

Artigo

PLANEJAMENTO ESPACIAL E GEOGRÁFICO: UM OLHAR PARA O “ORÇAMENTO VERDE”.

Alessandro Aveni

p. 84-95

Como citar este artigo:

AVENI.A PLANEJAMENTO ESPACIAL E GEOGRÁFICO: UM OLHAR PARA O-
“ORÇAMENTO VERDE”. .

Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território, v.1, n.3 (2010), p.
84:95 ISSN: 2177-4366.

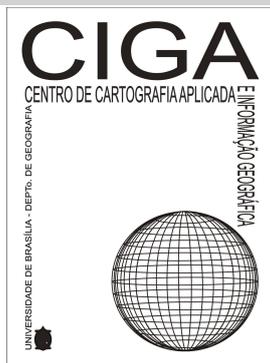
DOI: <https://doi.org/10.26512/ciga.v1i3.15791>

Disponível em:

<http://inseer.ibict.br/ciga/index.php/ciga/article/viewFile/288/207>

Este obra está licenciado com uma Licença Creative Commons
Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

revista



T - T - T

Revista Eletrônica:
Tempo - Técnica - Território,
V.1, N.3 (2010), 84:95
ISSN: 2177-4366

DOI: <https://doi.org/10.26512/ciga.v1i3.15791>

PLANEJAMENTO ESPACIAL E GEOGRÁFICO: UM OLHAR PARA O “ORÇAMENTO VERDE”.

Alessandro Aveni

Economista, Mestrando em Geografia no Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade de Brasília – PPGGEA – UnB E-mail: alessandro@unb.br

RESUMO: Nessa primeira década do século XXI ainda não temos um sistema de planejamento espacial completo e operacional no mundo. Além de questões políticas há questões técnicas a serem resolvidas. Uma principal é que não há clara a função da contabilidade verde e ligação entre contabilidade verde e planejamento espacial. Nesse ensaio esboça-se uma breve análise sobre o “orçamento verde” como componente da contabilidade e do sistema de planejamento espacial.

Resume-se o olhar da ONU e da EU sobre este assunto e apresenta-se um olhar para orçamento com foco na responsabilidade do planejamento, ou seja, a governança ambiental. Conclui-se que os geógrafos têm um papel importante em trabalhar sobre sistemas de planejamento espacial também a nível técnico para orientar os que tomam decisões em definir ações espaciais com base previsões orçamentárias.

PALAVRAS-CHAVE: Contabilidade Verde, Orçamento, Planejamento Espacial

ABSTRACT: In this first decade of XXI century we still don't have a complete and operational system of spatial planning in the world. Beyond of political issues there are technical issues to be resolved. The most important is that there's not a clear function of the green accounting and also the connection between green accounting and spatial planning. In this essay is drafted a brief review about the “green budget” as a component of accounting and of the system of spatial planning.

The ONU's and EU's looks about this subject are summarized and it is shown a look at the budget with a focus on the responsibility of planning, ie, environmental governance. Is concluded that the geographers have an important role to work in spatial planning systems also in a technical level to guide the ones who makes decisions about determine spatial actions based on budget forecasts.

KEYWORDS: Green Accounting, Budget, Spatial Planning

1. A DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA DO PLANEJAMENTO ESPACIAL

Um sistema de planejamento espacial holístico que possa abranger definições e funções do espaço, dimensão temporal, dimensão de gestão em diferentes níveis, avaliação por meio de medidas e contabilidade e indicadores integrados é ainda uma utopia. Contudo foram desenvolvidas no tempo diferentes técnicas e metodologias que pretendem ser a base para o planejamento. Entre elas foram desenvolvidos sistemas de análise contábil analítica (SEEA, Eurostat, NAMEA), assim como outros que pretendem ser a base para avaliações de impactos ambientais (avaliações de impacto AI) e para implementação de planejamento ambiental (Zoneamento, Planos espaciais de uso do espaço). Deve-se ressaltar que até hoje não temos uma doutrina consolidada sobre como fazer e manter uma estratégia e um planejamento espacial tendo como base dados contábeis “verdes” e outros derivados do uso dessas técnicas e metodologias.

O ensaio foca no aspecto orçamentário, ou seja, as previsões de médio e curto prazo que podem ser inferidas de uma contabilidade e de cenários, ou seja, possíveis alternativas no processo de planejamento espacial. No processo orçamentário, com base os dados contábeis e os derivados de cenários estratégicos e integrando efeitos de Planos há uma efetiva base operacional para implementação de decisões e ações pontuais. Se não tiver um orçamento que liga Planos de estratégias a ações no dia a dia não temos como coordenar todas as ações espaciais desenvolvidas. Em seguida é discutida brevemente a necessidade de considerar o “orçamento verde” dentro da “contabilidade verde” para planejamento espacial.

2. ORÇAMENTO, CONTABILIDADE E PLANEJAMENTO DO ESPAÇO.

Em 1970 Glenn A. Welsch, reconhecido pioneiro autor de planejamento empresarial, retomando idéias de autores clássicos na área de Administração, como Fayol, explicava que o planejamento e o controle dos resultados possuem uma relação especial com o sistema contábil da empresa. Isso por que¹:

- a contabilidade fornece dados históricos para comparações e base cálculo provisionais

¹ G.A. Welch, Orçamento Empresarial Atlas 1983 pag. 22

- o componente financeiro de um plano é geralmente estruturado como um resultado contável
- os dados base para previsões são fornecido pela maioria dos dados contáveis.

A diferença fundamental entre um sistema de orçamento e o sistema contável é no nível de governança e responsabilidade da organização. Os relatórios e os indicadores também são diferentes devendo responder a perguntas de gerenciamento no orçamento. Na contabilidade de empresas, mas também pública e ambiental este princípio é indispensável para pensar um sistema integrado. Pensando a uma contabilidade ambiental, chamada de “verde”, temos o mesmo problema de uma contabilidade financeira. Uma contabilidade “verde” integra a contabilidade financeira que relata os estoques e fluxos do sistema econômico e o uso dos recursos naturais e do “espaço”. Este último, não é citado como recurso natural nos textos de econômica, mas é evidente para geógrafos que é uma dimensão fundamental a ser avaliada.

Na verdade existe uma visão holística de um sistema de contabilidade ambiental, na economia do meio ambiente na sua vertente de sobrevivência, sobretudo, que inclui o sistema econômico dentro um sistema maior, o espaço geográfico e físico, um geossistema (usando as leis da termodinâmica). Este olhar na geografia e na ecologia leva a análise de fluxos e estoques “emergia”² Entretanto, os economistas e administradores públicos vêem a economia como base e o espaço e o ambiente como variável do sistema econômico. Por isso os geógrafos têm alguma dificuldade conceitual inicial para entender a contabilidade ambiental. Aproveitando da experiência da ONU e na Europa, podemos discutir se existe na prática uma “contabilidade verde” e se esta é ligada a um sistema orçamentário.

2.1 – SISTEMAS INTERNACIONAIS

² Segundo Odum em 1998 (Emergy Evaluation, in "Advances in Energy Studies: Energy Flows in Ecology and Economy"): "É toda [energia](#) necessária para um [ecossistema](#) produzir um recurso (energia, material, serviço da natureza, serviço humano)." É utilizado como sinônimo de Energia incorporada" ou também de "memória energética". O índice de emergia de um sistema pode ser calculado para avaliar a real sustentabilidade deste meio. A ciência econômica não consegue estimar, por exemplo, os recursos energéticos da biosfera. Então é necessário mensurar com abordagens ecológicas e energéticas para que compreenda-se a real economia do planeta. Brown (1998) em Environmental accounting: Emergy Perspectives on Sustainability fala que: "A emergia é a energia que a biosfera investe para produzir seus bens e serviços (incluindo os bens e serviços da sociedade)." De acordo com Enrique Ortega (FEA/UNICAMP): "Emergia é o valor biosférico dos recursos da Terra". Então o balanço de emergia é (segundo Ortega): "A contabilidade ambiental, econômica e social dos sistemas, considerando a energia contida nas diferentes contribuições que o sistema recebe". É assim uma ferramenta utilizada para calcular a eficiência do sistema através da Transformidade. Utiliza desta forma princípios da termodinâmica.

A ONU desenvolveu um sistema completo para contabilidade “verde”. A análise do SEEA³ em 2003, focada na contabilidade integrada é atualmente a melhor apresentação de uma contabilidade holística, porém é muito complexa e também não tem foco no espaço mas nos estoques físicos e fluxos. A mesma União Européia que é um organismo internacional que tem um uso muito avançado de metodologias de contabilidade ambiental (Eurosat, Namea, EEA e métodos locais) não consegue aumentar a informação e a transparência e usar esta metodologia. O que é feito hoje em dia no Eurosat é avaliar os custos da poluição (sistema EPA). Ao final a União segue um objetivo mais econômico, ou seja, avaliar principalmente as externalidades, para decisões de políticas públicas para o meio ambiente. A situação no resto do mundo é ainda pior, além da ONU relatar algum projeto piloto.

Entre as metodologias usadas e suportadas para a ONU há o DPSIR. Este e os indicadores ligados são os mais conhecidos e há, em várias nações, um relatório ambiental anual que cuida desses dados que são grupados internacionalmente. O modelo DPSIR também é muito usado para gerenciamento de objetivos e previsões (orçamentos e planos), porém também está sendo usado nesse sentido o método Ecobudget (antes laboratório na EU e desde 2005, também usado na Ásia) e também as análises de impacto ambiental com base os indicadores e pode se ligar ao sistema GIS.

2.2 – EXPERIÊNCIAS EUROPÉIAS DE SISTEMAS DE CONTAS

Há um documento do Parlamento Europeu⁴ de 2004 que colocava novamente na pauta da discussão a nível central, o sistema de “contabilidade verde” para União Européia. Justificava-se este assunto para incorporar a variável ambiental no processo de decisão sobre impactos no espaço e no meio ambiente: “para levar mais transparência nos relatórios de impacto e passar informações e indicadores usando um sistema de contabilidade ambiental com dados físicos e monetários”.

A contabilidade ambiental resulta, por este relatório, ser uma ferramenta pouco usada nas decisões de Políticas, Planos e Programas e Projetos que envolvem o meio ambiente,

³ *Handbook of National Accounting - Integrated Environmental and Economic Accounting* (commonly referred to as SEEA) 2003

⁴ Environmental Accountig as a sustainable development tool. Doc. 100071, 11 february 2004 de Fausto Giovanelli ao Parlamento Europeu. Parágrafo 125

surpreendentemente depois 12 anos a conferencia de Rio em 1992⁵ que aprovou a Agenda 21 que introduziu o conceito de ser esta ferramenta necessária para implementar políticas ambientais. Assim a informação sobre impactos, fluxos e estoques ambientais que seriam o resultado dessa contabilidade, hoje em dia é mínima. Não existe uma pratica comum e constante, e isso é evidente nas avaliações ambientais de Políticas, Planos, Programas e Projetos (AAE, ZEE etc.), de usá-la para tomada de decisões, ou seja, não é usada para orçamentos (decisões de curto prazo) e planos (decisões de longo prazo).⁶

Sempre segundo o relatório há casos positivos de experimentos e de uso da “contabilidade verde” (OECD, membros da União Européia), contudo está faltando ainda:

- utilizo dela em todos os níveis de governança
- síntese das experiências dos Estados nessa área
- inclusão sistemática da ferramenta nos processos decisórios e de planejamento espacial em particular.

Por isso nesse documento¹ o Relator faz uma resenha do estado da arte em 2004 mostrando o Sistema (SEEA) de contas satélites e em geral das contas públicas “verdes”, a Contabilidade verde em (França, UK, Alemanha, Itália, Nações emergentes) e Casos de metodologias usadas (DPSIR e European Common Indicators ECI, Clear-Life Project, Ecobudget Project, Cont.A.Re Project, French EAS, Eco-Mayors, Pastille Project).

Mas além de houver ainda em 2008 uma nova recomendação⁷ que repete a necessidade de implementar as contas ambientais com uso do sistema Eurosat e SEEA (das Nações Unidas), a União Européia ainda falta de um sistema completo de contabilidade, orçamentos e planos “verdes”. É prova o fato que há um documento⁸, o do congresso das Autoridades Locais e Regionais de 2007, que relata também confusão sobre o problema.

⁵ 1992, the United Nations’ Conference on the Environment Earth Summit in Rio de Janeiro

⁶ Pesquisa sobre 50 casos de AAE no mundo do autor

⁷ CM Documents CM/Cong(2008)Rec220 final 17 September 2008 “Environmental accounting for responsible local action” Recommendation 220 (2007) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (Reply adopted by the Committee of Ministers on 16 September 2008 at the 1036th meeting of the Ministers’ Deputies)

⁸ Chamber of Local Authorities 14th PLENARY SESSION CPL(14)5REP 21 May 2007 Environmental accounting for responsible local action Simon James, United Kingdom (L, ILDG) Explanatory Memorandum Committee on Sustainable Development

Contudo na recomendação de 2008, temos uma conceituação sobre o nível de governança e o foco no uso da “contabilidade verde”. É este ponto que parece um efetivo avanço na discussão para um sistema de “orçamentos verdes”.

Assim hoje em dia é mais claro (também por causa dos projetos como EcoBudget e Contaroma) que a “contabilidade verde” é um sistema que deve incluir uma “contabilidade administrativa” (a chamada Accounting for social and external purposes) que se apresenta em relatórios e indicadores de status e fluxo e uma “contabilidade gerencial”. Esta última pretende evidenciar problemas de gestão por meio de dados, informações e indicadores e usar as informações administrativas (financeiras e ecológicas) para planejamento e decisões.

Segundo o relatório da Chamber of Local Authorities⁹ de 2007: é evidente uma sobreposição de ferramentas de “contabilidade verde” e uso pouco claro das mesmas. Há uma dificuldade também na definição entre indicadores ambientais e ferramentas de contabilidade. Esta diferença é evidente sendo um sistema contável ele mesmo um sistema de indicadores.

Segundo o relato as autoridades locais devem ter uma contabilidade que:

- usa mecanismos claros e definidos entre si
- usar um sistema transversal que trata atividades, natureza e problemas
- o sistema deve avaliar também diferentes níveis espaciais e temporais
- poder avaliar áreas geográficas parecidas
- devem ser compatíveis com outros sistemas de informação
- devem poder analisar diariamente os efeitos

Assim as autoridades devem:

- definir claramente as prioridades
- se comprometer a desenvolver um sistema de longo período e completo
- adaptar as escolhas de sistemas aos sistemas gerais
- adaptar os sistemas à fase de análise

⁹ 14th Plenary session cpl (14)5 rep 21, may 2007

- priorizar sistemas simples
- priorizar sistemas de monitoramento das políticas ambientais locais
- ligar as informações e as atividades das diferentes autoridades locais
- liberar os recursos
- garantir a evolução dos sistemas

No documento citado há exemplos de como ligar objetivos aos sistemas de indicadores e contabilidade. O problema de definir por que e como formar uma contabilidade ambiental ou “verde” gerencial pode se encaixar assim na definição de um sistema holístico que inclui informações administrativas e orçamentárias, e isso vale para empresas assim como para instituições públicas.

3. - UM OLHAR PARA O “ORÇAMENTO VERDE”

Na tabela 1 esboça-se uma tentativa de resumir e de acrescentar algo ao esquema definido no relatório citado da Cahmber of Local Authorities. Quere-se evidenciar as funções da contabilidade em relação ao tipo de governança. Afasta-se, assim, de uma visão centrada na contabilidade (ou seja, onde o espaço é considerado variável de um processo de contabilidade) e foca-se na governança do espaço como centro de análise e de informações quantitativas e qualitativas. Pretende-se mostrar que esta maneira de ligar contabilidade e processo decisório é mais próxima a um planejamento que haja no espaço geográfico o verdadeiro núcleo de análise.

TABELA 1 – SISTEMA DE INFORMAÇÃO ESPACIAL

TIPO DE GOVERNANÇA	TIPO DE INFORMAÇÃO			FOCO
GOVERNANÇA CENTRAL	CONTABILIDADE FINANCEIRA SEEA SERIEE	CONTABILIDADE ECOLOGICA SEEA SERIEE <i>Emergetic</i>		INFORMAÇÃO SOCIAL "ACCOUNTING" RELATÓRIO TECNICO MEDIDAS
GOVERNANÇA LOCAL e EMPRESAS	CONTABILIDADE FINANCEIRA SEEA SERIEE FEAT CLEAR	CONTABILIDADE ECOLOGICA SEEA SERIEE FEAT CLEAR <i>Emergetic</i> MFA LCCA	CONTABILIDADE EMPRESARIAL EMA EMS/ISO14000 <i>Emergetic</i> MFA LCCA	INFORMAÇÃO SOCIAL "ACCOUNTING" RELATÓRIO TECNICO MEDIDAS
SUORTE A DECISÕES CENTRAIS E LOCAIS E EMPRESARIAIS	INFORMAÇÃO ANALITICA ECOBUDGET FEAT SEE e EIA indicators EMAS II <i>Emergetic</i> GIS	POLITICAS PUBLICAS MBI CC Eco Comunicação		DECISÕES E POLÍTICAS MEDIDAS
AUDITORIA MONITORIA DO RESPONSÁVEL DE GOVERNO	SISTEMA EMAS II Contaroma Pastille			"ACCOUNTING" INFORMAÇÃO SOCIAL

Fonte: elaboração do autor 2010.

A tabela mostra e relaciona o tipo de governança o foco e as técnicas e ferramentas disponíveis grupadas por tipo de informação. É um esquema hierárquico que parte de uma governança central. Precisa-se também de tabelas de relação entre os níveis de governança para ser completa. Portanto, mesmo com esta limitação ela é clara sobre o foco, ou seja, o problema de planejamento espacial que cada governo deve enfrentar. Inclui um tipo de governança “chamada de auditoria que deve garantir uma transparência global, entretanto, entra na definição de “accountability”, ou seja, inclui-se uma divisão de poderes (decisório e de controle, como poder executivo e judiciário) para ser mais “democrática” a tomada de decisão.

Em grandes linhas este é um esquema teórico de como se colocaria as relações entre sistemas de “contabilidade verde” no processo decisório. O sistema orçamentário se coloca nos sistemas de contabilidade quando pensamos ao horizonte temporal das ações de governança. O sistema contável dos dados históricos ou passados, o sistema orçamentário que trata das previsões de médio e curto prazo e o sistema de planejamento que trata de macro valores e objetivos no longo prazo. No processo de decisão há sempre, no mesmo tempo presentes, estas análises gerenciais, ou seja no mesmo tempo que se toma uma decisão deve-se olhar para o passado para o imediato futuro e para um futuro mais longe.

A tomada de decisão nasce de um problema. Nesse caso um problema de planejamento espacial. Um olhar sobre problemas na tomada de decisão pública se encontra em Matus¹⁰ e sua análise sobre Planejamento público. Segundo Matus¹¹ (1991) e seu Planejamento situacional é o olhar para os problemas a visão necessária para planejar. Assim logicamente na definição do problema de planejamento deve-se sempre pensar a governança espacial, como resultado do poder das forças sociais dominantes no território. Em outras palavras uma contabilidade com base o espaço se coloca além dos dados financeiro econômicos para colocar a dupla problema/informação como a única necessária e suficiente para ser objeto de análise. Com isso a gestão e administração (e a área de conhecimento administrativa) se colocam na mesma direção da geografia e fora de um domínio técnico contável e econômico que têm como fim o relatório dos acontecimentos em forma de balanço e resultado de exercício.

4. - CONCLUSÃO

Ao final dessa breve análise, pode-se ressaltar que haja talvez um consenso (como para União Européia) que o foco da análise fica mais nas necessidades do utilizo de *um* método e não *no* método. Em outras palavras há diferentes ferramentas e metodologias disponíveis, porém não há um conjunto completo e um consenso sobre como formar um sistema, como para o sistema empresarial, de informações contáveis ambientais (ou verdes) que também possa ser utilizado para orçamentos e planejamento espacial geográfico. A União Européia e a ONU estão usando sistemas diferentes e focados em diferentes necessidades:

- União Européia em análises macroeconômica das externalidades (para suportar políticas públicas com base o principio poluidor pagador:

- ONU com uma tentativa de criar um sistema contável holístico para suportar uma contabilidade financeira e física do ambiente.

Seja que for uso de contabilidade (Avaliação) ou suporte a decisão (Gestão) ou tomada de decisões, que é o caso das estratégias e do planejamento, precisamos da base contável. Porém ainda

¹⁰ Carlos Matus - economista, ministrou a cátedra de Política Econômica nos cursos de pós-graduação em Planejamento da CEPAL e do Instituto Latino-Americano de Planificación e Desarrollo (ILPS) das Nações Unidas. Autor de vários livros sobre planejamento.

¹¹ Matus, C. O Plano como Aposta. *São Paulo em perspectiva*. 5 (4): 28-42 out/dez. 1991

mais o que importa é um sistema, ou seja, uma informação básica contável, orçamentária e de planejamento para suportar as decisões. O problema é definir a priori quais informações são necessárias na tomada de decisão e a gestão de Política, Planos e Programas e Projetos Públicos. Formar um sistema holístico de análise deve ser discutido e definido antes do uso de técnicas (tecnologia disponível hoje) mesmo se depende em parte (para entender os limites da análise que da para fazer) delas.

Nessa discussão os geógrafos devem se colocar para trabalhar nas equipes e orientar os que tomam decisões e que precisam de uma visão do espaço e das suas funções para planejamento. Assim o estudo de sistemas “orçamentários verdes” é uma base para poder compartilhar com os outros profissionais (planejamento, contabilidade etc.) um sistema de análise e planejamento mais espacial.

5. - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CM Documents CM/Cong(2008)Rec220 final 17 September 2008 “Environmental accounting for responsible local action” Recommendation 220 (2007) of the Congress of Local and Regional

Chamber of Local Authorities 14th PLENARY SESSION CPL(14)5REP 21 May 2007
Environmental accounting for responsible local action Simon James, United Kingdom (L, ILDG)
Explanatory Memorandum Committee on Sustainable Development

The Les Eco Maires. C L E A R - C i t y a n d L o c a l E n v i r o n m e n t a l A c c o u n t i n g a n d R e p o r t i n g
Public. Environmental Accounting The international context, trends and concrete examples em
<http://www.agenda21.ra.it/clear-life/CLEARen/contest/synth-en.pdf>

Giovanelli F. Environmental Accountig as a sustainable development tool. Doc. 100071,
Parlamento Europeu 11 february 2004

International Federation of Accountants, International Guidance Document Environmental
Management Accounting August 2005

Matus, C. O Plano como Aposta. São Paulo em perspectiva. 5 (4): 28-42 out/dez. 1991

SEEA/Environmental accounting’s user needs with regards to renewable energy 12th Meeting of the
London Group on Environmental Accounting Rome, 17-19 December 2007

Stefan Schaltegger and Roger Burritt, What is Environmental Accounting?
(Source: Schaltegger & Burritt 2000. Contemporary Environmental Accounting, Chichester:
Greenleaf, see <http://www.greenleaf-publishing.com>)

Welch G.A., Orçamento Empresarial Atlas 1983

United Nations Department of Economic and Social Affairs Statistics Division
United Nations Environment Programme Economics and Trade Unit UNEP Division of
Technology, Industry and Economics Studies in Methods Series F, No. 78
Handbook of National Accounting Integrated

United Nations' Conference (the) on the Environment Earth Summit in Rio de Janeiro 1992,