

Gastos Públicos Ambientais nas Capitais dos Estados Brasileiros: Um Estudo Exploratório no Período de 2002 a 2010

Environmental Public Spending in Capitals throughout Brazil: an Exploratory Study between 2002-2010

Natália Nakay Guandalini^a; Benilson Borinelli^{a*}; Douglas Fernando dos Santos Godoy^a

^aUniversidade Estadual de Londrina, Departamento de Administração, PR, Brasil

*E-mail: bborinelli@hotmail.com

Resumo

O artigo apresenta resultados preliminares sobre a análise de gastos públicos na Função Gestão Ambiental, demonstrando como eles evoluíram nas capitais dos Estados brasileiros. Utilizando-se de uma abordagem quantitativa e longitudinal, que emprega como principal fonte a base de dados do FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, o estudo analisa essa evolução, em valores absolutos e proporcionalmente ao montante dos gastos públicos, individualmente e por regiões, e por subfunções da gestão ambiental. Verificou-se que, embora as capitais sejam responsáveis por importante parcela dos gastos ambientais dos municípios, esses vêm diminuindo. Os gastos ambientais recebem pouca prioridade pela gestão das cidades capitais e estão concentrados nas capitais e regiões mais ricas, o que denota a heterogeneidade do padrão e sua concentração em capitais das regiões sudeste e sul. O padrão de alocação dos gastos nas subfunções da gestão ambiental é bastante variado entre as cidades e as regiões, destacando-se aqueles em conservação e preservação e em “outras despesas”. A instabilidade e a insuficiência dos gastos ambientais nas capitais confirmam que se trata de um setor ainda em processo de consolidação que enfrenta restrições econômicas e políticas. O quadro é preocupante uma vez que a alocação de recursos na área, inclusive dos Estados e da União, é reconhecidamente insuficiente para fazer frente à promoção de políticas ambientais eficazes.

Palavras-chave: Gestão Ambiental. Gastos Públicos. Política Ambiental Municipal.

Abstract

The paper presents preliminary results on the analysis of data on public spending in Environmental Management Function, showing how they evolved in capitals throughout Brazil by using a quantitative and longitudinal approach which employs as its main source FINBRA database from the National Treasury Secretariat (NTS). The study analyzes how these costs evolve in absolute values and in proportion to the amount of public spending, individual and regionally, and by sub-functions of environmental management. It was found that although state capitals account for a major portion of environmental spending in municipalities, such spending has decreased. Environmental costs get low priority by the government of the capitals, as they are concentrated in the capitals and richest regions, demonstrating the heterogeneity of the spending pattern and concentration of the spending in cities in Southeast and South. The allocation pattern of spending in sub-functions of environmental management is diverse among cities and regions, especially the spending on conservation and preservation, and in “other expenses”. The instability and lack of environmental spending in the capitals confirm that this matter is still in process of consolidation and faces economic and political constraints. The situation is worrying, as the allocation of resources in the area, including the States and the Union, is admittedly insufficient to meet the promotion of effective environmental policies.

Keywords: Environmental Management. Public Spending. Municipal Environmental Policy.

1 Introdução

Desde os anos 1960, diversas ações alertavam para uma crise ambiental global. Em 1962, Rachel Carson, no livro “Primavera silenciosa”, denunciou a poluição química dos solos e água provocada pela utilização de agrotóxicos e pesticidas nas plantações situadas no território norte americano (CARSON, 1962). Em 1972, sob patrocínio do Clube de Roma, publicouse o relatório “Limites do crescimento”, que preconizava os possíveis problemas do crescimento econômico ilimitado, dentre eles o crescimento populacional e o esgotamento dos recursos naturais (MEADOWS *et al.*, 1972). No mesmo ano, ainda foi realizada, em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente - CNUMA, na qual governantes de vários países se reuniram para tratar de questões relativas ao meio ambiente. A ampliação das discussões sobre meio ambiente fortaleceu a ideia de crise ambiental.

Os governos desde então têm criado órgãos, leis e programas ambientais e alocado recursos orçamentários para fazer frente à crise ambiental. Nos anos 1970, o governo dos Estados Unidos criou a Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei de Controle da Poluição, a Lei do Ar Limpo, a Avaliação dos Impactos Ambientais e ainda a Agência de Proteção Ambiental. No mesmo período, o governo brasileiro criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente. Um conjunto de elementos - órgãos, legislações, programas ambientais e orçamento/gastos - tem integrado o que se tornou conhecido como a política ambiental de um país, estado ou município, e dessa forma, temas de pesquisa para a maior compreensão desse fenômeno foi introduzida ao longo do tempo. Neste artigo, analisam-se quantitativamente os gastos públicos ambientais, ou seja, o dispêndio financeiro dos governos no tratamento da questão ambiental, das capitais brasileiras no período de

2002 a 2010. Especificamente, demonstra-se como evoluem esses gastos, em valores absolutos e proporcionalmente ao montante dos gastos públicos, individualmente e por regiões, e por subfunções da gestão ambiental.

Este estudo quantitativo e longitudinal usa como principal fonte de dados a base de dados do FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. No Brasil, a análise dos gastos públicos ambientais foi facilitada pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) - LRF e por mudanças na apresentação da contabilidade pública, como a padronização e a transparência dos demonstrativos econômicos do Estado. As capitais são unidades de estudo interessantes, pois possuem gastos ambientais comparativamente mais altos e sistemáticos devido, entre outras razões, serem cidades mais populosas e com alta densidade demográfica, à ocorrência de maior diversidade de problemas ambientais, maior nível de mobilização dos movimentos ambientais, e maior riqueza econômica.

Existem diversos trabalhos acadêmicos que abordam as políticas públicas aplicadas nas questões ambientais. Entretanto, os trabalhos quantitativos nesta área ainda são escassos, principalmente sobre os gastos públicos ambientais municipais. Neste cenário, o presente artigo possibilitará melhor compreensão da dinâmica dos gastos ambientais e da política ambiental de toda a região brasileira de forma histórica e comparativa. Os resultados possibilitarão que outros estudos sejam realizados para responder novas questões pertinentes. Assim, os resultados poderão beneficiar tanto pesquisadores interessados da área quanto gestores, já que o artigo trata de uma questão de relevância.

2 Material e Métodos

2.1 Fundamentação teórica

Nessa seção serão apresentadas as bases teóricas desse estudo. A seção foi organizada do seguinte modo: política ambiental brasileira; gestão e gastos públicos; e alocação de despesas com gestão ambiental.

2.1.1 Política ambiental brasileira

A expressão “política ambiental” encontra no campo teórico grande variedade de definições. Lustosa, Cánepa e Young (2010, p.163) interpretam a expressão como “o conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da ação antrópica – aqueles resultantes da ação humana – sobre o meio ambiente”. Já Roberts (2010) compreende a política ambiental como o conjunto de princípios e intenções que são usados como guia de tomada de decisão sobre a gestão do capital, de serviços ambientais e da pesquisa.

Sob a perspectiva local, Seiffert (2008, p.59) define a política ambiental nas cidades como:

O conjunto de ações de governo destinadas a influir nas decisões de agentes sociais e econômicas, visando à consecução de

objetivos ambientais de preservação, controle da degradação e melhoria ambiental.

Seiffert (2008, p.59) acrescenta ainda que os decisores políticos e econômicos no âmbito local “precisam aceitar a responsabilidade de adotar medidas legais, técnicas e administrativas que contribuam para o controle e melhoria ambiental”. A proximidade com as pessoas e a interligação de suas operações com todos os setores da sociedade facilita uma abordagem coordenada em todos os campos da proteção ambiental.

Ainda nos anos 1970, pioneiramente nas regiões Sul e Sudeste, organizações ambientais foram criadas para responder a esse problema que se tornou prioridade governamental. Nos anos 1980, alguns eventos como o declínio do regime militar, a emergência de um estado democrático e a promulgação da Lei Nacional de Meio Ambiente levaram a política ambiental brasileira a assumir novos contornos. O Governo Federal em reação às críticas internacionais ao desmatamento na Amazônia estabeleceu após a fusão entre a Superintendência de Pesca –SUDEPE; Superintendência da Borracha – SUDHEVEA; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF; e a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA, além de criar mecanismos institucionais de avaliação, como os Estudos de Impacto Ambiental - EIA e os Relatórios de Impacto Ambiental - RIMA (CUNHA; COELHO, 2003). Já em 1992, no Rio de Janeiro, foi realizada a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente - CNUMAD. A ECO-92, como ficou popularmente conhecida, veio principalmente reafirmar as ideias de desenvolvimento sustentável. O encontro reuniu representantes de diversos países e teve como principal documento a Agenda 21. O compromisso assumido pelo país refletiu-se em algumas ações tomadas pelo governo federal. Dentre elas, destaca-se a criação, em 1993, do Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal - MMA. A trajetória da política ambiental, assim, registrou a pressão internacional sobre o governo brasileiro e a consequente criação de órgãos e instrumentos legais que por sua vez reforçaram a capacidade de gestão dos recursos naturais dos Estados e da Federação de maneira geral.

2.1.2 Gestão e gastos públicos

A gestão pública tem como função “defender, conservar e aprimorar os bens e serviços e interesses da coletividade” (MEIRELLES, 2006, p.85). Kohama (2008) esclarece que a contabilidade pública é a parte da contabilidade que capta, registra, acumula, resume e interpreta os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais da União, Estados, Distritos e Municípios. No entanto, a contabilidade pública não deve ser vista apenas como forma de registrar, mas também como necessária para a observação da legalidade dos atos de execução e no auxílio à administração em suas tomadas de decisões.

Segundo Giambiagi e Além (2007 *apud* BORINELLI, 2010, p.82) gastos públicos são “os consumos dos governos, na forma de custeio, investimentos, transferências e inversões financeiras, com o objetivo de cumprir as três funções governamentais: alocativa, distributiva e estabilizadora, delimitadas pelo sistema legal”. A pesquisa dos gastos públicos teve importante incentivo com a aprovação da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

2.1.3 Alocação de despesas com gestão ambiental

De acordo com Silva (2002, p.124) despesa pública pode ser compreendida como “todo o dispêndio realizado pelo poder público em prol do atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade e para custeio de diferentes setores da administração”. No mesmo sentido, o conceito de despesa pública pode ser associado à despesa pública ambiental apenas com a distinção de que esse último refere-se à gestão ambiental.

Com o propósito de facilitar e padronizar as informações as contas públicas são classificadas de acordo com suas características. A classificação funcional-programática vincula as dotações orçamentárias aos objetivos do governo agregando os gastos públicos por área de atuação. Compõe-se de um elenco de funções e subfunções descritas na Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão - MOG nº 42/1999, segundo a qual, entende-se por função o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público; e por subfunção a participação da função no intuito de agregar determinado subconjunto de despesa do setor público (MANAUS, 1999). Esta portaria declara a função 18 (Gestão Ambiental) como o conjunto de ações desenvolvidas para a proteção de recursos naturais, monitoramento por meio de levantamento sistemático de dados oceanográficos, meteorológico, astronômicos e geofísicos, e controle das condições ambientais. A função Gestão Ambiental é composta pelas subfunções: a) preservação e conservação ambiental; b) controle ambiental; c) recuperação de áreas degradadas; d) recursos hídricos; e) meteorologia, e outras despesas da função gestão ambiental.

A partir da revisão de alguns estudos no Brasil pôde-se observar que despesas ambientais ainda não constituem prioridades políticas (YOUNG, 2005). Em média, o gasto com gestão do meio ambiente representa menos do que 1% do gasto total do governo. Observa-se ainda uma tendência de queda desses gastos. Além disso, cabe destacar que o orçamento previsto em muitos casos não é executado ou sofre cortes orçamentários (BORINELLI, 2010).

O estudo de Magnami (2000) por sua vez buscou encontrar determinantes capazes de influenciar os gastos ambientais em países desenvolvidos. Como resultado, a autora descobriu que a desigualdade de renda tem efeitos nos gastos ambientais.

Deste modo, sugere-se que comunidades com renda *per capita* maior são mais conscientes dos problemas ambientais e, por conseguinte investem mais em gestão ambiental.

2.1.4 Fatores de influência nos gastos ambientais

Quando se estuda a política pública, suas causas, formas e resultados, as variáveis a serem consideradas são muitas, principalmente quando discorremos sobre políticas públicas ambientais (KONISKY; WOODS, 2012; LESTER; LOMBARD, 1990; NILES; LUBELL, 2012). A interdisciplinaridade e a complexidade da área ambiental implicam em considerar um grande número de variáveis a influenciar o comportamento da política ambiental e dos gastos feitos nesse setor. Stanton e Whitehead (1994) citam algumas determinantes que podem influenciar nas despesas ambientais públicas. Em seu estudo, utilizaram-se as despesas com a manutenção e prevenção do ar e da água dos estados americanos como variáveis dependentes. Como variáveis independentes (de influência) utilizaram-se a renda *per capita* (mensuração de riqueza econômica); o partidarismo (democratas e republicanos) e as ideologias (conservacionista ambiental ou não) dos representantes governamentais; e a gravidade ambiental, medida pela densidade populacional e quantidade de trabalhadores em indústrias, além do percentual de terras de cada estado. Além destas determinantes, também foram consideradas as relações intergovernamentais, que são as relações entre esferas de governo, e os interesses especiais (grupos de interesses) que podem influenciar nas decisões ambientais.

Para Lester e Lombard (1990), quatro grupos de variáveis podem ajudar a explicar o montante e as variações dos recursos orçamentários alocados na gestão ambiental: 1) a gravidade do problema ambiental; 2) a riqueza econômica; 3) o partidarismo; e 4) a capacidade organizacional (reformas administrativas e legislativas).

Embora nesta pesquisa não sejam avaliados os determinantes dos gastos ambientais das capitais de estados, é importante tê-los presentes para indicar evidências que possam emergir desta investigação, como para sugerir futuras pesquisas.

Quando se trata de uma pesquisa que abrange todo o território nacional e um período temporal relativamente extenso, a coleta de dados é dificultada pela escassez de informação e pela falta de padronização entre eles. Niles e Lubell (2012) acrescentam que a análise dos resultados das políticas ambientais sobre o meio ambiente ainda é pouco investigada, sendo necessárias mais pesquisas empíricas para que se alcance uma redução das incertezas e da complexidade intrínsecas à questão ambiental.

Como as pesquisas utilizando a alocação de recursos orçamentários no setor ambiental ainda são escassas, o estudo de gastos públicos ambientais vem crescendo como forma de mensurar a importância ambiental no setor público brasileiro e na sociedade.

2.2 Metodologia

Esta pesquisa teve o caráter quantitativo, exploratório, descritivo e longitudinal. Optou-se pelo censo das capitais dos estados brasileiros, constituída por 26 cidades, na perspectiva de padronizar (escolher cidades de grande porte) e abranger toda a região brasileira. Para coletar os dados sobre os gastos públicos foi utilizado o sistema Finanças do Brasil - FINBRA da Secretária do Tesouro Nacional, como os gastos públicos totais e os gastos por função e subfunção em gestão ambiental. Foram abordados os gastos ambientais na forma absoluta, atualizados para o ano de 2010 empregando-se o IGP-M da Fundação Getúlio Vargas, e em relação à sua participação sobre os gastos totais das unidades analisadas.

Foi realizada uma análise evolutiva dos gastos em Gestão Ambiental de cada cidade, que é a análise estatística descritiva, na qual são utilizados cálculos estatísticos, como média e o valor absoluto. Os gastos na função ambiental e de suas subfunções nas cidades capitais foram levantados e comparados. A escolha por censo dificultou a análise mais detalhada, por serem 26 cidades com perfis diferentes, optou-se por dividi-las em regiões (sul, sudeste, centro-oeste, nordeste e norte), para perceber tendências gerais, as quais, em geral,

podem revelar importantes aspectos do comportamento dos gastos ambientais desse tipo de agrupamento.

3 Resultados e Discussão

Nesta seção, apresentam-se os resultados de pesquisa subdivididos em três partes: comportamento geral dos gastos ambientais nas capitais de estados e nos municípios brasileiros; o gasto em Gestão Ambiental das capitais dos estados brasileiros; e evolução dos gastos em subfunção ambientais das capitais dos estados brasileiros.

3.1 Comportamento geral dos gastos ambientais nas capitais de estados e nos municípios brasileiros

O estudo dos gastos públicos em gestão ambiental manifesta a tentativa de mensurar a atenção oferecida pelos governos às questões ambientais. De Carlo (2006) afirma que os municípios devem assumir maior responsabilidade na parte orçamentária, tanto em sua arrecadação como na melhoria da qualidade do gasto, aprimorando o monitoramento e avaliação das políticas públicas. Assim, o estudo dos gastos nas capitais dos estados brasileiros fornece um parâmetro municipal e ao mesmo tempo nacional dos gastos ambientais.

Tabela 1: Evolução da participação dos gastos em gestão ambiental das cidades capitais e dos municípios brasileiros sobre as respectivas despesas totais, da participação do total de gastos em gestão ambiental das capitais sobre o total de gastos em gestão ambiental dos municípios brasileiros, participação dos gastos em gestão ambiental municipais sobre o total dos gastos em gestão ambiental das esferas de governo - 2002 a 2010.

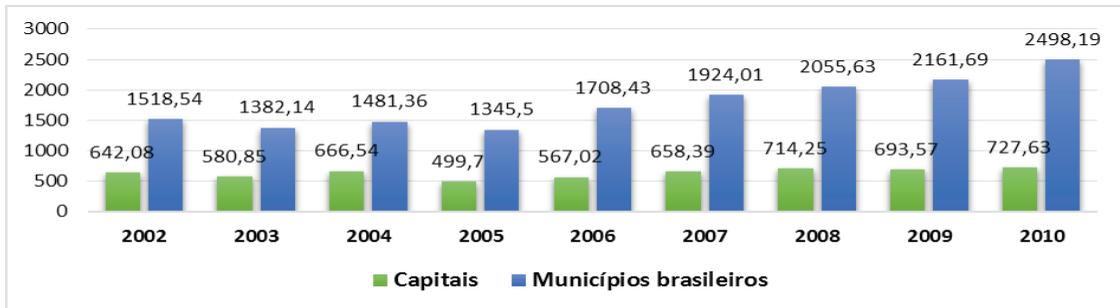
Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Participação do total em gastos em GA das capitais sobre o total das respectivas despesas totais (%)	1,08	1,07	1,22	0,91	0,89	0,91	0,97	0,89	0,88	0,98
Participação do total em gastos em GA dos municípios brasileiros sobre o respectivo total das despesas totais (%)	0,75	0,76	0,81	0,69	0,74	0,76	0,8	0,78	0,84	0,77
Participação do total de gastos em GA das capitais sobre o total de GA municipais (%)	42	42	45	37	33	34	35	32	29	37
Participação dos gastos em G.A municipais sobre o total dos gastos em G.A das esferas de governo (%)	22	25	28	21	28	24	25	25	27	25

Fonte: Dados da pesquisa.

Os municípios brasileiros gastaram na função gestão ambiental quase 2,5 bilhões de reais em 2010 (Gráfico 1), um acréscimo de mais 64% em relação a 2002. Também se verifica maior participação dos gastos ambientais dos municípios no total desse tipo de gasto feito no setor público (união, estados e municípios) nesse período, de 22% para 27%. Os números confirmam a clara tendência de descentralização, com os municípios assumindo um maior número de atribuições da política ambiental na última década, o que também pôde ser verificado com o crescimento do número de municípios com estruturas organizacionais específicas de gestão ambiental

(secretarias, conselhos e fundos) (DE CARLO, 2006; NEVES, 2006). As capitais de estados concentram boa parte dos recursos alocados em gestão ambiental pelas cidades brasileiras. As 26 capitais são responsáveis, em média, no período, por 35,7% desses gastos, portanto, mais de um terço dos gastos feitos pelos 5.570 municípios. Em parte, essa relativa concentração pode ser explicada por se tratarem de municípios mais populosos, maior densidade demográfica e concentração de atividades econômicas, o que sugere também maior disponibilidade de recursos e intensidade dos problemas ambientais.

Gráfico 1: Total dos Gastos em Gestão Ambiental das Cidades Capitais e dos Municípios Brasileiros em Valor Absoluto (atualizado) em Milhões - 2002 a 2010



Fonte: Baseado nos dados da STN e atualizados pela FGV – IGP m - 2010.

É possível observar que apesar de as despesas em gestão ambiental das capitais apresentarem maior participação nos gastos totais dos respectivos municípios em relação ao total de municípios brasileiros, em média 0,98% contra 0,77%, constata-se no período uma tendência de decréscimo de 18% dessa participação. Tendência contrária a verificada no caso do total dos municípios, que apresentaram pequeno crescimento durante os anos pesquisados. Em 2002, as capitais gastavam em torno de 42% dos gastos ambientais dos municípios do país, já em 2010 essa participação caiu para 29% (Tabela 1). Isso indica ao mesmo tempo o aumento desses gastos entre os municípios, em especial os de médio porte, mas também relativa perda de importância do setor nas capitais, fenômeno que poderá ser investigado em profundidade em futuras pesquisas.

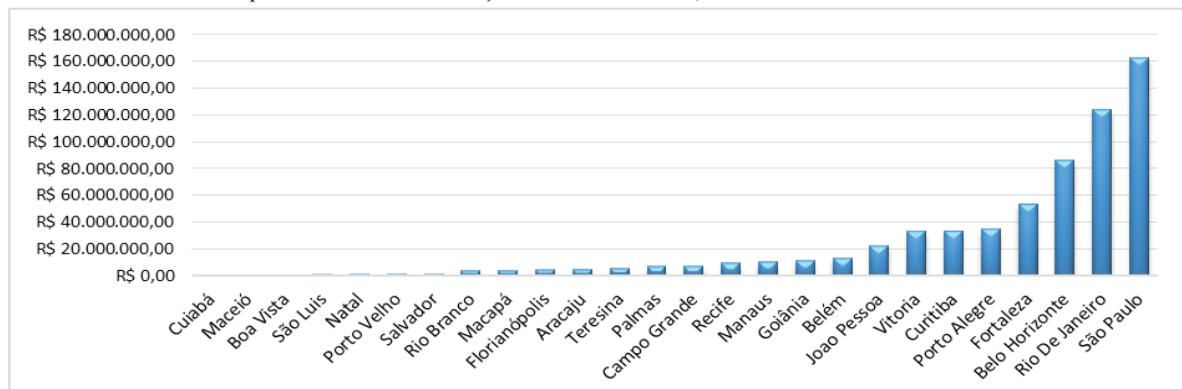
Em nível macro “os níveis percentuais brasileiros são compatíveis com os da América Latina, mas se comparados a alguns países da Europa, como Alemanha, estes níveis decaem” (TRIDAPALLI *et al.*, 2011, p.88). Isso demonstra que os gastos em política ambiental no Brasil ainda são insuficientes, primeiramente pela não prioridade política e segundo pelo crescente impacto ambiental e unidades de conservação, contrastante com o decréscimo apresentado nas despesas em gestão ambiental brasileira (YOUNG, 2005).

Por fim, cabe destacar que nos anos eleitorais (2004 e 2008) os gastos ambientais cresceram substancialmente e no ano subsequente os mesmos apresentaram queda (Tabela 1), o que pode indicar que nas capitais as questões ambientais recebem alguma prioridade no conjunto de questões relevantes para a população, dado também que os problemas ambientais são percebidos como mais graves nessas cidades. Apesar de a Lei de Responsabilidade Fiscal ter criado alguns dispositivos para impedir o aumento de gastos públicos e o endividamento dos governos nos anos eleitorais, essa prática continua acontecendo. Além disso, não é fácil distinguir dentre as despesas aquelas que foram motivadas por questões eleitorais (MENEGUIN, 2011).

3.2 O gasto em gestão ambiental das capitais dos estados brasileiros

Em termos de gastos absolutos em meio ambiente das capitais, verifica-se, no Gráfico 2, que apenas quatro capitais gastaram em média no período mais de 40 milhões de reais por ano, destacando-se São Paulo - SP com 162 milhões, Rio de Janeiro - RJ com 124 milhões e Belo Horizonte - MG, com 86 milhões de reais. Quase 70% das capitais gastaram menos de 20 milhões de reais em 2010.

Gráfico 2 - Gasto das Capitais de Estados na Função Gestão Ambiental, 2010



Fonte: Baseado nos dados da STN e atualizados pela FGV – IGP m - 2010.

Outro fato a registrar é a elevada concentração dos gastos ambientais em algumas capitais. A soma dos gastos médios em

meio ambiente das quatro capitais que mais alocam recursos nesta área (São Paulo - SP, Rio de Janeiro – RJ, Belo Horizonte

– MG e Fortaleza - CE) perfaz 78,3% do gasto global das capitais. Apenas São Paulo participa com 25% dos gastos ambientais, e somados com Rio de Janeiro, totalizam 44,5%. Na outra ponta, aparecem Boa Vista - RO, Cuiabá – MT, Maceió AL - e São Luis – MA, juntos, com menos 0,48% do total dos gastos e, cada um, com menos de 1 milhão por ano.

A análise do gasto proporcional em meio ambiente indica a participação desses gastos no montante orçamentário, ou o peso da área ambiental em relação aos demais gastos da cidade em um determinado período e ao longo do tempo.

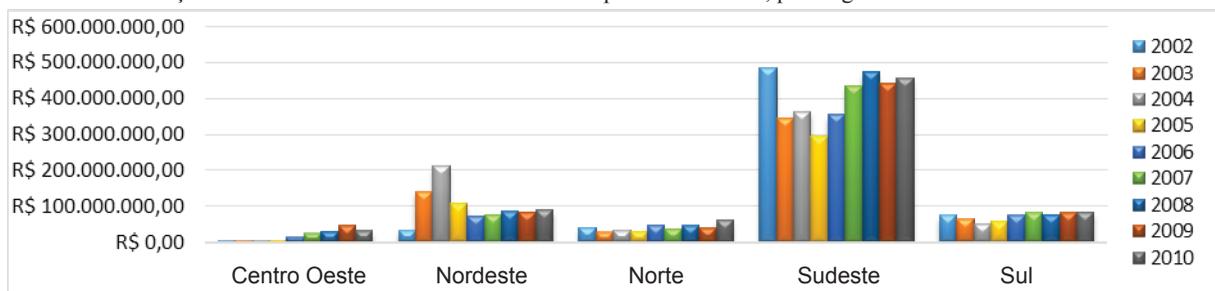
Um primeiro aspecto a se destacar é a pequena participação dos gastos ambientais em relação aos demais gastos das capitais. Esses gastos, em média, representam 1% dos gastos totais das capitais, que ficam abaixo de gastos com a saúde (24%), a administração (14%), o legislativo (3%), e acima de gastos com a indústria (0,03%) e a agricultura (0,22%) (BRASIL, 2010).

Vitória – PE (3,6%), João Pessoa – PE (3,47%), Palmas - TO (2,32%), Fortaleza – CE (2,23%), Belo Horizonte – MG (2,09%) são as capitais que mais priorizam o setor ambiental e em relação aos demais setores. No outro extremo aparecem Salvador – BA (0,6%), Cuiabá – MT (0,6%), Maceió - AL

(0,08%), São Luis – MA (0,11%), Natal – RN (0,16%). Apenas Fortaleza – CE e Belo Horizonte – MG destacam-se nos dois critérios de gastos (absoluto e relativo) entre as capitais com melhor desempenho nos recursos orçamentários alocados, o que pode sugerir maior consistência das políticas ambientais dessas cidades. Por outro lado, Cuiabá – MT, Maceió - AL, São Luis, Natal - MA figuram como os piores resultados nos dois critérios, com menores gastos absolutos e menor importância dada ao setor ambiental.

O cotejamento dos dados por região, Gráfico 3, mostra, seguindo as desigualdades regionais, grande heterogeneidade entre os gastos ambientais. A região de sudeste, com 4 capitais, de longe é a que mais gasta, quase 63% dos 757 milhões de reais dependidos pelas capitais em 2010. A região nordeste, com nove capitais, é a segunda colocada, totalizando 90 milhões de reais. Com três capitais, a região centro-oeste é a que menos gasta em meio ambiente, em torno de 31 milhões. Contudo, é nesta região que ocorre o maior crescimento neste gasto, 526% no período de 2002 a 2010. Curiosamente, o maior decréscimo, comparando-se os anos de 2002 e 2010, ocorre na região sudeste, de -6%.

Gráfico 3: Evolução dos Gastos em Gestão Ambiental das Capitais de Estados, por Região - 2002-2010

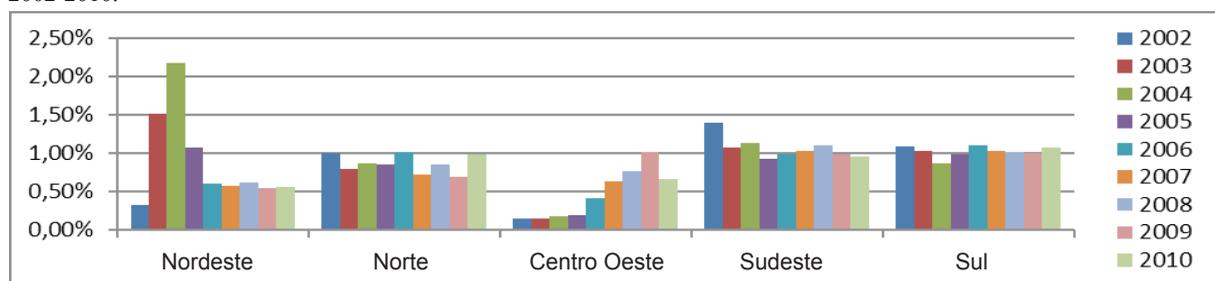


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da STN e atualizados pela FGV – IGP m - 2010.

O Gráfico 3 também revela que nas regiões sul e sudeste os gastos ambientais, tomados em relação ao gasto total, são mais estáveis se comparados às regiões norte e nordeste, o que pode sugerir que em relação a estas, nas

primeiras regiões as políticas ambientais encontram-se mais consolidadas, em parte, em razão de terem sido regiões sul e sudeste que surgiram as primeiras estruturas municipais de gestão ambiental.

Gráfico 4: Evolução da Participação do Gasto em Gestão Ambiental sobre o Gasto Total das Capitais de Estados, por Região, 2002-2010.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da STN.

Proporcionalmente (Gráfico 4), as capitais do sudeste e sul alocam uma maior parte de seus orçamento para a

enfrentar os problemas ambientais, em média, 1,07% e 1,02%, respectivamente. As regiões brasileiras não seguiram

o mesmo padrão de gasto ambiental durante os anos pesquisados. A maior parte do período, os gastos anuais nas regiões permaneceram entre 0,5% e 1% dos gastos totais.

A única região que manteve sua despesa ambiental acima de 0,9% em todo período foi a região sudeste e, conseqüentemente, o maior percentual médio (1,07%). Esta região também se mostrou mais estável, tendo poucas alterações durante os anos. Mesmo assim, se comparados os desempenhos de 2002 e 2010, é nesta região que ocorre a maior queda do período no total de despesas na função gestão ambiental, puxada pela redução desses gastos nas cidades do Rio de Janeiro – RJ e Belo Horizonte – MG.

As capitais da região nordeste obtiveram o gasto médio de 0,89%. Contudo, até 2005 estes gastos foram díspares e relativamente altos e, após este período, estabilizou-se abaixo dos 0,6%. Isto ocorreu devido os elevados gastos da cidade de João Pessoa - PE no período de 2003 a 2005, sobretudo no ano de 2004 quando o gasto em meio ambiente chegou a 12% do gasto total da capital. Em parte, por conta disso, foi nesta região que ocorreu a maior oscilação e queda nos gastos. Em 2005, houve uma redução de 50% em relação ao ano anterior; e no ano de 2006, de 45%.

Na região centro-oeste, houve crescimento gradual no gasto ambiental em quase todo o período pesquisado. Apesar da tendência de crescimento verificada, a região centro-oeste é a que menos despense de recursos proporcionalmente para a gestão ambiental, com a média percentual de apenas 0,46%.

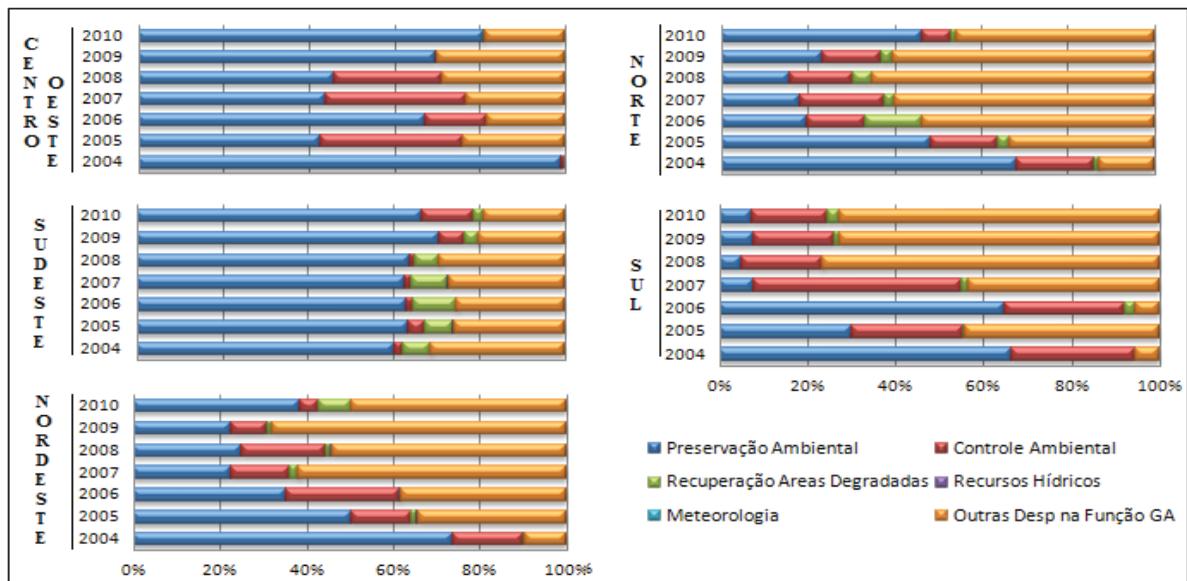
Já na região norte, com uma média de 0,87% do gasto total, o gasto ambiental oscilou bastante de um ano para o outro.

Esses dados corroboram com o que Enoki *et al.* (2008) relatou, quando cita que em regiões mais desenvolvidas, no caso a região sul e sudeste, a preocupação com o meio ambiente aumenta, uma vez que o grau de industrialização é maior e o grau de mobilização ambiental é maior e mais aceito pela população. As regiões menos desenvolvidas tendem a priorizar gastos com problemas que exigem respostas de curto prazo como os sociais e os urbanos, e que, portanto, pressionam mais os governantes e pesam mais nas suas avaliações eleitorais.

3.3 Evolução dos gastos em subfunções ambientais das capitais dos estados brasileiros

Analisar a evolução da alocação de recursos por subfunção da gestão ambiental permite, com maior detalhamento, saber onde e como se alteram ao longo do tempo as preferências alocativas dos gastos das capitais dos estados em meio ambiente. As subfunções da gestão ambiental são: preservação ambiental, controle ambiental, recuperação de áreas degradadas, recursos hídricos, meteorologia e outras despesas na função. Procederam-se as médias de cada uma delas, calculando o valor do gasto sobre o total dos dispêndios em gestão ambiental de cada ano. Os resultados das cidades foram divididos em regiões brasileiras e delas extraídas suas médias.

Figura 1: Evolução da Distribuição os Gastos em Subfunções Ambientais das Capitais de Estados, por Região (2004- 2010).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da STN.

A região centro-oeste apresentou maior dispêndio na subfunção Preservação Ambiental, com 64% do total (Figura 1). Essa foi a região com menor diversificação das subfunções e também a que apresentou o menor gasto médio, 19 milhões de reais. Isso demonstra que apesar de ser a região que mais se

desenvolveu entre os anos carece consideravelmente de maior infraestrutura na área ambiental.

Na região sudeste, do mesmo modo, a região centro-oeste investiu prioritariamente na subfunção Preservação Ambiental obtendo o percentual de 64,25%, seguida pela subfunção

Outras Despesas em Gestão Ambiental, com 26,66%. Observa-se que esta região é a mais estável, considerando que os seus gastos em subfunções durante os anos pouco se alteraram. Além disso, mesmo em quantidades pequenas, os gastos foram investidos em todas as subfunções com exceção da meteorologia (não obteve gastos em nenhuma capital).

A região norte priorizou seus gastos na subfunção “Outras Despesas em Gestão Ambiental” com 54,63% do total dos gastos em gestão ambiental, seguida pela subfunção “Preservação” com 25%. Já a região nordeste também apresentou porcentagem maior na subfunção “Outras Despesas em Gestão Ambiental” com 40,55%, seguida pela “Preservação” com 34,09%. Nestas duas regiões houve o decréscimo na subfunção “Preservação Ambiental” e o aumento na subfunção “Outras Despesas na Função “Gestão Ambiental” apresentando o mesmo comportamento durante os anos.

A região sul, apesar de obter porcentagens médias parecidas com as da região nordeste mostrou diferenças quanto à evolução dos gastos. A subfunção “Outras Despesas em Gestão Ambiental” ficou com 41,32%, a “preservação” com 30,26% e o “controle” com 27,37% do total dos gastos em gestão ambiental.

De maneira geral, nota-se redução na subfunção “Preservação Ambiental” durante os anos pesquisados e o acréscimo da subfunção “Outras Despesas em Gestão Ambiental” com exceção da região sudeste. Contudo, ao calcular a média das subfunções de todas as cidades e anos observa-se que a “Preservação Ambiental” ainda registra o maior percentual, 43,60% das despesas ambientais, 6% a mais que a subfunção “Outras Despesas em Gestão Ambiental”. Estas duas subfunções equivalem a 80% do total dos gastos ambientais. Leva-se em consideração que “Outras Despesas em Gestão Ambiental” pode ser qualquer tipo de despesa relacionada à sua função como em Salvador – BA e São Luis – MA onde a maioria dos gastos está alocada nesta subfunção e se refere à Administração Geral. Em todas as regiões, não houve gastos significativos nas subfunções Recursos Hídricos e Meteorologia, atribuições geralmente destinadas aos governos estaduais. Pode-se atribuir a predominância de gastos em “Preservação Ambiental”, em detrimento do “Controle ambiental”, nas capitais relacionadas ao fato da, ainda, grande concentração das atribuições, mais conflituosas, de licenciamento, fiscalização e monitoramento em órgãos estaduais e federais. Por sua vez, o crescimento da alocação de recursos em “Outras despesas” pode indicar uma tendência de horizontalização das políticas ambientais municipais, com o crescimento de atribuições de caráter ambiental sendo executadas por outros setores da administração pública local. Ou também, novas atribuições, não previstas nas categorias previstas pela legislação, sendo executadas pelas cidades estudadas. Diante do crescimento verificado, tornam-se necessárias novas pesquisas para identificar que tipo de projetos e gastos estão sendo contemplados em “Outras Despesas”.

3.4 Comentários gerais e questões para novas pesquisas

Nesta parte há alguns comentários gerais sobre os achados da pesquisa, desafios desse tipo de investigação e temas para questionamentos futuros.

Em resumo, embora os gastos ambientais das capitais de estados tenham crescido, em valores absolutos, e que representem uma fatia considerável dos gastos dos municípios brasileiros na área, em torno de 37%, deles vêm perdendo espaço no orçamento público, que já não é muito expressivo. Isso mostra que as capitais experimentaram um movimento contrário ao conjunto dos municípios brasileiros, que têm aumentado sua participação no montante de gasto ambiental feito pelo setor público brasileiro. A constatação é preocupante uma vez que a alocação de recursos na área é reconhecidamente insuficiente para fazer frente à promoção de políticas ambientais eficazes.

Também se apurou a heterogeneidade do padrão de gastos e sua concentração em capitais das regiões sudeste e sul. Isso confirma a tendência registrada na literatura de que os gastos ambientais podem ser explicados pela riqueza econômica e melhores índices de qualidade de vida (KONISKY; WOODS, 2012; LESTER; LOMBARD, 1990; STANTON; WHITEHEAD, 1994). Embora não se deva descartar igualmente a influência combinada de outros fatores políticos e culturais, o perfil dos dirigentes, a capacidade institucional, a gravidade dos problemas ambientais, o nível de educacional da população, para explicar o comportamento dos gastos ambientais. Mesmo assim, no caso do Brasil, as desigualdades regionais estruturais têm grande influência na consistência da política ambiental e, conseqüentemente, no volume e qualidade de seus gastos (DE CARLO, 2006).

Outro fato a se destacar é a instabilidade dos gastos ambientais das capitais. De modo geral, isso pode indicar a não consolidação das políticas ambientais, mas também indícios de mudanças de prioridades diante de mudanças de governo ou de gestores, a falta de política para o setor ambiental com o foco no atendimento de casos emergenciais, e mesmo erros ou divergências na contabilização dos gastos.

As capitais, a exemplo da grande maioria dos municípios, ainda alocam a maior parte de seus recursos em “Preservação e Conservação Ambiental” e em “Outras Despesas em Gestão Ambiental”, indicando que atribuições relacionadas ao controle ambiental (licenciamento e fiscalização), a recuperação de áreas degradadas e a gestão de recursos hídricos ainda se encontram concentradas nas esferas estadual e federal. As regiões apresentam grande instabilidade e diferentes padrões de distribuição dos gastos entre as subfunções, com as capitais da região sudeste demonstrando uma alocação mais estável e homogênea entre essas subfunções, fato que também sugere a ocorrência de políticas mais consistente nessa região. Constatou-se ainda o crescimento expressivo no período estudado, de 12% em 2004 para 41% em 2010, dos gastos na subfunção “Outras Despesas em Gestão Ambiental”, sendo

necessárias pesquisas específicas para a melhor compreensão deste fenômeno.

Alguns limites na pesquisa com gastos ambientais foram identificados ao longo deste trabalho. Eles previnem contra algumas armadilhas como remetem a desafios e temas futuros.

Primeiro, diz respeito à credibilidade dos dados fornecidos pela STN. Não existe padronização dos dados alocados na Função e subfunção Gestão Ambiental. Por exemplo, alguns municípios alocam os gastos, geralmente elevados, com a coleta de lixo na Função Gestão Ambiental, e o que é pior, em diferentes subfunções. Isso pode levar a significativas distorções em análises comparativas das cidades e das subfunções ambientais (NEVES, 2006).

Uma alternativa para se alcançar maior confiabilidade e utilidade dos dados é a complementação da base de dados com outras informações levantadas *in loco* ou nos Tribunais de Contas dos estados, como a alocação dos gastos por programa/projeto e por elementos econômicos. A maior confiabilidade poderia ser alcançada também com a edição de normas com o maior detalhamento dos gastos pertinentes a cada função e subfunção e o acompanhamento e esclarecimento dos registros realizados por parte dos órgãos competentes.

Outro desafio é a determinação de um nível ótimo das despesas públicas ambientais, para que se saiba realmente o quanto se deve despendar na função gestão ambiental. Essa tarefa é complicada pela própria complexidade dos problemas ambientais e seus custos relativos, mas estudos específicos com a indicação de alguns parâmetros baseados no impacto de atividades urbanas e econômicas seria um bom começo.

A falta de dados confiáveis, sistemáticos e abrangentes sobre os resultados das políticas ambientais das cidades, por exemplo, indicadores de qualidade ambiental é outro fator que limita o potencial do uso dos gastos como elemento de pesquisa. Isso impede a avaliação direta e comparativa da relação entre os recursos alocados e a eficácia da política ambiental.

Embora a análise dos gastos possa ser de grande valia para compreender a dinâmica da política ambiental, seu uso isolado é limitado. Um problema central é a própria complexidade dos problemas ambientais, em geral, as cidades possuem problemas ambientais e meios de enfrentá-los específicos, como também priorizam a solução dos mesmos de forma diversa.

Pode-se avançar consideravelmente, em termos quantitativos, com pesquisas usando análise fatorial e estudos de regressão, com o intuito de inferir variáveis com maior força explicativa no comportamento dos gastos. Entre estas variáveis, a literatura destaca as econômicas, sociais, demográficas, políticas, institucionais e a gravidade dos problemas ambientais (STANTON; WHITEHEAD, 1994).

Diante da complexidade do tema, das limitações da variável gastos e dos próprios estudos quantitativos, torna-se necessária a realização de pesquisas qualitativas. Estudos em profundidade de casos isolados ou comparativos, por exemplo,

em regiões específicas, permitirão análises aprofundadas que realcem aspectos culturais, políticos, sociais e ambientais que afetam a definição da destinação de recursos orçamentários para as políticas ambientais e seus resultados.

Outras questões específicas de pesquisa relevantes emergiram no processo de investigação, como os efeitos do ciclo eleitoral sobre os gastos ambientais e o crescimento da subfunção “outras despesas em gestão ambiental”.

3 Conclusão

Este estudo pretendeu mostrar resultados preliminares sobre os gastos públicos na Função Gestão Ambiental, demonstrando como eles evoluíram nas capitais dos estados brasileiros.

Verificou-se que embora as capitais sejam responsáveis por importante parcela dos gastos ambientais dos municípios, esses gastos vêm encolhendo. Os gastos ambientais recebem pouca prioridade pela gestão das cidades capitais e encontram-se concentrados nas capitais e regiões mais ricas, o que denota a heterogeneidade do padrão e sua concentração em capitais das regiões sudeste e sul. O padrão de alocação dos gastos na subfunções da gestão ambiental é bastante variado entre as cidades e as regiões, destacando-se os gastos em conservação e preservação e em “outras despesas”. A instabilidade e a insuficiência dos gastos ambientais nas capitais confirmam que se trata de um setor ainda em processo de consolidação e que enfrenta restrições econômicas e políticas. Reafirma-se que o quadro é preocupante uma vez que a alocação de recursos na área, inclusive dos Estados e da União, é reconhecidamente insuficiente para fazer frente à promoção de políticas ambientais eficazes.

Estudar as políticas das cidades capitais é relevante não apenas por que são nelas que os conflitos socioambientais tendem a ser mais acirrados diante da maior intensidade dos problemas ambientais e das atividades econômicas e urbanas, mas também porque, em geral, elas são “laboratórios” de inovação e tomadas como referências pelas cidades menores.

O gasto na função Gestão Ambiental não significa necessariamente qualidade da política ambiental, mas esse indicador, como aponta a literatura, não deve ser desconsiderado em avaliações mais rigorosas da política ambiental.

A apresentação do comportamento dos gastos ambientais das cidades capitais de estados neste trabalho contribuiu para um maior entendimento de uma face pouco conhecida das políticas públicas ambientais. Trata-se de um tema de investigação recente, mas bastante promissor e relevante. O trabalho suscitou uma gama de questões que podem levar a futuras pesquisas na área de políticas ambientais como: pesquisas quantitativas correlacionando os gastos com variáveis econômicas, políticas e sociais (PIB, Índice GINI, renda, escolaridade, Índice de Desenvolvimento Humano e ciclo eleitoral); pesquisas qualitativas, com o estudo das cidades com maior disparidade dos gastos e as com maiores gastos em gestão ambiental.

As políticas ambientais municipais ainda carecem de atenção na grande maioria das cidades como também na academia. O estudo dos gastos ambientais abre novas possibilidades para a maior compreensão dessa política e, dessa forma, pode contribuir para mobilizar mais esforços para a consecução de seus objetivos de garantir à sociedade condições adequadas de saúde e dignidade, proporcionar a proteção dos recursos ambientais e reduzir e prevenir riscos socioambientais presentes e futuros à população e a outros seres vivos.

Referências

- BORINELLI, B. *et al.* *Gastos públicos em meio ambiente no estado do Paraná: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009*. Londrina: Mimeo, 2010.
- BRASIL. Presidência da República – Casa Civil: Lei Nº 6.938, De 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 20 out. 2012.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Execução Orçamentária dos Estados. Brasília: Ministério da Fazenda, 2010.
- BRASIL. Tesouro Nacional. Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2000.
- CUNHA, S.; COELHO, M. C. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, S.; GUERRA, A. (Org.). *A questão ambiental. Diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- DE CARLO, S. Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- ENOKI P.A. *et al.* Estratégias de marketing verde na percepção de compra dos consumidores na Grande São Paulo. Disponível em: <<http://www.mackenzie.com.br/dhtm/seer/index.php/jovenspesquisadores/article/view/922>>. Acesso em: 8 maio 2012.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005/tab03.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2013.
- IGPM. Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas – IGP M. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6B6420E96>> Acesso em: 2 dez.2012.
- KOHAMA, H. Contabilidade pública: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2008.
- KONISKY, D.M.; WOODS N.D. Measuring state environmental policy. *Review of Policy Research*, v.29, n.4, p.544-569, 2012.
- LESTER, J.P.; LOMBARD E.N. The comparative analysis of state environmental policy. *Natural Resources Journal*, v.30, p.302-319, 1990.
- LUSTOSA, M.C.J.; CÁNEPA, E.M.; YOUNG, C.E.F. Política ambiental. In: MAY, P.H. (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p.163-179.
- MAGNAMI, E. The environmental kuznets curve, environmental protection policy and income distribution. *Ecological Economics*, v.32, p.431-443, 2000.
- MANAUS. Prefeitura do Município de Manaus – Portaria nº 42 do MOG Comentada - Funções e subfunções. 1999. Disponível em: <http://www2.manaus.am.gov.br/portal/transparencia/ContasPublicas/outrosinslegais/portaria_42_comentada.pdf>. Acesso em 22 out. 2012.
- MEIRELLES, H.L. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MENEGUIN, F.B. Como as eleições afetam a economia? Brasil economia e governo, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/29/como-as-eleicoes-afetam-a-economia/>>. Acesso em: 30 dez. 2012.
- NEVES, E.M.S. *A política ambiental e o município brasileiro*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- NILES, M.T.; LUBELL, M. Integrative frontiers in environmental policy theory and research. *The Policy Studies Journal*, v.40, n.1, p.41-64, 2012.
- PNUD - Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20\(pelos%20dados%20de%202000\).htm](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados%20de%202000).htm)>. Acesso em: 20 dez. 2012
- ROBERTS, J. *Environmental policy*. New York: Routledge, 2010.
- SEIFFERT, N. F. *Política ambiental local*. Florianópolis: Insular, 2008.
- SILVA, L.M. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 5.ed. São Paulo: Atlas. 2002.
- SOF - Orçamento Federal. Coletânea de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público. Brasília, 2008.
- STANTON, T.; WHITEHEAD, J.C. Special interests and comparative state policy: an analysis of environmental quality expenditures. *Eastern Economic Journal*, v.20, n.4, p.441-452, 1994.
- TRIDAPALLI, J. *et al.* Análise dos gastos ambientais no setor público brasileiro: características e propostas alternativas. *Revista de Gestão Social e Ambiental RVGSA*, v.5, n.2, p.79-95, 2011.
- YOUNG, C.E.F. *et al.* Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas In: SIMPÓSIO DE ÁREAS PROTEGIDAS, 3. Pelotas, 2005. Anais... Pelotas, 2005. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/gema/pdfs/2005-2.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2012.