado um episódio ilustrativo. Ações dessa natureza são reflexos do comportamento empresarial condicionado pela elevação do nível de sensibilização do consumidor, não disposto a adquirir produtos provenientes da predação dos ecossistemas.

A demanda “espontânea” e o poder de pressão dos consumidores são variáveis capazes de promover efetivamente alterações no sistema produtivo. Esse movimento crescente dos consumidores tem sido cada vez mais captado pelas empresas e moldado uma conduta empresarial que tende a se mostrar atenta aos problemas ambientais.

Por outro lado tem-se a demanda “induzida”, a qual requer que seja estimulada – por meio de transferências, normas e outras ferramentas, inclusive por campanhas de conscientização e educação pública, para assegurar a criação de mercados para bens e serviços que espontaneamente não surgiriam (FRISCHTAK, 2011, p.99). Neste contexto, o setor público tem um importante papel a desempenhar, posto que seu aparato institucional é capaz de induzir e moldar o perfil da produção de bens e serviços.

### **3 A importância do papel do Estado**

O Estado é um poderoso agente na reconfiguração da economia em um contexto de sustentabilidade, porquanto estabelece o arcabouço normativo, promove temas por meio da capilaridade que possui em variados segmentos da vida em sociedade e, ainda, é um ente detentor de uma considerável estrutura de prédios da administração, hospitais, escolas, teatros, museus, equipamentos, máquinas, frotas de veículos, embarcações, aeronaves, terras, fortificações militares, e, portanto, um consumidor de grande interferência no sistema econômico.

A política de sustentabilidade no Brasil ainda não se constitui em política de Estado, de caráter abrangente, uma vez que se verifica no interior da própria Administração Pública limitadas e esparsas ações objetivando reduzir o consumo insustentável dos recursos naturais.

O poder de compra que possui o Estado brasileiro, aproximadamente 15% do PIB, pode ser capaz de provocar importantes transformações no setor produtivo nacional, portanto, representa uma alternativa de política pública fundamental na tentativa de “esverdeamento” de sua economia.

Quando se analisa o desempenho do Estado em relação às questões ambientais, observam-se, geralmente, as ações e as políticas encaminhadas somente pelas instituições públicas vinculadas aos assuntos ambientais, como: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Chico Mendes da Biodiversidade, Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, Conselhos de Meio Ambiente, Promotorias de Meio Ambiente, dentre outros.

Com isso, a política ambiental emanada pelo Estado pouco repercute no interior de suas estruturas, naquilo que se denomina “máquina pública”<sup>2</sup>. Observa-se uma dissonância entre os órgãos afins à temática ambiental e todos os demais integrantes da Administração Pública. Ou seja, a questão ambiental não se revela como uma questão fundamental como é, por exemplo, a necessidade de combate à corrupção ou a obrigatoriedade de transparência na execução dos recursos públicos.

A adequação no trato da utilização dos estoques de recursos naturais, bem como a redução de custos e desperdícios não se constituem em meras ações cujas finalidades sejam exclusivamente a proteção ao meio ambiente. Tais ações e atitudes são também fundamentos do princípio da eficiência, norteador da conduta do servidor público.

### **3.1 Princípio da Eficiência**

Uma década após a promulgação da Constituição Federal, a Emenda Constitucional n.º 19 inseriu o princípio da eficiência ao artigo 37 da Constituição Federal dispondo “a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

A eficiência é o modo de atuação na Administração Pública cujo objetivo é atingir os melhores resultados na gestão para que as finalidades sejam atingidas da forma mais adequada. Para Modesto (2001) existem duas dimensões que se conferem ao princípio da eficiência: a exigência da economicidade e a avaliação de resultado as quais devem conviver com o controle da legalidade.

A inserção do princípio da eficiência no texto constitucional objetivou disciplinar a conduta do servidor público no sentido de adequar a aplicação dos recursos públicos norteados pela quantificação e qualificação da despesa.

A proposta de incorporação da variável ambiental na estrutura do serviço público, no Brasil, encontra respaldo no princípio da eficiência, posto que é por meio do cumprimento deste princípio que deve o gestor bem como todos os agentes públicos devem observar a qualidade do gasto. Ou seja, a noção de eficiência abrange a ideia de economicidade em sentido ampliado, contemplando a ausência de desperdício de recursos como também a satisfação dos interesses da sociedade.

No âmbito da Administração Pública, o governo federal tem formatado políticas direcionadas para que a estrutura administrativa observe critérios de sustentabilidade, evitando desperdícios, estimulando aquisições sustentáveis e qualificando o poder de compra do Estado.

## **4 Programas do Governo Federal que visam ações de sustentabilidade na Administração Pública**

No Brasil existe um considerável arcabouço normativo e programas que objetivam

---

<sup>2</sup> A noção de máquina pública corresponde ao conjunto de órgãos, entidades, autarquias e fundações que compõem uma determinada esfera de governo

disciplinar as ações da Administração Pública, com vistas a estabelecer critérios de sustentabilidade. Nos últimos anos verifica-se um crescente aumento no estabelecimento desses normativos, principalmente no que diz respeito às aquisições efetuadas pelo setor público, bem como, à contratação de serviços.

Cita-se a edição da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1/2010 e a lei nº. 12.349/2010, que alterou o artigo 3º da lei nº 8.666/93, trazendo em seu texto a noção de “desenvolvimento nacional sustentável”, que só será obtido por meio da realização de licitações sustentáveis.

A licitação sustentável é um procedimento administrativo, cujo objetivo é o atendimento do interesse público, respeitando a igualdade de condições entre os licitantes, fazendo com que a Administração Pública adquira bens ou serviços ambientalmente sustentáveis.

Representam um formidável redirecionamento na postura do setor público, objetivando promover aquisição de bens e serviços. Em todo o mundo, o poder de compra e contratação do Governo tem um papel de destaque na orientação dos agentes econômicos, quanto aos padrões do sistema produtivo e do consumo de produtos e serviços ambientalmente sustentáveis (AGENDA, 2007, p.76).

Para este estudo, considerando os critérios metodológicos utilizados na auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), consignada no Acórdão n.º 1752/2011, serão considerados três programas do governo federal: o Procel, a A3P e o PEG.

#### **4.1 Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – Procel**

O Ministério das Minas e Energia por meio da Nota Técnica nº 148/2009-DDE ressalta que a busca da eficiência energética nas edificações públicas tem um papel fundamental como política pública, tanto como efeito demonstrativo quanto como indutor de mercado. O setor de energia pode ser considerado um dos que tem buscado aliar suas ações a um contexto de redução do desperdício e busca da sustentabilidade. Por tais motivos possui um dos mais antigos programas governamentais nessa perspectiva.

O Procel foi criado em 1985, no âmbito dos Ministérios de Minas e Energia e da Indústria e Comércio. A gestão do programa está vinculada à Petrobras. Em 1991, o programa passou a ter uma dimensão maior, tendo sido incorporado enquanto um programa do governo federal.

Os recursos do Procel são provenientes da Eletrobrás e da Reserva Global de Reversão (RGR), fundo federal constituído com recursos das concessionárias, proporcionais ao investimento de cada uma. Utiliza também recursos de entidades internacionais. O objetivo do Procel é promover a racionalização da produção e do consumo de energia elétrica, para que se eliminem os desperdícios e se reduzam os custos e os investimentos setoriais.

Quanto ao Procel para a Administração Pública, estão previstos projetos para Eficiência Energética nos Prédios Públicos e Iluminação Pública (Procel-EPP), por meio da introdução de novas tecnologias e campanhas comportamentais. No sistema

educacional, a partir de projetos interdisciplinares, distribuição de materiais (livros, manuais, folhetos, jogos educativos, vídeos, etc.). Além disso, o programa possui parceria com algumas universidades, destacadamente as que possuem cursos de engenharia elétrica, engenharia mecânica e de produção.

A análise do desempenho do Procel deve considerar um episódio marcante na história recente do Brasil, que foi o racionamento de energia elétrica provocado por uma crise de abastecimento, denominada popularmente de “apagão”.

### **O apagão**

No período compreendido entre julho de 2001 e setembro de 2002, o Brasil enfrentou uma crise de fornecimento e distribuição de energia elétrica. A escassez de chuvas reduziu o nível dos reservatórios, reduzindo a geração de energia. O governo federal realizou uma campanha de racionamento de energia em todo o país. O racionamento de energia foi adotado com as seguintes metas: redução de consumo, acréscimo no valor da tarifa em caso consumo acima da meta e bônus para os consumidores que conseguissem ficar abaixo das metas.

A crise do apagão mobilizou o governo federal e a sociedade brasileira. O Presidente da República, à época, Fernando Henrique Cardoso destacou o Chefe da Casa Civil, ministro Pedro Parente para comandar, o que ficou conhecido como, o Ministério do Apagão. Era, na verdade, um grupo de trabalho interministerial que tinha o objetivo de unificar as ações do governo em um comando central. Com a edição de vários decretos, monitoramento contínuo, campanhas de conscientização e a mobilização da sociedade brasileira, o país conseguiu atravessar esse período.

Com relação ao desempenho do consumo de energia do poder público, durante esse período, dados encaminhados pela gerência do Procel-EPP, consolidados de relatórios de Fornecimento Faturado de Energia Elétrica, demonstraram que no exercício de 2001 houve uma redução no consumo de energia de 10% em relação ao exercício de 2000 e que, em 2002, houve uma redução de 6% em relação ao exercício de 2000. No entanto, a partir de 2003, período em que houve um arrefecimento, o consumo de energia voltou a crescer, chegando, em 2005, a um consumo 14% maior em relação àquele apresentado no exercício de 2000<sup>3</sup>.

## **4.2 Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P**

A A3P é um projeto estratégico de gestão pública, iniciado no Ministério do Meio Ambiente, em 1999, cuja finalidade principal é promover uma revisão dos padrões de produção e consumo, e a adoção de novos referenciais em busca da sustentabilidade no âmbito da Administração Pública (AGENDA, 2007).

Representa o compromisso que a Administração Pública assumiu no intuito de incorporar práticas de sustentabilidade, com as seguintes diretrizes: redução do consumo de recursos naturais, diminuição dos impactos ambientais em suas atividades, combate ao desperdício e programas de práticas de reaproveitamento e reciclagem de materiais.

---

<sup>3</sup> TCU, 2011, p.12.

A racionalização do consumo de água e energia, a substituição gradativa de copos descartáveis, a coleta seletiva de lixo, a instalação de ilhas de impressão nos ambientes administrativos com a utilização de papel reciclado e impressora dupla face, são exemplos dos programas que podem ser instituídos em órgãos públicos com o objetivo de qualificar o gasto a partir da redução do consumo perdulário e predatório.

A A3P tem o propósito de mudar a cultura institucional, sensibilizando os agentes públicos para a necessidade de criar hábitos que promovam racionalidade com a utilização de materiais, instrumentos, equipamentos e serviços que compõem a estrutura da Administração Pública. O enfoque da A3P direciona-se para a utilização sustentável de água, energia, papel e veículos. Além de destinar um capítulo para um especial instrumento que dispõe o governo: o poder de compra, conforme já destacado. Questões relativas ao ambiente de trabalho, qualidade de vida, acessibilidade, relações interpessoais também são consideradas no projeto de construção da Agenda.

### 4.3 Programa de Eficiência do Gasto – PEG

O Programa de Eficiência do Gasto foi concebido no âmbito do Ministério do Planejamento com o objetivo de criar, propor e difundir boas práticas da gestão pública, de modo a melhorar a qualidade do gasto público e eliminar o desperdício. Nesse sentido, ações referentes à racionalização do consumo de energia, água, material de expediente, comunicação, veículos e a transparência das informações são diretrizes norteadoras do programa. O PEG é coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP). O governo federal tenciona estimular a socialização e troca de experiências de boas práticas de gestão entre os diversos órgãos da Administração Pública.

Um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBP), fez uma comparação entre carga tributária (arrecadação em relação ao PIB) e qualidade de vida (com a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH)<sup>4</sup>. A pesquisa foi realizada entre os 30 países com a maior carga tributária (OLENIKE et al, 2012). Com esses dados o IBPT criou o Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (IRBES)<sup>5</sup>, na tentativa de demonstrar o nível de retorno à população dos valores arrecadados com tributos, em cada país, conforme ranking a seguir:

TABELA 1 - OS 30 PAÍSES PESQUISADOS E O IRBES

RANKING 30 PAÍSES DE MAIOR TRIBUTAÇÃO	ÍNDICE DE RETORNO AO BEM ESTAR DA SOCIEDADE			
	2010	2011	ÍNDICE OBTIDO	RESULTAD O
	C.T. SOBRE O PIB (%)	IDH	IRBES	RANKING
AUSTRÁLIA	25,90	0,929	164,18	1º

<sup>4</sup> Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE referente ao ano de 2010.

<sup>5</sup> O IRBES é decorrente da somatória do valor numérico relativo à carga tributária do país, com uma ponderação de 15%, com o valor do IDH, que recebeu uma ponderação de 85%, pelo entendimento de que o IDH elevado é muito mais representativo e significativo do que uma carga tributária elevada, independentemente do IDH. Por essa razão o IDH teve um peso bem maior para a composição do índice.

ESTADOS UNIDOS	24,80	0,910	163,83	2°
CORÉIA DO SUL	25,10	0,897	162,38	3°
JAPÃO	26,90	0,901	160,65	4°
IRLANDA	28,00	0,908	159,98	5°
SUÍÇA	29,80	0,903	157,49	6°
CANADÁ	31,00	0,908	156,53	7°
NOVA ZELÂNDIA	31,30	0,908	156,19	8°
GRÉCIA	30,00	0,861	153,69	9°
ESLOVÁQUIA	28,40	0,834	153,23	10°
ISRAEL	32,40	0,888	153,22	11°
ESPANHA	31,70	0,878	153,18	12°
URUGUAI	27,18	0,783	150,30	13°
ALEMANHA	36,70	0,905	149,72	14°
ISLÂNDIA	36,30	0,898	149,49	15°
ARGENTINA	29,00	0,797	149,40	16°
REPÚBLICA TCHECA	34,90	0,865	148,39	17°
REINO UNIDO	36,00	0,863	146,96	18°
ESLOVÊNIA	37,70	0,884	146,79	19°
LUXEMBURGO	36,70	0,867	146,49	20°
NORUEGA	42,80	0,943	145,94	21°
ÁUSTRIA	42,00	0,885	141,93	22°
FINLÂNDIA	42,10	0,882	141,56	23°
SUÉCIA	44,08	0,904	141,15	24°
DINAMARCA	44,06	0,895	140,41	25°
FRANÇA	43,15	0,884	140,52	26°
HUNGRIA	38,25	0,816	140,37	27°
BÉLGICA	43,80	0,886	139,94	28°
ITÁLIA	43,00	0,874	139,84	29°
BRASIL	35,13	0,718	135,83	30°

FONTE: OLENICK et all (2012).

De acordo com o ensaio de Olenick et all (2012), o Brasil situa-se em uma posição de relativo desconforto, quando comparado a países com carga tributária também elevada, ensejando esforço para racionalizar a utilização dos gastos públicos com o objetivo de ampliar a contraprestação de serviços à sociedade. Neste contexto, possivelmente fosse mais efetivo instituir programas de eficiência de gasto e boas práticas de gestão de maneira obrigatória, reduzindo a discricionariedade do gestor, no que concerne à adesão. O PEG é um programa de sensibilização dos gestores e agentes públicos no sentido de criar uma cultura de racionalização dos recursos públicos não somente em função do esforço de ótima alocação, como também, uma forma de promover serviços de maior qualidade à sociedade.

Para sustentar uma máquina pública grande e em expansão, é preciso impor crescente tributação à sociedade. Como as fontes tradicionais de tributação (renda, patrimônio e consumo) são limitadas, o governo acaba criando impostos de baixa

qualidade, que incidem sobre o faturamento das empresas, a folha de pagamentos, os depósitos bancários (MENDES, 2010, p.4).

O combate ao desperdício e a busca pelo gasto de qualidade são mecanismos relevantes, não apenas por representar aumento da receita via redução da despesa, como também significam a ampliação da prestação de serviços públicos à sociedade. A qualificação do gasto encontra-se diretamente relacionada à economia de recursos naturais: energia, combustíveis, madeira, minérios, etc.

## **5 A situação das Instituições Federais Brasileiras de acordo com a avaliação do TCU**

Por meio de uma auditoria operacional o Tribunal de Contas da União avaliou ações adotadas pela Administração Pública Federal acerca do uso racional e sustentável de recursos naturais. O trabalho tinha como objetivo avaliar as ações adotadas pela Administração Pública, especificamente nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água.

O consumo de papel, energia e água são emblemáticos uma vez que ilustram sobremaneira a postura dos servidores públicos em relação ao seu compromisso com a sustentabilidade. Dependendo da natureza da instituição pública, esses três itens podem representar uma despesa considerável ou não. Por exemplo, em um hospital o consumo de água e energia representam contas de importância na apropriação de custos. Possivelmente os gastos com consumo de papel não sejam tão relevantes. Em um tribunal, ao contrário, o consumo de papel é uma despesa considerável, bem como a energia. Uma universidade consome em grande medida os três itens, objeto da análise.

Entretanto, em linhas gerais, esses três itens permeiam o funcionamento de todas as instituições e representam uma constante preocupação quando se pensa no estabelecimento de programas de eficiência do gasto público, bem como em boas práticas de gestão.

A auditoria do Tribunal de Contas da União valeu-se de entrevistas, visitas in loco, consultas ao SIAFI Gerencial<sup>6</sup>, teleconferência, análise documental e questionários enviados a 77 instituições públicas federais<sup>7</sup>. A amostra considerou todos os órgãos

---

<sup>6</sup> O SIAFI Gerencial é um dos Sistemas que integram o complexo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. O SIAFI Gerencial é um sistema, em ambiente Windows, que possibilita a obtenção de informações, a partir dos dados da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do SIAFI Operacional.

<sup>7</sup> Agência Nacional de Águas; Agência Nacional de Aviação Civil; Agência Nacional de Cinema; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Telecomunicações; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Banco Central do Brasil; Base Naval do Rio de Janeiro; Câmara dos Deputados; Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo; Companhia de Desenvolvimento dos Vales de São Francisco e Parnaíba; Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais; Controladoria-Geral da União; Departamento da Polícia Federal - Coordenação de Administração; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte; Empresa Brasil de Comunicação S.A.; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Fundação Biblioteca Nacional; Fundação IBGE; Fundação Oswaldo Cruz; Fundação Universidade de Brasília; Hospital das Forças Armadas; Hospital de Clínicas de Porto Alegre; Hospital Federal de Bonsucesso; Inmetro; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos

superiores e principais entidades da Administração Indireta (ministérios, autarquias, agências reguladoras, fundações, universidades e hospitais de todo o país). Os respondentes dos questionários totalizaram 71 das 77 instituições pesquisadas, o que corresponde a 92% da amostra. De acordo com o relatório do TCU, o objetivo não era realizar uma avaliação sobre a atuação de cada instituição, mas traçar um panorama da atuação da Administração Pública Federal no que concerne à utilização racional dos recursos naturais. A consolidação dos dados subsidiou a elaboração da matriz de achados (TCU, 2011).

Em linhas gerais, há uma percepção de que a gestão administrativa das instituições não possui uma sistematização adequada de suas ações. Isso se revela pela dificuldade em estabelecer um planejamento satisfatório, acompanhado do monitoramento das ações, bem como de um processo continuado de avaliação.

Com relação aos programas do governo federal destacados nos trabalhos de auditoria – Procel, A3P e PEG – verificou-se um índice pouco expressivo de instituições que implantou algum desses programas (energia: 30%, água: 26% e papel: 25%), representando, para o TCU, no fato de que os dirigentes não possuem percepção sobre a importância da inclusão da variável ambiental na condução da gestão pública. A análise conclui que esta situação decorre da falta de direcionamento claro do Governo Federal determinando que todas as instituições públicas federais atuem proativamente em questões de sustentabilidade e uso racional de recursos naturais.

O TCU observa que, após 11 anos de criação da A3P, apenas 56 órgãos e entidades assinaram o termo de adesão formal, embora 753 órgãos estejam inscritos na Rede A3P, englobando instituições federais, estaduais e municipais. Outros 50 órgãos estariam em processo de adesão à A3P<sup>8</sup>.

---

Recursos Naturais Renováveis - Coordenação-geral de Finanças; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - São José dos Campos; Instituto Nacional de Seguridade Social - Gerência Executiva Belém; Instituto Nacional do Câncer; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Ministério da Cultura - Coordenação-geral de Execução Orçamentária e Financeira; Ministério da Educação - Subsecretaria de Assuntos Administrativos; Ministério da Fazenda - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério da Integração Nacional - Administração Geral; Ministério da Justiça - Coordenação-geral de Logística; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Saúde - Departamento de Logística; Ministério das Cidades - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério das Comunicações - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério de Ciência e Tecnologia - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério de Minas e Energia - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério de Relações Exteriores - Divisão de Serviços Gerais; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Coordenação-geral de Logística e Administração; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério do Meio Ambiente - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira; Ministério do Trabalho e Emprego - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério do Turismo - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério dos Esportes - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Ministério dos Transportes - Coordenação-geral de Recursos Logísticos; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Presidência da República; Senado Federal; Superintendência da Zona Franca de Manaus; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral - Secretaria de Administração; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>8</sup> TCU, 2011, p.10.

A diferença para aqueles que assinam o termo de adesão à A3P reside na necessidade de apresentar um plano de trabalho. O Ministério do Meio Ambiente possui um modelo sugestivo para esse plano de trabalho, e sua validade é de dois anos. A adesão à A3P e a implementação de um plano de trabalho proporcionam maior comprometimento dos órgãos na adoção de ações de sustentabilidade e eficiência<sup>9</sup>.

Com referência ao Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica e Eficiência Energética nos Prédios Públicos (Procel EPP), somente 31% das instituições pesquisadas utilizaram o apoio técnico prestado pelo programa para adotar medidas de eficiência energética em seus prédios. Por outro lado, a maior parte das instituições ouvidas, 69%, não utilizou o programa Procel EPP, pois informaram que ou desconhecem a etiqueta do Procel/Inmetro para Prédios Públicos ou conhecem, mas nunca utilizaram, ou ainda não têm conhecimento sobre o programa de Prédios Públicos do Procel<sup>10</sup>.

O Programa de Eficiência do Gasto, do Ministério do Planejamento foi utilizado por apenas 16% dos órgãos e entidades entrevistadas, de acordo com a auditoria do TCU. O PEG foi lançado em 2006 e divulgado junto a vinte ministérios, contudo, somente houve adesão de cinco órgãos: Ministério do Planejamento, da Defesa, dos Transportes, da Justiça e da Educação, a partir do que foi realizado um programa-piloto. Relatório de acompanhamento do PEG informa que, em 2009, houve uma economia de aproximadamente R\$ 10 milhões nesses cinco ministérios. As medidas de eficiência foram aplicadas não somente a gastos de energia e água, mas também a despesas com telefonia, contratos de segurança, dentre outros<sup>11</sup>.

A dificuldade em assumir os compromissos definidos pelas políticas públicas fica evidenciada quando se relaciona as ações das instituições pesquisadas ao cumprimento dos normativos que visam instituir a sustentabilidade na gestão.

Toma-se como exemplo o decreto n.º 5.940/2006, que disciplina a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis. De acordo com os dados levantados pela equipe de auditoria aproximadamente um terço das instituições pesquisadas não realiza a coleta seletiva. Da parcela que informa promover ações de reciclagem, verifica-se que existe um grau variado de aplicabilidade do normativo, em que há tanto instituições com medidas muito incipientes e pouco representativas como entidades com programas bem estruturados e institucionalizados (TCU, 2011). Este percentual de instituições que não cumprem o decreto pode ser ainda maior porque, em alguns casos, a existência de coletores seletivos de lixo nas instituições representa tão somente uma forma de atendimento a uma exigência legal, contudo, na prática isso ocorre superficialmente.

Com referência ao arcabouço legal que objetiva inserir a variável ambiental na conduta dos agentes públicos, ressalta-se a edição da Instrução Normativa n.º 01/2010 de 19 de janeiro de 2010 e, a seguir, a lei federal n.º 12.349 de 15 de dezembro de

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> TCU, 2011, p.11.

2010 que alterou o artigo 3º da lei nº 8.666/93, trazendo em seu texto a ideia do desenvolvimento nacional sustentável. A auditoria do TCU expressa uma baixa adesão às compras sustentáveis, uma vez que os gestores deixam de considerar critérios de sustentabilidade na aquisição e contratação de serviços.

A lei de licitações sustentáveis é o caso mais ilustrativo de como o setor público encara a responsabilidade da administração com a sustentabilidade. Relativamente à adesão aos programas de eficiência no consumo de energia, no gasto público e também às propostas da A3P, pode-se dizer que se reputa a incentivos emanados pelo governo central, cuja adesão entende-se poder ser voluntária, muito embora a sua não observância pelo gestor caracteriza uma relativização com o princípio da eficiência que norteia a ação dos agentes públicos. Entretanto, tratando-se da edição de uma lei federal, impressiona a baixa adesão das instituições públicas.

Poucas são as instituições que realizam rotineiramente licitações cujos editais destacam critérios em conformidade com a lei n.º 12.349/2011. Sob este aspecto é possível afirmar que o fenômeno da corrupção, que se alastra por diversas estruturas do serviço público, desgastando sobremaneira a imagem dos agentes públicos e direcionando o foco dos órgãos de controle, acaba por definir uma postura dos departamentos de compras e das comissões de licitação que buscam priorizar o critério “menor preço”, por entender que esse é o único padrão que representa o cumprimento ideal de sua missão. Com esta compreensão, os agentes públicos ponderam que introduzir princípios de proteção ao meio ambiente pode não ser bem entendido pelos órgãos de controle. O cenário da situação da Administração Pública brasileira em relação à sustentabilidade, com isso, requisita políticas mais amplas com o efetivo protagonismo do governo central.

Análises sobre o panorama da máquina pública no Brasil expõem as mazelas que possui um país, em que o patrimonialismo e o clientelismo são características culturais fortemente arraigadas em seu processo histórico de formação econômica e social. Da mesma forma, observa-se uma considerável potencialidade relativa à magnitude do setor público, capaz de induzir por meio de políticas públicas significativas transformações no sistema produtivo relacionadas à incorporação da variável ambiental com premissa.

O retrato da situação dos órgãos públicos brasileiros reflete uma efetiva dissonância entre as políticas ambientais encaminhadas no âmbito do governo federal, as quais deveriam estar vinculadas com todas as dimensões da sustentabilidade: econômica, ecológica e social. E, portanto, representar uma importante diretriz de política pública para o conjunto da Administração Pública.

As conclusões do trabalho de auditoria do TCU revelam que, em que pese o fato de o país ser signatário de importantes acordos internacionais e possuir um aparato normativo ambiental importante, as medidas de sustentabilidade não se constituem em uma política de Estado abrangente, coordenada e contínua, passíveis de propiciar economia de recursos naturais e financeiros, a partir do uso racional dos recursos naturais.

O TCU é enfático em afirmar sobre a ausência de um direcionamento claro do governo que demande ações dos gestores de sustentabilidade e de uso racional dos

recursos naturais. As ações são, em geral, de medidas isoladas e esporádicas de cada gestor, caracterizando ausência de uma política central mais objetiva.

O governo é um ator social que possui instrumentos, como a magnitude da máquina pública e o uso do poder de compra, possíveis de interferir reconfigurando o mercado e provocando mudanças na conduta da sociedade. No caso brasileiro, muito embora a questão ambiental seja defendida pela maioria da sociedade, percebe-se que, no que tange à Administração Pública Federal, não há um zelo rigoroso dos agentes públicos quando do trato com os recursos, materiais e instrumentos provenientes das aquisições públicas, bem como relativo à execução cotidiana de suas atividades que implicam em utilização de recursos como por exemplo: água, energia e papel.

Também é importante destacar que a máquina pública brasileira, apesar de sua grandeza, é heterogênea, prevalecendo, na maioria dos casos, instituições que possuem sérias fragilidades internas, como: reduzido quadro de pessoal e, servidores e gestores com um incipiente preparo para o exercício da função. Aliada a essa situação, também se observa situações em que os servidores não estão sensíveis e nem motivados a encaminhar ações de sustentabilidade no seu cotidiano funcional.

Houve, ainda, casos de instituições que alegaram não participar desses programas pelo simples desconhecimento, falta de divulgação, ausência de convite e coisas afins. A adesão aos programas destacados na pesquisa implica dizer que as instituições terão que “planejar” suas ações. Em alguns casos, dada a precariedade e falta de estrutura dos órgãos públicos, mal é possível encaminhar o cotidiano, que o planejamento dificilmente estará inserido nas prioridades institucionais.

O exemplo da crise do apagão é relevante, revelando que quando o governo está verdadeiramente motivado, utiliza-se de vários instrumentos disponíveis como acompanhamento sistemático, medidas emergenciais, sensibilização dos agentes, campanhas de conscientização, mobilização da sociedade, etc, para a consecução dos objetivos pretendidos.

Nessa proposta de configuração de uma economia verde, o papel do setor público no que diz respeito à condução da máquina pública é crucial, porém, no caso brasileiro ainda se está distante da formatação consistente de uma política pública com tal objetivo.

Importa, ainda, ressaltar que a adoção de práticas sustentáveis pode significar no curto, médio e longo prazo redução das despesas públicas de custeio, ampliando as dotações orçamentárias de uma instituição para investimentos em outros fins. Desta maneira é possível concluir que a falta de compromisso dos gestores não é exclusivamente com a questão ambiental, mas sobretudo com a responsabilidade pela aplicação ótima dos recursos públicos, desconsiderando a observação ao princípio da eficiência.

Parcela do setor privado aparenta ter compreendido que a estratégia ambiental é uma fonte de redução dos custos operacionais das empresas, além de significar em uma melhora na imagem institucional.

O setor público caminha timidamente nessa direção, mas o que se observa, em geral, é um relativo descompromisso com a responsabilidade social e ambiental, por

parte da Administração Pública Federal, a qual deveria, ao contrário, ocupar uma postura mais decisiva compatível com a sua atuação internacional.

## 6 Considerações Finais

As propostas de políticas públicas que objetivam construir uma economia verde podem ser melhor analisadas pelo governo federal. Direcionar políticas de sustentabilidade sem um entendimento sistêmico da máquina pública é reduzir suas possibilidades de êxito. O Estado possui um protagonismo fundamental enquanto ator social com maiores possibilidades de promover uma reconfiguração do sistema produtivo, com vistas a uma economia verde. Contudo, tais políticas passam necessariamente pela forma como os gestores e os agentes públicos conduzem a máquina estatal.

Sabe-se que a edição de normas e leis, assim como de programas, projetos e campanhas visando o esverdeamento da máquina pública no Brasil, não são medidas suficientes. Este trabalho, além de retratar a situação, procurou indicar pistas para um encaminhamento mais eficiente da questão.

Dos temas abordados na Conferência das Nações Unidas em Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, quais sejam: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável, o governo é costumeiramente enfatizado no segundo tema, possuindo uma projeção ainda reduzida como agente constituinte de uma economia verde. Este artigo procurou destacar a importância do setor público, neste cenário, como ator fundamental em um processo de remodelamento dos processos de produção de bens e serviços.

## 7 Referências

- AGENDA ambiental na administração pública. Brasília: MMA/SAIC/DCRS/Comissão Gestora da A3P, 2007, 4<sup>a</sup> ed.
- BRASIL. Decreto 5.940 de 25 de outubro de 2006. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) – acesso em 30.03.2012.
- \_\_\_\_\_. Instrução Normativa n.º 01/2010 de 19 de janeiro de 2010. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) – acesso em 30.03.2012.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 12.349 de 15 de dezembro de 2010. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) – acesso em 30.03.2012.
- FRISCHTACK, Cláudio R. O Brasil e a economia verde: fundamentos e estratégia de transição. In. Política Ambiental - economia verde: desafios e oportunidades / Conservação Internacional – n. 8, jun. 2011 – Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011.
- LINS, Luiz dos Santos; SILVA, Raimundo Nonato Sousa. Responsabilidade Sócio-Ambiental ou Greenwash: uma avaliação com base nos relatórios de sustentabilidade ambiental. Curitiba: IX ENGEMA – Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 2007.

MENDES, Marcos. Eficiência do gasto público: o governo focado na solução das “falhas de mercado”. Disponível em [www.economia.esalq.usp.br](http://www.economia.esalq.usp.br) – acesso em 05.04.12.

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. Nota Técnica n° 148/2009-DDE

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. Revista Interesse Público. Salvador, n° 2, 2001. Disponível em [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br) – acesso em 30.03.2012.

MOURA, Daniel de Andrade. A abordagem da temática energética no ensino médio. Dissertação de Mestrado. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2009.

OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Gilberto Luiz do; AMARAL, Letícia Mary Fernandes do; STEINBRUCH, Fernando. Estudo sobre carga tributária/PIB X IDH. Rio de Janeiro: IBPT, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. ACÓRDÃO n° 1752/2011 – PLENÁRIO. Auditoria Operacional, 2011.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Potencial de crescimento da economia verde no Brasil. In. Política Ambiental – Economia Verde: Desafios e oportunidades/ Conservação Internacional – n. 8, jun. 2011 – Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011.

*Artigo recebido em 19 de agosto de 2013.*

*Aprovado em 06 de dezembro de 2013.*