

Avaliação dos indicadores de desempenho de gastos públicos com o meio ambiente nos estados brasileiros

Clarice Pereira de Paiva Ribeiro

RESUMO

Já em 1798 Malthus prognosticava o controle demográfico como condição essencial para evitar a mortandade da população mundial pela escassez de recursos naturais. Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente declarou que o ano para a concretização dessa profecia seria 2050. Diante da expectativa de esgotamento de recursos naturais os estados começam a ponderar com mais acuidade a implicação do manejo destes, antes considerados inesgotáveis. Nesse contexto, o planejamento torna-se uma ferramenta imprescindível para os gestores no sentido de evitar o desperdício dos recursos, sejam financeiros ou naturais. O objetivo deste trabalho é avaliar em que medida os gestores dos estados brasileiros internalizam as variáveis ambientais em seu planejamento para a tomada de decisão. Para tal, foram construídos indicadores de desempenho provenientes dos demonstrativos contábeis, extraídos do site da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, referentes ao período de 2004 a 2007. Os estados foram agrupados sob o critério do impacto ambiental na vida da população referente ao ano de 2008. No estudo, apurou-se que os estados ainda não promovem com eficiência programas e ações direcionados para a área ambiental, mesmo observando-se a evolução expressiva das receitas oriundas de recursos naturais. Também verificou-se que grande parte dos investimentos dos governos estaduais estão direcionados para os serviços urbanos e saneamento, constatando-se, porém, que a maioria absoluta dos estados brasileiros vem apresentando crescente déficit ambiental.

1 INTRODUÇÃO

A noção de desenvolvimento nacional foi desde o princípio associada à ideia de 'riqueza', que estava ligada ao controle da terra e da agricultura, de tal forma que a riqueza de um Estado era o seu excedente de produção (SMITH, 1776). A rigor, a riqueza de uma nação sempre esteve associada ao que se encerrava em suas fronteiras.

Com a Revolução Industrial, o conceito se amplia e abarca também a matéria-prima retirada da natureza e transformada pelo trabalho, agora em escala macrorregional. A concepção de riqueza transmuta-se para a combinação de materiais, trabalho, terra e tecnologia de forma a obter lucro (SMITH, 1776). A demanda por matéria-prima acaba extrapolando o que o território podia oferecer, pressionando os governantes a buscar a matéria-prima de que necessitavam em outros territórios.

A Revolução Industrial possibilitou um aumento vertiginoso da produção de riqueza e, conseqüentemente, exigiu a ampliação da mão de obra além de melhorar as condições de vida da população havendo então um acelerado crescimento populacional. Preocupado com essa situação, Malthus já em 1798 publicou documentos afirmando que enquanto a população crescia de acordo com uma progressão geométrica a produção de alimentos só poderia crescer em progressão aritmética tornando o controle demográfico imprescindível (MALTHUS, 1798).

No ano de 2004, a população mundial estava oito vezes maior do que fora na Revolução Industrial. Se àquela época o consumo de matéria-prima para a indústria já era maior do que o próprio território podia suprir, na segunda metade do século XX a demanda da indústria aproxima-se de superar os recursos do próprio planeta (BRASIL e OLIVEIRA, 2004).

O alarme foi dado em 1972 na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que vaticinou o ano de 2050 para a extinção de todos os recursos naturais da Terra, o que provocaria, segundo a declaração, uma mortandade sem precedentes na população mundial.

Diante da expectativa de esgotamento dos recursos naturais os estados passaram a ponderar com mais seriedade sobre as implicações do manejo desses recursos e seus administradores começaram a se preocupar não somente com a gestão financeira e patrimonial, mas, também, sobre como a produção de riquezas interfere na qualidade de vida, social e ambientalmente. (FONSECA *et al.*, 2009).

Nesse sentido, este estudo é orientado pelo seguinte questionamento: em que medida os gestores dos estados brasileiros internalizam as variáveis ambientais em seu planejamento para a tomada de decisão?

Para atender esse objetivo, fez-se necessária a adaptação de indicadores de desempenho que pudessem demonstrar o comportamento dos gastos públicos direcionados para a área de meio ambiente. Esses foram extraídos dos demonstrativos de receita, despesa, ativo e passivo disponibilizados pelos governos estaduais na internet, abrangendo o período de 2004 a 2007, apresentando os seguintes objetivos específicos:

1. adaptar indicadores para mensurar a gestão pública ambiental;
2. descrever o comportamento das receitas provenientes de recursos naturais;
3. compreender o comportamento dos gastos estaduais na área ambiental;
4. construir o perfil da gestão ambiental dos estados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Responsabilidade social do Estado

O Estado Federativo é definido por Bastos (2001, p. 2) da seguinte forma:

(...) trata-se de uma sociedade que é mais abrangente que todas. Visa propiciar condições para que o homem viva com outros homens, além de ter condições, inclusive, de criar outras sociedades dentro dela mesma. À sociedade abrangente, de fins variáveis, conforme os tempos e sempre voltada ao bem de todos, dá-se o nome de Estado.

Atualmente, o Estado Federativo Brasileiro é dividido política e administrativamente em 26 estados e um Distrito Federal. Esses estados, também denominados de unidades federativas, são entidades subnacionais autônomas dotadas de governo e constituição próprios (autogoverno, autolegislação e autoarrecadação, em consonância com as disposições da Constituição Federal de 1988).

Para que o Estado e as unidades da Federação possam exercer os fins para os quais foram criados necessitam de uma estrutura que possibilite o seu funcionamento, denominada Administração Pública. Andrade (2007, p. 13) a define como “todo o aparelhamento preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Assim, no setor público, a responsabilidade social constitui-se como seu objetivo-fim, uma vez que é seu compromisso enquanto instituição pública realizar políticas que venham “contribuir para a melhoria da qualidade de vida da sociedade sob seu aspecto mais amplo, envolvendo elementos que promovam sustentabilidade social e econômica que minimizem drasticamente os indicadores de desigualdade social” (CARNEIRO, PINHO e SAMPAIO, 2003, p. 3).

Frey, Marcuzzo e Oliveira (2008) complementam afirmando que a responsabilidade social é uma função intrínseca do Estado e seu principal objetivo é a promoção de melhores condições de vida à sociedade. Para alcançar essa finalidade, faz-se necessário implantar políticas públicas que atendam aos anseios e carências da população, bem como prestar contas dos recursos aplicados.

Portanto, cabe aos estados a tarefa de promover um modelo de desenvolvimento sustentável com ações políticas e públicas que supram as carências da sociedade, com educação, saúde, segurança, transporte, cultura, habitação, meio ambiente, entre outros benefícios que promovam o bem-estar social.

2.2 Desenvolvimento sustentável

Foi em 1972 com a Cúpula de Roma que surgiu o termo ‘desenvolvimento sustentável’, quando os interesses relativos a fatores econômicos, sociais e ambientais, até então considerados conflitantes, começaram a ser tratados como temas interligados. A partir daí, torna-se um grande desafio conciliá-los, pois a harmonização entre esses fatores (econômicos, sociais e ambientais) permitirá que a questão da sustentabilidade seja tratada de forma cooperativa por ambientalistas, empresas, governo e sociedade.

(FONSECA *et al.*, 2008).

Mais especificamente, a Comissão de Brundtland definiu o desenvolvimento sustentável como “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades” (ALMEIDA, 2002, p. 56).

Depreende-se das noções supracitadas que o conceito de desenvolvimento sustentável não se centra exclusivamente sobre as questões ambientais, e, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), o desenvolvimento sustentável pressupõe três pilares que se reforçam mutuamente: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção do ambiente (ONU, 2005).

Haja vista que as necessidades humanas são infinitas enquanto os recursos são limitados, percebe-se a dificuldade da promoção de um desenvolvimento sustentável nas instituições sem afetar suas políticas e objetivos.

Nesse contexto, a existência de uma legislação progressivamente mais exigente, bem como o aumento geral da apreensão das partes interessadas a respeito dos assuntos ambientais, que se estende ao desenvolvimento sustentável, impõe o desenvolvimento de políticas econômicas e outras medidas para promover a proteção ambiental em qualquer tipo de organização (FONSECA *et al.*, 2008).

Assim, ao Poder Público também cabe incorporar o princípio do desenvolvimento sustentável como paradigma em suas políticas, programas e ações. Além da implementação dessas políticas públicas, os gestores devem prestar contas dos resultados alcançados, evidenciando para a população a eficiência e a eficácia na gestão dos recursos públicos.

2.3 O planejamento na Administração Pública

O planejamento é previsto na Constituição de 1988 sob a forma de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais deverão ser compatíveis e consistentes, orientando as políticas públicas.

O Plano Plurianual consubstancia o planejamento de médio prazo elaborado pela Administração Pública para os investimentos a serem realizados nos próximos quatro anos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a função de orientar a elaboração da LOA, dispondo sobre as metas e prioridades da Administração Pública e elegendo os investimentos que serão executados no exercício financeiro subsequente. A Lei Orçamentária Anual estima a receita e fixa a despesa para o ano seguinte.

Todavia, a existência desses instrumentos legais não foi suficiente para coibir o mau uso dos recursos públicos. A disciplina fiscal e a ausência de diretrizes e de uma mentalidade voltada para um planejamento eficiente na gestão pública acarretou o desequilíbrio fiscal dos governos brasileiros. Tal situação comprometeu o atendimento das necessidades fundamentais da população (RAFAEL e SILVA, 2003).

Para corrigir problemas como esse, foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira (LRF), que inspirada em experiências e formulações estrangeiras como as da Nova Zelândia,

dos EUA e da União Europeia, regulamenta o artigo 163 da CF/88, instituindo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, abrangendo a União, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.565 municípios, seus Poderes e a Administração Indireta.

A LRF incorpora algumas normas aos procedimentos de natureza orçamentária através do fortalecimento de quatro pilares: planejamento, controle, transparência e responsabilidade. Dessa forma, cria um sistema de planejamento que tem por finalidade controlar o déficit público para estabilizar a dívida em um nível suportável e permitir o aumento dos recursos financeiros garantindo o investimento em programas que atendam às necessidades coletivas.

Portanto, para combater o desequilíbrio das contas públicas, a LRF, tendo como um de seus alicerces o planejamento, reforça os mecanismos de compatibilização entre os instrumentos de planejamento da Administração Pública (SILVA, 2005).

Assim, a Administração Pública terá que manter suas contas ajustadas, controlar o crescimento da máquina, melhorar a qualidade dos serviços prestados sem punir o cidadão com aumentos da carga tributária. Para alcançar tais objetivos, a LRF determina um sistema de planejamento, com controle da execução orçamentária e fiscalização da gestão fiscal.

Na visão de Grateron (1999) a gestão pública precisa e deve ser mensurada para que seus resultados sejam conhecidos e a sociedade possa avaliar o grau de adequação e coerência existentes entre as decisões dos gestores e a eficiência e eficácia de sua administração.

2.4. Indicadores de desempenho na gestão pública

A complexidade do Setor Público exige do gestor a busca de meios ou modelos para o atendimento de seus objetivos gerenciais que ofereçam condições para a mensuração dos serviços prestados (e dos benefícios gerados) à população (Kohama, 1999), como exemplo, os indicadores de desempenho.

Os indicadores são ferramentas para mensurar quantitativamente ou qualitativamente determinada situação e têm sido utilizados em diversos campos das ciências, como a social ou a econômica, para prover parâmetros que permitam à sociedade avaliar o progresso ou comparar realidades (FONSECA *et al.*,

2008). Complementando, Bessermarn (2003) assegura que eles auxiliam no processo de conhecimento da realidade e orientam ações governamentais, empresariais e sociais.

Matias e Campello (2000, p. 237) afirmam que os indicadores “explicam que aspectos financeiros referem-se às necessidades e à utilização dos recursos financeiros pela localidade, relacionando, ainda, a natureza e estrutura da captação com a natureza e estrutura da aplicação”.

Assim, os indicadores são unidades de medida que permitem o acompanhamento e a avaliação periódica das variáveis significativas de uma organização, mediante sua comparação com as correspondentes referências internas e externas, constituindo peças fundamentais em qualquer sistema de planejamento (BARACHO, 2002).

Para Lourenço (2006), a utilização de indicadores é imprescindível para mensurar o desenvolvimento de um país. Com o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, tornou-se necessária a adaptação de alguns indicadores ou a criação de outros que possibilitassem avaliar a qualidade de vida e orientar as políticas públicas.

2.4.1 Indicadores da estrutura de receitas

Como receita pública pode-se considerar todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, seja ele efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores, afirma Kohama (1999).

A Receita Pública quanto à sua origem pode ser classificada em Receitas Tributárias, de Contribuições, Patrimoniais, Agropecuárias, Industriais, Serviços, Transferências Correntes, Outras Receitas Correntes e Receitas de Capital (ANDRADE, 2007). Para este estudo, serão consideradas apenas as receitas originárias de recursos naturais, como as provenientes de atividades econômicas primárias (pesca, agropecuária), transferências correntes para compensação por extração mineral (água, ferro) e pagamento de *royalties* (petróleo, gás natural) e convênios destinados à área ambiental.

Com a finalidade de analisar a estrutura das receitas provenientes de recursos naturais foram adaptados os seguintes indicadores (Quadro 1):

Indicadores de Matias e Campello		Indicadores Adaptados	
Participação da Receita Tributária	$\frac{\text{Receitas Tributárias}}{\text{Receitas Orçamentárias}}$	Participação da Receita de Recursos Naturais	$\frac{\text{Receitas de Recursos Naturais}}{\text{Receitas Orçamentárias}}$
Participação da Receita de Transferências	$\frac{\text{Receitas de Transferências}}{\text{Receitas Orçamentárias}}$	Participação da Receita de Transferências	$\frac{\text{Receitas de Transferências}}{\text{Receitas de Recursos Naturais}}$
Participação da Receita de Capital	$\frac{\text{Receitas de Capital}}{\text{Receitas Orçamentárias}}$	Participação da Receita de Capital	$\frac{\text{Receitas de Capital}}{\text{Receitas de Recursos Naturais}}$
Participação da Receita Própria	$\frac{\text{Receitas Próprias}}{\text{Receitas Totais}}$	Participação da Receita Própria	$\frac{\text{Receitas Totais}}{\text{Receitas de Recursos Naturais}}$

Quadro 1: Indicadores de estrutura de receitas

Fonte: adaptado de Matias e Campello, 2000.

Os indicadores de receitas permitem determinar o perfil das receitas obtendo-se, assim, o grau de autonomia dos estados em relação a outras esferas do governo e também quanto à utilização de recursos de terceiros para a promoção de suas políticas governamentais.

2.4.2 Indicadores da estrutura da despesa

Define-se como despesa pública toda saída de recursos ou todo pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento ou em lei especial e destinados à execução dos serviços públicos (ANDRADE, 2007).

A classificação funcional das despesas públicas segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente em que área governamental a despesa será realizada. A função se relaciona com a missão institucional do

órgão, por exemplo, cultura, educação, saneamento etc. Já a subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções, como: patrimônio histórico, ensino infantil, educação especial, promoção vegetal, controle externo, etc. (TESOURO NACIONAL, 2008).

Nesta pesquisa serão consideradas as funções urbanismo, saneamento e gestão ambiental. Com relação à função urbanismo será analisada apenas a subfunção serviços urbanos. Já para as outras duas funções serão consideradas todas as suas respectivas subfunções. Para realizar a análise da estrutura das despesas com a área ambiental, foram amoldados os indicadores conforme demonstra o Quadro 2, a seguir:

Indicadores de Matias e Campello		Indicadores Adaptados	
Participação de Outras Despesas Correntes	$\frac{\text{Outras Despesas Correntes}}{\text{Despesas Orçamentárias}}$	Participação das Despesas com Meio Ambiente	$\frac{\text{Despesas com Meio Ambiente}}{\text{Despesas Orçamentárias}}$
Participação das Despesas com Pessoal	$\frac{\text{Despesas com Pessoal}}{\text{Despesas Orçamentárias}}$	Participação das Despesas por Função	$\frac{\text{Despesas por Função}}{\text{Despesas com Meio Ambiente}}$
Dispêndio com a Dívida Fundada	$\frac{\text{Dispêndio com a Dívida}}{\text{Despesas Orçamentárias}}$	Participação das Despesas por Subfunção	$\frac{\text{Despesas por Subfunção}}{\text{Despesas com Meio Ambiente}}$

Quadro 2: Indicadores de estrutura de despesas

Fonte: adaptado de Matias e Campello, 2000.

Esses indicadores proporcionam a identificação da estrutura das despesas governamentais quanto à função e subfunção de governo, mostrando em quais áreas foram realizados os investimentos governamentais.

2.4.3 Indicadores orçamentários

Para analisar a eficiência do orçamento dos governos estaduais foram adaptados os indicadores orçamentários de acordo com o Quadro 3.

Indicadores propostos por Andrade	
Receita e Despesa	$RD = \frac{\text{Receita}}{\text{Despesa}}$
Resultado Orçamentário	$RO = \frac{\text{Receita} - \text{Despesa}}{\text{Receita Total}}$
Indicadores Adaptados	
Receita e Despesa <i>per capita</i>	$RDC = \frac{\text{Receita de Recursos Naturais per Capita}}{\text{Despesas com Meio Ambiente per Capita}}$
Resultado Orçamentário	$RO = \frac{\text{Receita de Recursos Naturais} - \text{Despesas com Meio Ambiente}}{\text{Receitas de Recursos Naturais}}$

Quadro 3: Indicadores orçamentários

Fonte: adaptado de Andrade, 2007.

Esses indicadores são utilizados para avaliar o comportamento orçamentário do ente público, sinalizando se a entidade apresenta déficit ou superávit na área avaliada. O ideal é que apresente valores superiores a 1,0, o que significa que o ente obteve superávit orçamentário.

A adaptação dos indicadores elencados nesse item permitiu avaliar a eficiência do planejamento dos governos estaduais.

3 METODOLOGIA

Para atingir o objetivo deste estudo, que é analisar em que medida os governos estaduais internalizam as variáveis ambientais em seus planejamentos, foram utilizados indicadores de desempenho extraídos de suas demonstrações contábeis relativas ao período de 2004 a 2007.

Importante salientar terem sido analisadas as demonstrações contábeis desde o ano de 1989, mas, devido a limitações no caráter informacional destas, só foi possível extrair os indicadores para o período supracitado.

Para a execução deste trabalho foram consultadas as legislações pertinentes ao tema e também realizadas pesquisas bibliográficas que permitiram a análise de material relevante sobre o assunto, cruciais para o embasamento deste estudo.

Posteriormente, para apurar a possível relação existente entre essas variáveis, foi feita uma pesquisa descritiva. Gil (1996, p. 104) relata que “na pesquisa descritiva os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles, permitindo a exposição de suas características, relações ou propriedades”.

A amostra é composta pelas unidades da Federação e a análise foi obtida por meio de índices técnicos a partir da observação direta dos demonstrativos de receita, despesa, ativo e passivo, preparados pelo Poder Executivo e enviados à Secretaria do Tesouro Nacional (disponível em sua página Finanças Brasil – FINBRA, em conformidade com o artigo 51 da LRF).

Para facilitar a demonstração das informações obtidas e

criar grupos heterogêneos, os estados foram organizados em três diferentes grupos, cujo critério de separação foi o percentual de municípios com alteração ambiental que tenha afetado as condições de vida de sua população relativas ao ano de 2008, constante do relatório sobre o perfil dos municípios elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na Tabela 1, tem-se a alocação dos 26 estados dentro de seus grupos de acordo com sua alteração ambiental.

Para a amostra analisada, foram extraídos índices-padrões médios dos três grupos, bem como índices individualizados de cada estado, no período de 2004 a 2007.

4 RESULTADO E DISCUSSÃO

Com o propósito de avaliar a eficiência do ‘planejamento ambiental’ foram utilizados índices que medissem o desempenho das metas de resultados entre receitas e despesas relacionadas com o meio ambiente. Os resultados serão apresentados e discutidos a seguir.

4.1 Análise das receitas originárias de recursos naturais

Recursos específicos para a área de meio ambiente são fundamentais para viabilizar qualquer ação dos governos na área ambiental, por isso é imprescindível detalhar sua constituição.

Observou-se que a maioria absoluta dos ingressos é representada por recebimentos de transferências correntes (Figura 1), demonstrando a dependência dos governos estaduais de recursos da União para promover ações na área ambiental. Cabe ressaltar a proporcionalidade desse grupo de receitas, que representam, em média, apenas 2,48% das receitas totais.

Considerando a origem das receitas de recursos naturais, na Figura 2 está demonstrado que as mais significativas das fontes de recursos para os estados provêm do recebimento de *royalties*, principalmente os derivados do petróleo. Como principal expoente desse fato observou-se o comportamento das receitas do estado do Rio de Janeiro.

Tabela 1: Classificação dos estados segundo o percentual de municípios com alteração ambiental.

Estados Brasileiros		
Grupo A	Grupo B	Grupo C
Rio Grande do Sul	Goiás	Bahia
São Paulo	Piauí	Espírito Santo
Minas Gerais	Mato Grosso	Ceará
Paraná	Rio Grande do Norte	Maranhão
Santa Catarina	Mato Grosso do Sul	Pernambuco
Paraíba	Rio de Janeiro	Sergipe
Tocantins	Alagoas	Acre
Roraima	Amazonas	Pará
	Rondônia	Amapá

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008.

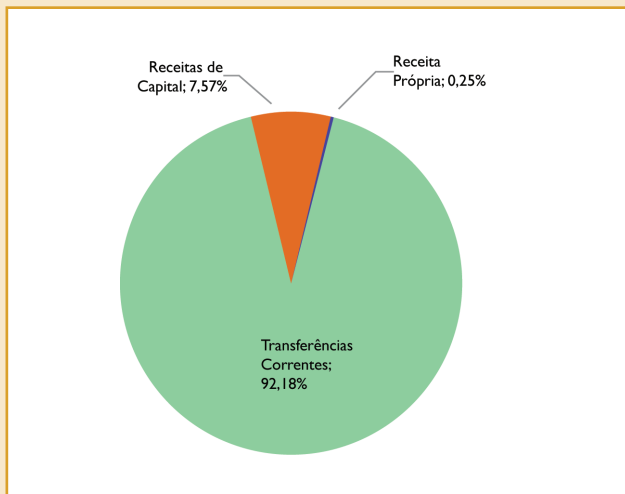


Figura 1: composição das fontes das receitas

Fonte: Elaboração própria

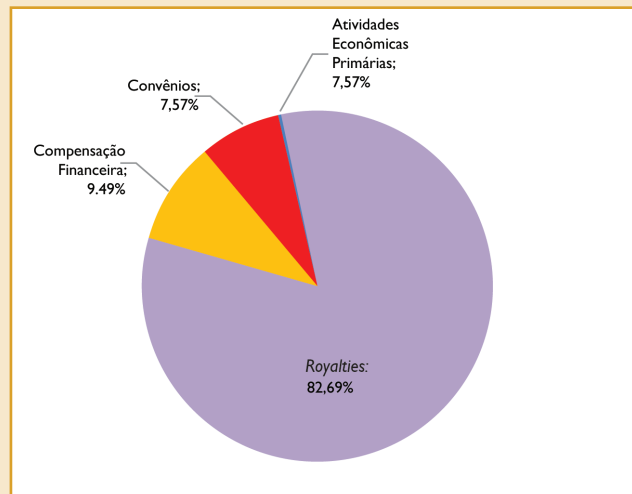


Figura 2: agrupamento das subfontes de receitas

Fonte: Elaboração própria

Analisando o comportamento das receitas de recursos naturais, percebe-se ter havido uma evolução significativa média quanto à sua arrecadação em todos os grupos, de aproximadamente 41,57%, situação demonstrada na Figura 3. Um acréscimo bastante expressivo quando se considera que a arrecadação total dos estados brasileiros, nesse período, aumentou apenas 14,57%.

Essa expressiva arrecadação originária de recursos naturais pode ser creditada à evolução média de 166,46% das receitas provenientes de compensação financeira pela extração de recursos minerais (principalmente os recursos hídricos), no período analisado. Também notou-se que somente a partir do exercício de 2005 os estados começaram a receber convênios destinados à recuperação de áreas degradadas e à implantação de saneamento básico.

Quanto ao comportamento das receitas por grupo de es-

tados, percebeu-se que o Grupo B é o que possui o maior volume de recursos provenientes de receitas naturais (Figura 4). Sua maior expressividade pode ser explicada pela quantidade de royalties recebidos pelo estado do Rio de Janeiro (integrante do Grupo B). Para esse estado, notou-se um aumento de 158,04% em suas receitas no período de 2004 e 2005.

Outro fato observado na comparação das Figuras 3 e 4 é a similaridade entre o comportamento das receitas de royalties e das receitas do Grupo B, situação que demonstra a expressividade do recebimento de royalties na composição das receitas dos estados integrantes do Grupo B (principalmente, Rio de Janeiro). Além disso, fator atípico foi a queda em 2006 dos royalties, sugerindo o início de uma possível exaustão dessas fontes de recursos naturais não renováveis (no caso, o petróleo).

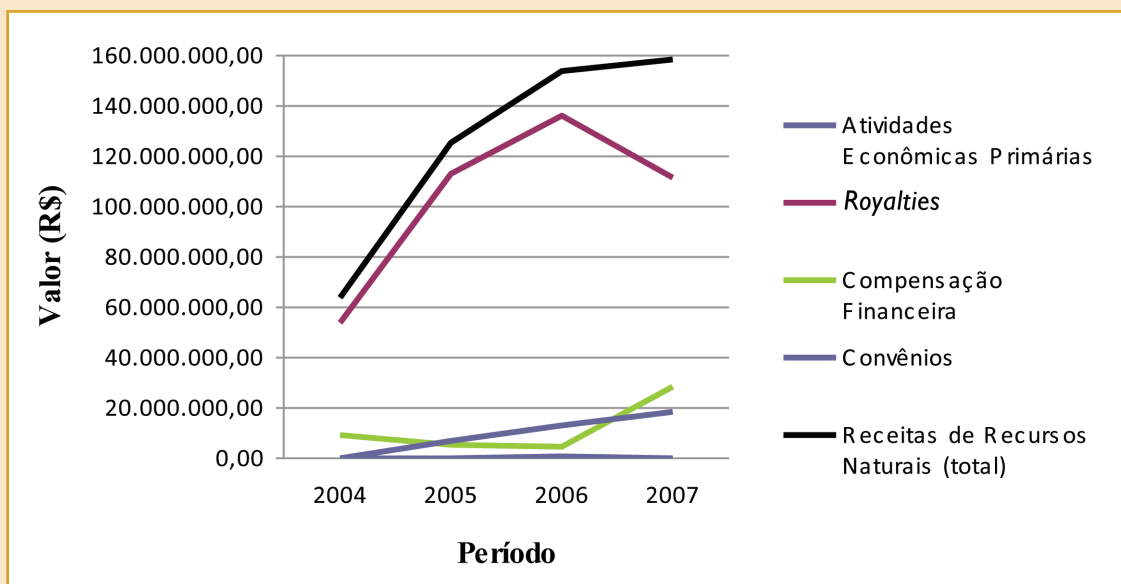


Figura 3: Evolução das receitas de recursos naturais por categorias.

Fonte: Elaboração própria

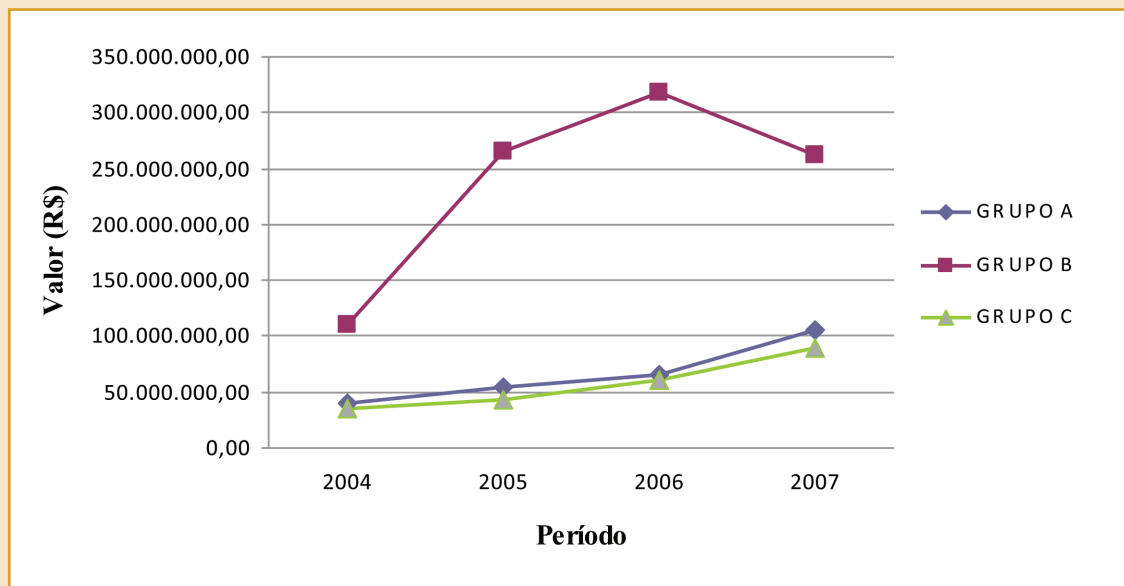


Figura 4: Evolução das receitas de recursos naturais por grupo.

Fonte: Elaboração própria

4.2 Análise dos investimentos governamentais na área ambiental

De acordo com o IBGE (2001) os principais problemas ambientais brasileiros são: o esgotamento sanitário que é a origem dos maiores problemas de poluição aquática (coliformes fecais, poluição orgânica e fósforo); a questão do lixo urbano sendo que apenas 28% do lixo coletado têm destinação adequada, os demais 72% são dispostos em 'lixões' a céu aberto ou jogados em valas e rios; e a degradação do meio ambiente, com dados alar-

mantas sobre desmatamentos.

Portanto, na composição das despesas na área ambiental analisou-se sua classificação por funções e subfunções de governo atinentes às áreas supracitadas. Essa análise evidenciou que os governos estaduais aplicam os recursos públicos principalmente nas ações de urbanismo (60,80%). Áreas como a gestão ambiental propriamente dita não receberam atenção significativa no planejamento governamental, conforme demonstrado na Figura 5.

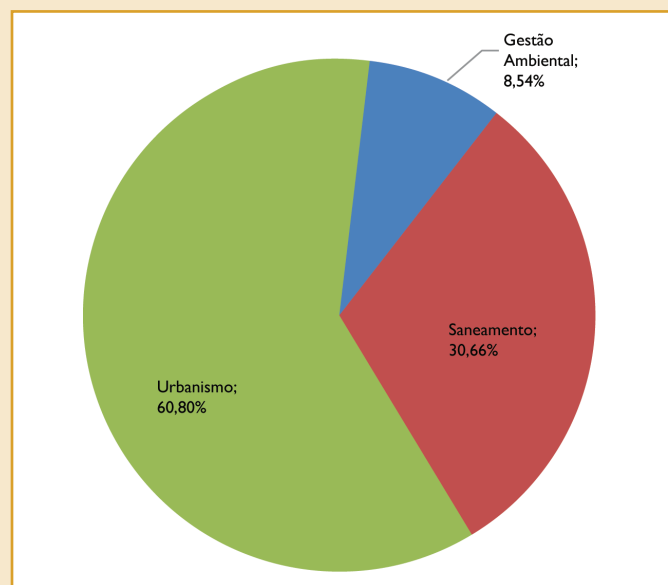


Figura 5: Classificação das despesas quanto às funções de governo.

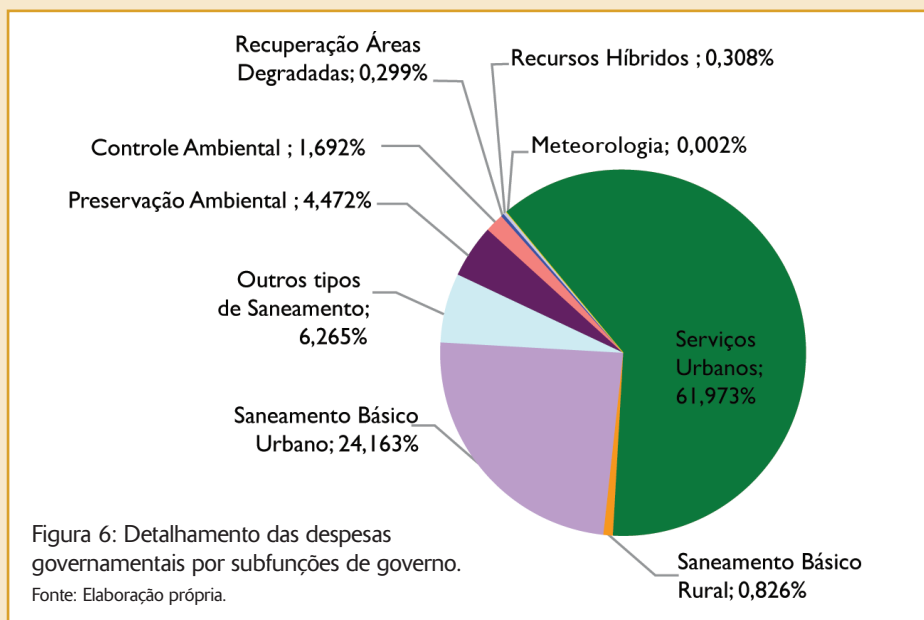
Fonte: Elaboração própria

Cabe salientar que dos investimentos feitos pelos governos estaduais durante o período analisado neste estudo, apenas 8% foram destinados ao meio ambiente. Fato que demonstra a fragilidade dos programas de governo direcionados ao setor ambiental.

Detalhando essas funções, foi possível identificar quais subfunções têm recebido maior atenção governamental (Figura 6). Apurou-se que os dispêndios com serviços urbanos, como manutenção da limpeza urbana e coleta de lixo, representaram

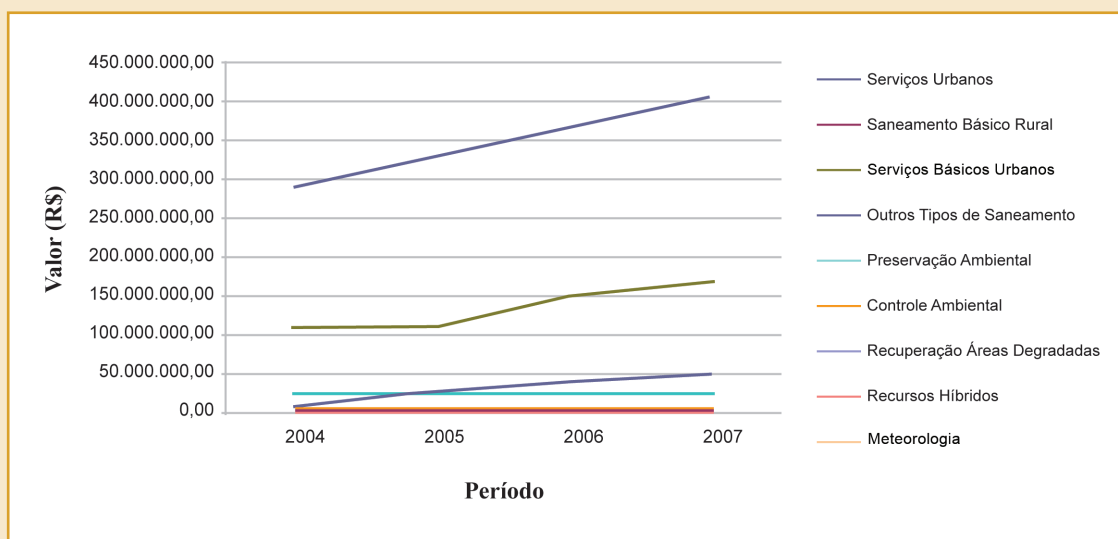
61,973% dos investimentos, seguidos pelos investimentos em saneamento básico urbano com 24,163%.

Outra situação observada foi que as despesas com controle e preservação ambiental não representaram mais que 6,164% dos investimentos feitos na área de meio ambiente. Uma possível explicação é a ineficiência das políticas dos governos estaduais para manutenção e controle dos recursos naturais ainda existentes no País.



Quanto à evolução das despesas com a área ambiental, notou-se que a preocupação dos administradores públicos foi investir em saneamento para a população, com destaque para a ma-

nutenção de saneamentos existentes que representaram 67,52%, e para o saneamento básico rural, correspondendo a 20,26% dos investimentos no período, conforme mostra a Figura 7.



Outro ponto a destacar é que, no exercício de 2005, o estado do Rio Grande do Sul aumentou em 404,80% seus dispêndios com meteorologia, seguido por Santa Catarina com 100%. Uma elucidação para essa medida seria a previsão de geadas, nevascas e ciclones, comuns nesses estados e que causam muitos prejuízos à população local. Vale lembrar que o ciclone Catarina devastou o norte do Rio Grande do Sul e o sul de Santa Catarina em março de 2004. Além desses, Minas Gerais investiu constantemente na área meteorológica, o que pode ser explicado pela manutenção de programas e ações voltadas para o setor agropecuário. Observou-se que poucos estados brasileiros promovem esse tipo de investimento no País.

Também se verificou que, de forma geral, houve um acréscimo médio de 17,55% dos investimentos em recuperação de áreas degradadas. Esse aumento pode advir de duas possibilidades: primeira, o crescimento de áreas degradadas pela ação do homem; ou, segunda, o acréscimo de ações direcionadas para a recuperação de áreas ambientais.

Para o período investigado na pesquisa, notou-se que as despesas na área ambiental apresentaram comportamento bastante similar ao das despesas orçamentárias, evoluindo ambas a um percentual médio de aproximadamente 15,00%. Fato que

demonstra a atenção crescente que vem sendo dispensada aos investimentos no meio ambiente.

Ao analisar detalhadamente cada grupo que compõe a amostra deste estudo, presenciou-se a discrepância (em valores absolutos) das despesas na área ambiental realizadas pelo grupo A em relação aos demais, de acordo com a Figura 8. Esse grupo também foi o que apresentou maior evolução quanto aos investimentos em meio ambiente no período analisado, atingindo um percentual de acréscimo de 15,56%. Essa situação se deve ao fato de esse grupo possuir 5 estados das duas regiões brasileiras mais desenvolvidas economicamente. Todavia, destaca-se o estado de Roraima com elevação média de 41,14%, o que pode ser explicado pela constante degradação de suas áreas florestais.

Observou-se também que houve uma elevação dos investimentos na área ambiental em todos os grupos no exercício de 2006, ano no qual se realizaram as eleições para governador, principalmente no Grupo C cujo aumento foi de 31,70%, com destaque para o estado de Sergipe, que elevou seus gastos em 132,31%, seguido do Maranhão com 94,36% e Amapá com 91,63%. Esse fato pode ser creditado à crescente e contínua degradação de áreas ambientais nessas localidades, o que exigiu dos gestores públicos reação imediata.

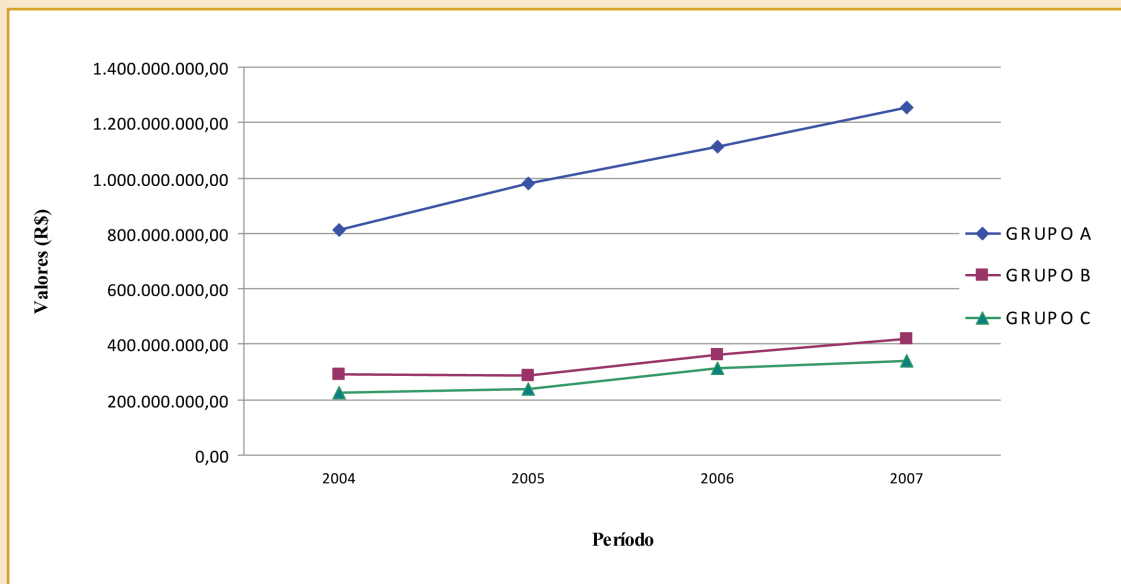


Figura 8: Evolução das despesas na área ambiental por grupo.

Fonte: Elaboração própria

Traçando o perfil de investimentos dos estados analisados quanto aos programas de governo, percebeu-se que no Grupo C encontram-se os gestores que mais se preocuparam com a e-

levação dos investimentos nas áreas de saneamento e serviços urbanos e, no Grupo B, os que se dedicaram a ações voltadas para a gestão ambiental, conforme Figura 9.

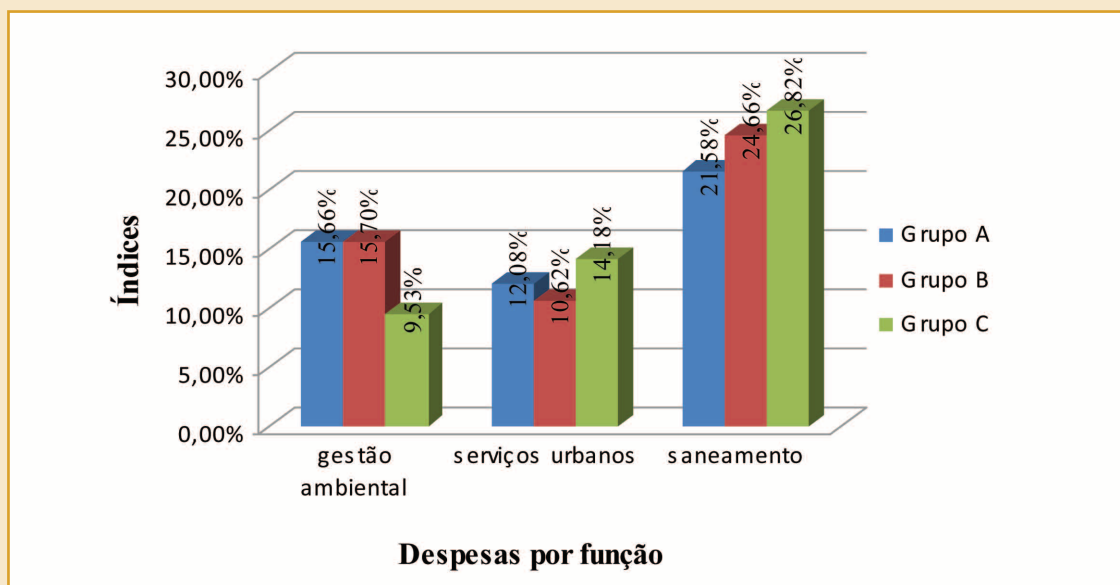


Figura 9: Investimentos de acordo com as funções de governo por grupo.

Fonte: Elaboração própria

Considerando os índices médios para a evolução dos investimentos em meio ambiente, destacam-se os estados do Acre em gestão ambiental com 176,99%; Maranhão em saneamento com 131,48%; e Sergipe em serviços urbanos com 57,25%. Diferentemente, observou-se que no estado da Paraíba houve queda em investimentos na gestão ambiental de 31,48%; em Goiás o acréscimo não ultrapassou 1,97% na área de saneamento; e Rondônia não elevou mais que 0,40% seus gastos com serviços urbanos.

4.3 Resultado orçamentário para o meio ambiente

Os dados analisados no estudo demonstram que os estados apresentam um déficit orçamentário *per capita* médio de 0,23 (no período); isso significa dizer que, para cada R\$ 1,00 arrecadado, os governos gastam 23% a mais em ações para a pro-

teção ou recuperação do meio ambiente. Então, pode-se concluir que as contas estaduais na área ambiental encontram-se desequilibradas.

Observou-se que em todos os estados analisados cresceu o déficit orçamentário *per capita* no período pesquisado e que o Grupo B foi o que apresentou menor déficit (Figura 10).

Apenas dois estados apresentaram superávit orçamentário *per capita* na área ambiental: Rio de Janeiro e Sergipe, conforme demonstrado na Figura 11. Quanto ao estado do Rio de Janeiro, pode-se dizer que suas receitas de *royalties* são as responsáveis pelo resultado apurado, embora se tenha notado que a partir de 2006 seu superávit mostrou-se decrescente. Já em relação a Sergipe pôde-se observar ter apresentado períodos intercalados de déficit e superávit na área investigada, o que permite deduzir a inconsistência de sua política ambiental.

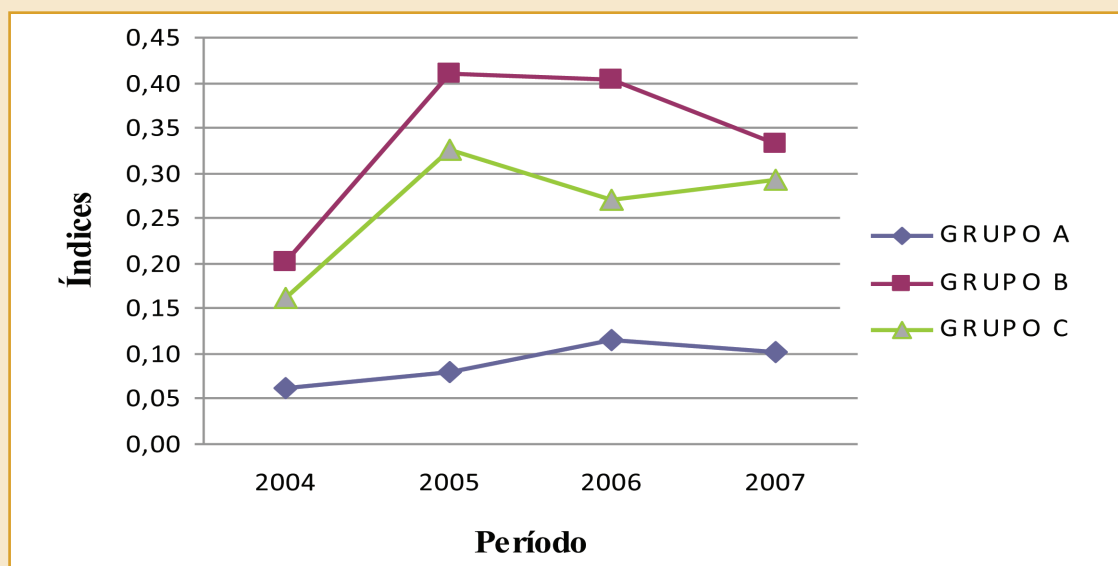


Figura 10: Superávit orçamentário apurado a partir dos índices RTPC e DTPC.

Fonte: Elaboração própria

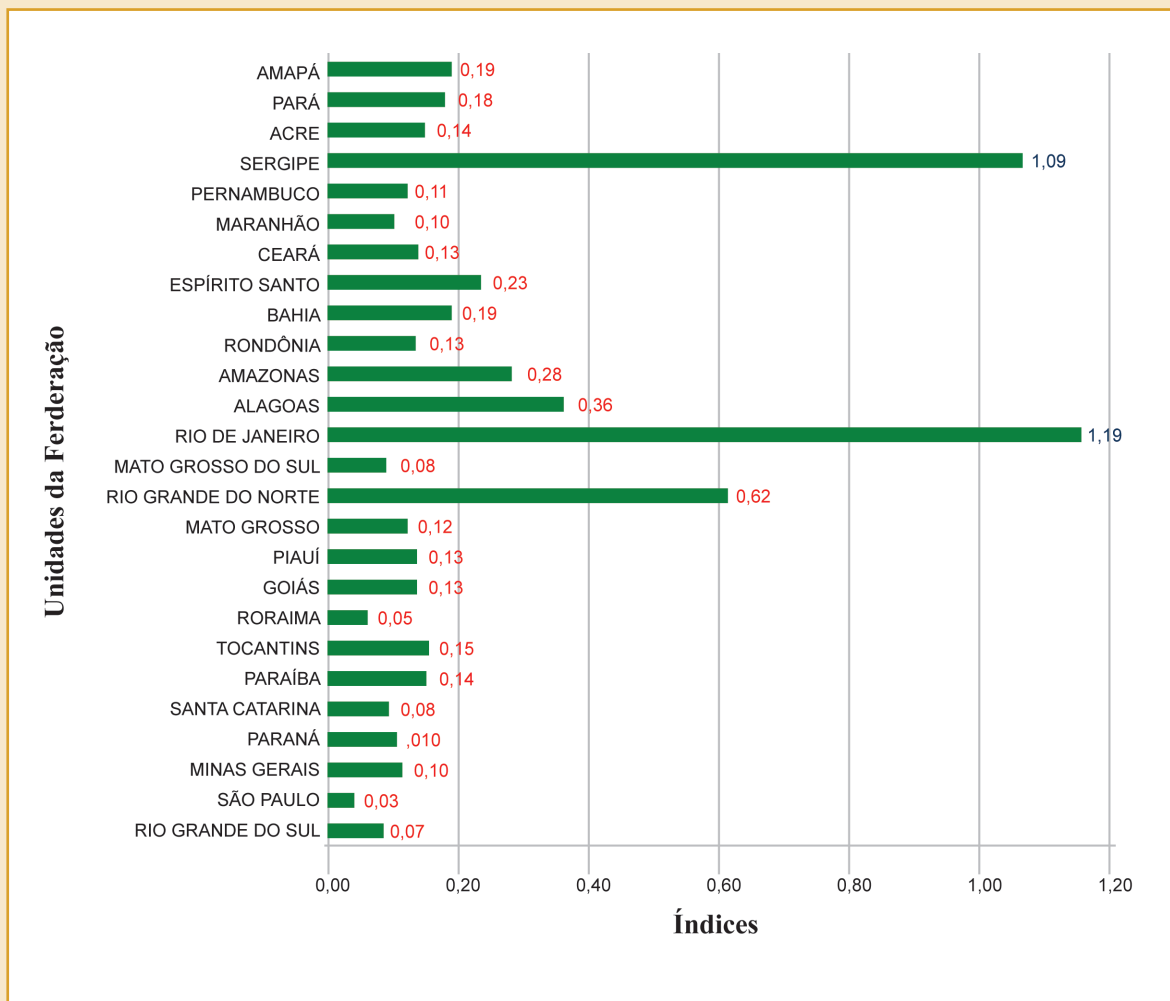


Figura 11: Superávit orçamentário *per capita* médio por unidade da Federação.

Fonte: Elaboração própria

De forma geral, apurou-se que para os estados as ações voltadas para o meio ambiente mostraram-se dispendiosas para a população. Essa situação pode ser atribuída aos mecanismos ineficientes do Estado na condução das políticas de gestão ambiental. Além do fato de esses mecanismos terem sido promovidos tardiamente, o que os tornou onerosos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo tem passado por transformações de todas as espécies levando à existência de maior interação entre governantes e sociedade. Como consequência dessa interação, presencia-se uma população mais ativa na área política e social cobrando dos administradores a evidenciação de seu desempenho na gestão de recursos públicos (FREY, MARCUZZO e OLIVEIRA, 2008).

A escassez de recursos financeiros e naturais tornou-se um problema para a gestão pública brasileira, e devido a ela se justifica a preocupação de utilizar tais recursos da forma mais racional e eficiente possível sem prejudicar os anseios e necessidades da população.

Nesse sentido, buscou-se nesta pesquisa a avaliação do

'planejamento ambiental' dos governos estaduais. Observou-se que, nesse quesito em especial, os estados analisados apresentaram políticas públicas deficientes.

Apurou-se no período de 2004 a 2007 a dependência dos estados em relação a recursos do governo federal para promover suas políticas. Os mecanismos de arrecadação apresentaram-se insuficientes, embora tais receitas representem apenas 2,48% das receitas totais. Todavia, verificou-se um aumento médio bastante expressivo de aproximadamente 41,57% dessa fonte de receitas (recursos naturais), proveniente da elevação de ingressos originários da compensação financeira por extração de recursos minerais. Fato também notado foi que somente a partir de 2005 os estados começaram a firmar convênios para a recuperação de áreas degradadas e promoção de saneamento para a população.

Em relação aos gastos governamentais, percebeu-se que a maior parte dos investimentos é destinada aos serviços urbanos, com 61,97%, e saneamento, com 24,16%. Também se observou que as despesas com saneamento foram as que mais evoluíram, atingindo 67,52% para a manutenção de saneamentos já existentes e 24,16% para implantação de saneamento básico. Outro

dado observado foi o aumento de 17,55% de investimentos para recuperação e proteção de áreas degradadas.

Os índices de resultado orçamentário demonstram que apenas dois estados brasileiros apresentaram superávit ambiental médio: Rio de Janeiro e Sergipe. Fato preocupante é que o déficit ambiental mostrou-se crescente para todos os estados no período analisado, o que demonstra que suas contas ambientais estão desequilibradas e não cumprem o princípio básico – não gastar mais do que arrecada.

O progresso e sustentabilidade são escolhas que a sociedade, governo e empresas devem buscar exigindo o envolvimento de todos para se pensar em longo prazo, sob pena de ameaçar a perspectiva de gerações futuras. Entretanto, é necessário reconhecer o desafio e a complexidade de se promover um desenvolvimento sustentável para qualquer organização, pública ou privada.

Todavia, ao setor público não cabe a escolha de praticar ações responsáveis ou não, uma vez que seu objetivo é a responsabilidade social, promovendo e garantindo o bem-estar da população.



Clarice Pereira de Paiva Ribeiro

Mestranda em Administração – UFV. Graduada em Administração e Ciências Contábeis – UFV. Controladora Câmara Municipal de Viçosa – MG.

Referências

- ALMEIDA, Fernando. **O bom negócio da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3. edição. São Paulo: Atlas, 2007.
- BARACHO, M. A. P. **A importância da gestão das contas públicas municipais sob as premissas da governance accountability**. 2002. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/02/-sumario?next=1>. Acesso em: 11 jun. 2008.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BRASIL, M. C.; OLIVEIRA, R. C. C. G. **Passivos ambientais: reflexos econômicos e sociais nos setores público e privado**. In: IX SINAOP – Rio de Janeiro, novembro de 2004.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Quadro_Lcp.htm>. Acesso em: 20 maio 2009.
- BRASIL. **Portaria n. 42**, de 14 de abril de 1999. Estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias>>. Acesso em: 20 maio 2009.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2008**. IBGE, Rio de Janeiro, 2008. 244 p.
- CAMPELLO, C. A. G. B.; MATIAS, A. B. **Administração Financeira Municipal**. São Paulo: Atlas, 2000. 413 p.
- CARNEIRO, C. M. B.; PINHO, D. R.; SAMPAIO, S. A. Balanço Social como ferramenta de análise de desempenho social empresarial: estudo de caso. In: Seminário Sobre Responsabilidade Social e Ambiental, 2., Aquiraz, 2002. **Anais**. Disponível em: <<http://www.aquiraz.ce.gov.br/social/trabalhosportema.asp>>. Acesso em: 03 nov. 2009.
- FONSECA, A. M.; SPECHT, J. R. M.; ANDRADE, J. C. O. S.; OKAZAKI, T. M. S. **Os Indicadores do Desenvolvimento Sustentável para a Formulação de Políticas Públicas na Visão do Estado, Sociedade Civil e Empresas Privadas: Complementares ou Antagônicos?** Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario/pdf_indicadores/indicadores_01.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2009.
- FREY, M. R.; MARCUZZO, J. L. e OLIVEIRA, C. O Balanço Social Como Ferramenta de Transparência para o Setor Público Municipal. IN: **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 4, n. 2, p. 75-92, abr./jun. 2009.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996. 159 p.
- GRATERON, I. R. Guevara. Auditoria de Gestão: Utilização de Indicadores de Gestão no Setor Público. Caderno de Estudos. São Paulo, **FIPECAFI** São Paulo nº. 21, maio /ago. 1999.
- KOHAMA, H. **Balanços públicos: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1999.
- LOURENÇO, M. S. Questões Técnicas na Elaboração de Indicadores de Sustentabilidade. In: 1º. Seminário UNIFAE de Sustentabilidade, 2006, Curitiba. **Anais**. 1º. Seminário UNIFAE de Sustentabilidade. Curitiba: UNIFAE Centro Universitário, 2006.
- MALTHUS, T. R. Theories of Overpopulation EconLib-1798: An **Essay on the Principle of Population, 1st edition, 1798**. Library of Economics and Liberty. Free online, full-text searchable. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Malthus/malPop1.html>, acesso: 20 mai. 2009.
- RAFAEL, E. M. G.; SILVA, V. E. **A transparência governamental sob o aspecto da LRF. 2003**. Dissertação (Especialização em Contabilidade Governamental). Faculdade de Ciências Contábeis, Salvador, 2003.
- SMITH, A. **The Wealth of Nations**, Bk. 1, Ch. 5, 6. The Harvard Classics. (1776). Smith, Adam (1776 [1977]), An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, University Of Chicago Press, ISBN 0226763749 . Disponível em: <<http://www.gutenberg.org/etext/3300>>. Acesso em: 15 abr. 2009.