



100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



## Gastos Públicos na Gestão Ambiental: Desafios no Cenário Brasileiro

**Laís Iara Gaspar**

**Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**

*E-mail: laisgaspar.ufsc@gmail.com*

**Denize Demarche Minatti Ferreira**

**Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**

*E-mail: denize.minatti@ufsc.br*

**Fillipe Schappo**

**Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**

*E-mail: fillipeschappo@hotmail.com*

### Resumo

O objetivo da pesquisa é desenvolver um conjunto de análises das despesas públicas destinadas a gestão ambiental, em virtude das dificuldades que políticas públicas relacionadas ao meio ambiente enfrentam para serem implementadas e mantidas no país. Foram coletados dados anuais de 5.570 municípios, dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, e dados financeiros da União no período de 2014 a 2019, de modo a avaliar como os dispêndios estão sendo implementados e a prioridade alocativa realizada. Dentre os principais resultados, destaca-se a queda significativa dos dispêndios destinados à gestão ambiental, com exceção dos municípios que apresentaram crescimento no período. Observou-se ainda heterogeneidade na concentração dos gastos ambientais nas regiões economicamente mais ricas, principalmente na região Sudeste e capitais. Em relação ao padrão de alocação dos recursos, há gasto maior com “preservação e conservação ambiental”, bem como em “outras despesas ambientais”, que somados representam 79,5% do total destinado para a gestão ambiental. Os resultados permitiram concluir que gastos com o meio ambiente não são prioridades em virtude das constantes restrições políticas e econômicas observadas, cujos investimentos na área equivalem em média apenas 0,3% das despesas totais. Tal situação denota preocupação, uma vez que os respectivos investimentos são insuficientes para a implantação de políticas públicas e ações eficazes em prol do meio ambiente.

**Palavras-chave:** Gestão ambiental; Gasto Público; Políticas Públicas.

**Linha Temática:** Responsabilidade Social e Ambiental



ORGANIZAÇÃO



APOIO





100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



## 1 INTRODUÇÃO

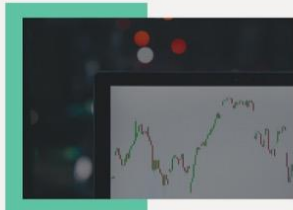
Em virtude do reconhecimento da crise ecológica que a sociedade enfrenta, reflexões críticas referentes ao modelo de desenvolvimento adotado pelos países e a forma como lidam com as questões ambientais tem ganhado força (Dantas, Pacheco, Liboni, & Caldana, 2014). Isso decorre de impactos negativos gerados pela influência humana na quebra do equilíbrio ecossistêmico. Embora discutido, por muito tempo a utilização inadequada dos recursos naturais não foi uma questão relevante para a agenda política. Portanto, constata-se uma urgência na área de estudos sobre os gastos públicos ambientais (Bueno, Olina & Borinelli, 2013). Um dos tópicos mais relevantes se refere à atuação estatal mediante a preservação do meio ambiente, porque uma das finalidades do Estado é justamente prover o bem comum, e como os recursos naturais são utilizados pelas pessoas, é função do Estado garantir gestão e defesa dos recursos naturais (Cruz, Sauerbronn, & Macedo, 2013).

O conflito existente entre o crescimento econômico e a gestão ambiental é um dos maiores problemas enfrentados, visto que a busca pelo enriquecimento é prioridade, para posteriormente lidar com as consequências e tentar realizar reparos nos danos ambientais negativos. A China, por exemplo, conforme apontado por Zhang e Wen (2008), enfrenta problemas em aplicar esses reparos, se vendo obrigada a recorrer ao fortalecimento de sua estratégia de desenvolvimento sustentável, incluindo investimentos e inovações políticas, além de estabelecer reforma contínua na administração pública em direção à boa governança de forma a melhorar o quadro legislativo e garantir a implementação de políticas ambientais. Tal situação não é muito diferente do vivenciado pela grande massa de países ao redor do mundo, sendo inclusive condizente com o cenário brasileiro diante da falta de capacitação em lidar com os problemas ambientais.

Observa-se que apesar de ter ciência da importância dos recursos naturais, gestores encontram dificuldades na forma de gerenciá-los dado a indisposição em lidar com os custos de tal gestão (Leme, 2010). É fato que com a Constituição Federal de 1988, os municípios obtiveram maior autonomia e passaram a assumir uma série de competências, se tornando protagonistas na implementação de diferentes ações. Logo, é fundamental contar com os municípios na implementação de políticas públicas de modo a possibilitar a reunião de pessoas, recursos e controle social. É no ente local que podem surgir soluções factíveis para a reconstrução do equilíbrio entre Estado, natureza e meio ambiente.

Cabe destacar ainda que apesar da maior autonomia dos municípios na aplicação de políticas e ações em prol do meio ambiente, o país não possui políticas públicas consolidadas, visto que as prioridades no quesito ambiental ficam à mercê de mudanças de governo ou de gestores (Guandalini, Borinelli, & Godoy, 2013). A instabilidade e a insuficiência dos gastos ambientais representam a baixa prioridade que é dada a esse assunto, o que denota um quadro preocupante diante da insuficiência para a promoção de políticas de ações eficazes. A falta de capacidade técnica e o anseio pelo crescimento econômico imediato, faz com que as questões ambientais passem a ser abandonadas.

Em virtude das dificuldades que políticas públicas relacionadas ao meio ambiente enfrentam para serem implementadas e mantidas no país, a questão que norteia esta pesquisa é: Qual o cenário brasileiro na alocação dos gastos públicos com a função gestão ambiental? O objetivo da pesquisa consiste em desenvolver um conjunto de análises dos gastos públicos destinados para a gestão ambiental. De acordo com Guandalini, Borinelli, & Godoy (2013),



100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



analisar a alocação dos gastos com gestão ambiental permite avaliar a forma com que esses gastos estão sendo implementados e a prioridade alocativa realizada.

O estudo foca na análise dos gastos efetuados com a gestão ambiental entre os anos de 2014 a 2019, e as áreas em que os gastos são efetivamente alocados. Giaretta, Fernandes e Philippi Jr. (2012) apontam que existem muitas lacunas na gestão ambiental, que impossibilitam a devida implementação de políticas públicas capazes de mitigar os efeitos oriundos do uso descontrolado dos recursos naturais. De acordo os autores, principalmente os entes municipais enfrentam baixa capacidade técnica, recursos financeiros limitados, ausência de prioridades políticas, informações insuficientes e pouca participação da sociedade.

A presente pesquisa se justifica por auxiliar na compreensão do desempenho ambiental das cidades, já que a gestão ambiental ou a sua ausência, gera externalidades que afetam negativa ou positivamente a saúde humana, o ecossistema regional e o equilíbrio social. O desenvolvimento deste tipo de estudo é importante porque viabiliza o avanço teórico e, ao mesmo tempo, influencia na construção de políticas mais transparentes e efetivas (Meadowcroft, 2014). Logo, esta pesquisa contribuirá para o preenchimento de algumas lacunas diante da escassa literatura sobre a eficiência dos gastos em gestão ambiental no país e os resultados poderão subsidiar a avaliação crítica sobre os gastos públicos e seus indicadores, favorecendo a melhoria no desempenho das ações.

Salienta-se que a gestão ambiental tem o propósito de obter equilíbrio entre o meio ambiente e sociedade, para que seja possível alcançar o desenvolvimento econômico em conjunto com a proteção dos recursos ambientais (Philippi Jr. & Bruna, 2015). Zhang (2013) aponta que nem sempre os países mais ricos tendem a investir mais na gestão ambiental, como Holanda e Malta que gastam mais que a média da União Europeia, enquanto Reino Unido e Alemanha – grandes potências econômicas – estão abaixo da média.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Gestão Ambiental: Conceitos básicos

Historicamente, no Brasil, a política ambiental começa a ser mais elaborada na era republicana, mas já observada em alguns resquícios no seu período colonial. Tridapalli, Borinelli, Campos e Castro (2011) apontam que após a Conferência de Estocolmo em 1972 é que as preocupações com o tema são intensificadas e se aproximam de uma estrutura política ambiental moderna.

A partir de então, começam surgir outros marcos importantes, tais como a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 – Política Nacional do Meio Ambiente; conceitos de desenvolvimento sustentável e qualidade ambiental são adicionados à Constituição Federal em 1988; é criado o IBAMA em 1989; na década de 1990 se intensificam as preocupações com a contabilidade ambiental e sua gestão; e apenas em 2000, com a Lei 101/2000 é criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LPF), que garante o acesso à informação e transparência dos gastos públicos. Esta, por sua vez, tem grande importância, pois, como apontam Bueno, Olina e Borinelli (2013) possibilitam o desmembramento de dados a fim de se estudar os gastos governamentais.

Seu tamanho continental e boas condições climáticas, permitem que o Brasil seja contemplado com uma biodiversidade muito grande. Contudo, apesar de representarem esforços em favor da conservação, o número de áreas protegidas ainda é insuficiente para uma proteção



ORGANIZAÇÃO



APOIO





100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



eficaz do patrimônio ambiental nacional, afirmam Lemos, Young e Geluda (2005). Este problema é resultado de um histórico político que não viabiliza os recursos necessários para atender as reais demandas ambientais. Os mesmos autores concluem ainda que são destinados à gestão ambiental menos de 1% em relação aos gastos totais do governo.

Bueno, Oliana e Borinelli (2013) apontam que os gastos do governo com a área não cobrem verdadeiramente os danos causados aos biomas. Isso indica que não há continuidade dos gastos realizados, mesmo que haja evolução dos danos ambientais. Ou seja, os investimentos cessarão, mas a degradação continua. Lemos, Young e Geluda (2005) ainda apontam que os projetos de conservação ambiental existentes, além de não serem suficientes enfrentam problemas para conseguirem atingir suas metas por falta de verbas.

Tridapalli, Borinelli, Campos e Castro (2011) mostram que os recursos a serem designados ao setor ambiental podem ser provenientes do tesouro, exploração de recursos naturais, taxas, multas, empréstimos, doações e entre outras fontes. Citam ainda, o papel importante que o Estado desempenha no processo de regulamentação ambiental, uma vez que têm poder para impor diferentes instrumentos econômicos e de ação capazes de impactar na redução da carga fiscal e assim, serem um dos provedores do financiamento da política ambiental.

Lemos, Young e Geluda (2005) demonstram que os recursos de fontes externas são alinhados com as prioridades internacionais e que nem sempre são similares às prioridades internas. Assim, biomas como o Cerrado e Mata Atlântica podem não contar com este recurso, uma vez que a Amazônia tem foco internacional na grande maioria das vezes.

Como um todo, os gastos ambientais são compreendidos como aqueles inerentes às funções constitucionais do Estado, sendo praticamente impossível mensurar um montante ideal a ser destinado para o meio ambiente, estando relacionados à garantia dos direitos ambientais, preservação, controle e recuperação ambiental (Tridapalli, Borinelli, Campos, & Castro, 2011). Os montantes direcionados podem variar de acordo com as prioridades e preferências da sociedade, além de constantemente sofrer com disputas internas por recursos públicos já escassos (Sabatier, 1980).

Philipi Jr. e Bruna (2015) definem a gestão ambiental como o ato de administrar, dirigir ou conduzir os ecossistemas naturais e sociais cujo ser humano faz parte. É um processo conjunto de desenvolvimento das atividades humanas e preservação do meio ambiente, observando os padrões de qualidade com o intuito de estabelecer, recuperar e manter um equilíbrio entre o ser humano e a natureza.

De acordo com a Portaria nº 42 de 1999, a função gestão ambiental é subdividida nas seguintes subfunções: (i) Preservação e Conservação Ambiental; (ii) Controle Ambiental; (iii) Recuperação de Áreas Degradadas; (iv) Recursos Hídricos; (v) Meteorologia; e (vi) Demais Subfunções.

A LRF teve forte impacto na transparência e acesso aos dados sobre finanças públicas, incentivando as pesquisas sobre os gastos públicos no Brasil. A criação das subfunções ajudou a combater os problemas oriundos da dispersão dos gastos e a falta de padronização na contabilização das despesas (Guimarães, Carneiro, & Dowell, 1992).

É fato que desde o início das políticas ambientais, os gestores locais têm ganhado protagonismo como agentes de desenvolvimento local, principalmente após a Constituição de 1988 (Avila & Malheiros, 2012). Os municípios passaram a ter maior autonomia e condições de decidir quais ações ambientais implementar, e de acordo com Hein, Dotto e Silva (2017), espera-se maior





100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



eficiência na alocação dos recursos. Há de salientar a importância dos estados como instrumento de controle ambiental, responsáveis pela regulação e aplicação das normas federais, além de influenciadores no grau de comprometimento dos governos na solução dos problemas ambientais e nas políticas públicas (Konisky & Woods, 2012).

Tridapalli, Borinelli, Campos e Castro (2011) explicam que em momentos de crise econômica, as particularidades e complexidades caracterizadas nos problemas ambientais, podem acabar justificando e legitimando os cortes e contingenciamentos acima da média neste setor, em razão da necessidade de resultados imediatistas e concretos. Lemos, Young e Geluda (2005) completam que uma política mais eficiente optaria por um esforço na execução do orçamento invés de planejar gastos menores e, Tridapalli, Borinelli, Campos e Castro (2011) concluem ainda que não se trata apenas de ampliação nos recursos, mas principalmente de uma boa gestão.

## 2.2 Estudos Similares

As pesquisas sobre gastos ambientais apesar de serem recentes, vêm ganhando espaço no meio acadêmico, como pode ser observado no quadro abaixo (Quadro 1).

**Tabela 1**

Estudos anteriores sobre as características e evolução dos gastos com gestão ambiental.

Autores/ano	Principais observações
(Lemos, Young & Geluda, 2005)	Os autores perceberam a desvalorização e a falta de prioridade política dada à questão ambiental. Menos de 1% dos gastos totais são destinados ao meio ambiente, além de deterem tendência de queda. Concluíram que apesar do potencial de mecanismos alternativos para a captação de recursos, como a compensação ambiental e a ajuda externa, deve-se alterar a postura vigente de descaso para as necessidades ambientais e aumentar significativamente as dotações orçamentárias para esse fim.
(Guimarães, Carneiro, & Dowell, 1992)	Analisaram o gasto com a gestão ambiental no estado de São Paulo no período de 1986 à 1990 e apontaram as dificuldades para agregação e interpretação das informações contidas no balanço. Destacam, também, o baixo volume de recursos destinados para a área, bem como a dispersão destes entre as agências. O artigo conclui pela necessidade de revisão da contabilidade pública para maior articulação e transparência da ação pública.
(Borinelli, Tridapalli, Campos, & Castro, 2011)	Apresentaram uma análise dos gastos públicos em meio ambiente no Estado do Paraná de 2000 a 2009, revelando que essas despesas tendem a ser instáveis e possuem tendência de redução, e que o corte de gastos na gestão ambiental é bem superior ao corte do orçamento total. Em relação aos outros estados da Região Sul, o estado do Paraná lidera os investimentos em meio ambiente, alocando, em média, mais do que a soma dos gastos dos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.
(Carneiro, Moura, & Neto, 2013)	Analisaram as características da aplicação na função de despesa gestão ambiental pelos municípios de Rondônia, evidenciando irregularidade temporal e quantitativa de recursos, além de correlações entre as despesas com gestão ambiental e as receitas dos municípios.
(Wakim, Santos, Magalhães, & Silva, 2013)	Os autores verificaram o montante destinado ao meio ambiente e suas características entre o período de 2002 a 2011. Perceberam que apesar de ter um aumento nos gastos ambientais, tiveram redução em sua representatividade e que muito pouco é feito em prol da preservação e conservação ambiental diante da escassez de recursos, cuja representatividade é insignificante se comparado com gastos totais da federação brasileira.
(Dantas, Pacheco, Liboni, & Caldana, 2014)	Construíram uma análise comparativa entre dispêndio ambiental brasileiro com o de outros países. Concluíram que os dispêndios são pouco representativos, quando comparados internacionalmente, evidenciando uma lacuna entre as demandas por proteção ambiental e o direcionamento aos princípios da sustentabilidade diante da forma atual de ação estatal.
(Guandalini, 2014)	Apresentaram a evolução sobre os gastos públicos na função gestão ambiental nas capitais



100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



Borinelli, & Godoy, 2013)	brasileiras. Verificou-se que apesar das capitais concentrarem grande parte da parcela dos gastos ambientais, é observado uma tendência de redução, diante da pouca prioridade recebida pela gestão pública. Foi observado concentração dos gastos ambientais nas capitais e regiões mais ricas do Brasil, principalmente nas regiões Sul e Sudeste.
(Borinelli, Guandalini, & Baccaro, 2017)	Analisaram os gastos ambientais dos estados brasileiros entre o período de 2002 a 2012, constatando heterogeneidade e pouca participação orçamentária, além de queda de dispêndios financeiros destinados para a gestão ambiental.
(Hein, Dotto, & Silva, 2017)	Compararam os gastos em gestão ambiental com as ações desenvolvidas com os objetivos apresentados pelos eixos temáticos do Programa Cidades Sustentáveis. Buscaram contribuir como debate sobre a sustentabilidade, com o intuito de verificar o que está sendo aplicado em gestão ambiental, e o que se espera para a construção de cidades sustentáveis.

De forma geral, é possível perceber que os estudos pautados em gastos ambientais nas esferas governamentais necessitam de maior consistência, como forma de apontarem o papel das agências ambientais e a funcionalidades de programas e ações em prol das questões ambientais, propiciando um amplo rol de temas para novas pesquisas.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa tem caráter descritivo, utilizando técnica documental. Os dados utilizados são secundários, obtidos em *websites* de órgãos oficiais e devidamente inflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), compreendendo os anos de 2014 a 2019. No tocante à abordagem do problema, a pesquisa é quantitativa, visto que envolve um processo de coleta e análise dos dados, com foco específico na investigação sobre os atributo de determinada questão, proporcionando interpretações da relação entre as variáveis numéricas (Creswell, 2007).

Os dados de níveis Municipal e Estadual relacionado aos gastos públicos foram obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Em relação aos dados da esfera federal, foi utilizado o Portal da Transparência, vinculado à Controladoria Geral da União (CGU). Ao todo, foram coletados dados anuais de 5.570 municípios, 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, e dados financeiros da União. As seguintes variáveis foram analisadas: (i) Gastos públicos anuais com a função gestão ambiental (18), incluindo suas subfunções alocativas; (ii) Análise evolutiva dos gastos com gestão ambiental das esferas governamentais; (iii) Despesa total paga (exceto intraorçamentária); (iv) Gasto dos municípios com gestão ambiental segregados por região; (v) Desempenho verde das despesas; e (vi) Municípios com os maiores dispêndios em gestão ambiental.

Ressalta-se que o desempenho verde dos entes municipais, é obtido por meio da relação quociente entre os gastos totais realizado pelos municípios e os gastos com gestão ambiental. Para a análise e escolha dessa e de outras variáveis, foram considerados os estudos de Dantas, Pacheco, Liboni e Caldana (2014); Guandalini, Borinelli e Godoy (2013); Pereira e Figueiredo Neto (2020); Tridapalli, Borinelli, Campos e Castro (2011).

### 4 RESULTADOS

Neste item são apresentados os resultados da pesquisa, com o intuito de discutir os gastos públicos em gestão ambiental dos entes da federação. Serão abordados os itens: (i) a evolução das



ORGANIZAÇÃO



APOIO





100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

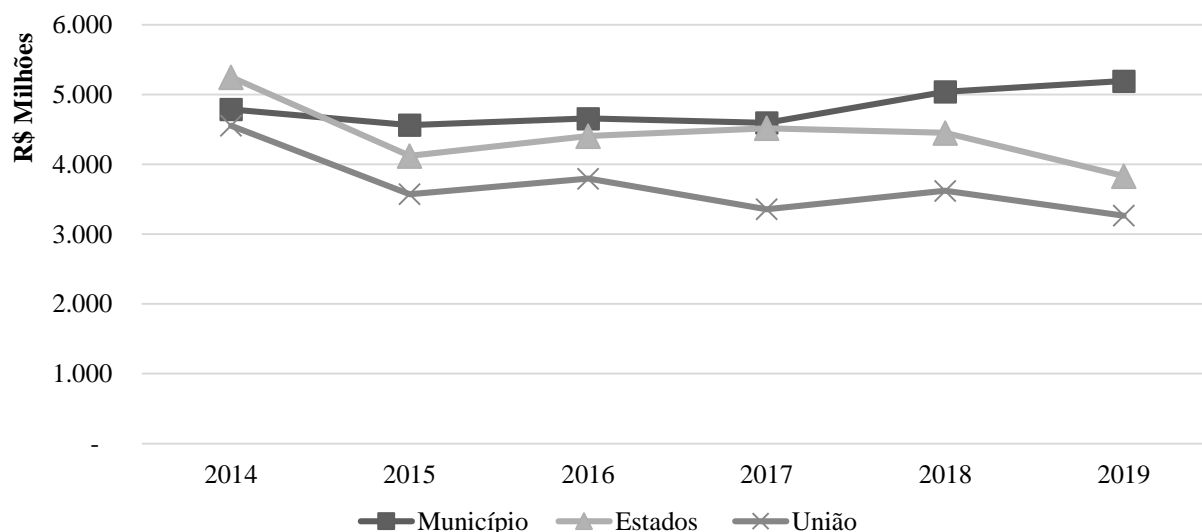
7 a 9 de setembro



despesas ambientais da União, dos Estados e Municípios; (ii) a análise das características dos gastos alocados na função gestão ambiental e suas subfunções; (iii) o desempenho verde das despesas; e, (iv) as características regionais dos municípios na alocação de despesas no quesito ambiental.

#### 4.1 Cenário brasileiro

A evolução dos gastos efetuados pelos entes federativos e seu crescimento durante os anos como forma de manifestar a mensuração e atenção dada pelos entes à questão ambiental é apresentada na Figura 1. Observa-se que há indícios de descentralização das funções ambientais dos níveis federal e estadual para o municipal, em virtude principalmente da maior autonomia e responsabilidade dadas aos municípios nos últimos em implementar ações em prol do meio ambiente.



**Figura 1: Análise da evolução dos gastos com gestão ambiental**

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Em 2019, os gastos municipais com a gestão ambiental apresentaram desembolso de R\$ 5,2 bilhões, representando aumento de apenas 8,5% se comparado com os gastos de 2014. Por outro lado, o estado apresentou redução de 27,0%, enquanto a União apresentou uma redução ainda maior de 28,3%. Desde a Constituição de 1988, os municípios passaram a assumir maiores competências com relação às políticas públicas mesmo que compartilhadas com outros entes da federação.

Ao todo, os gastos com a função gestão ambiental apresentou redução de 15,8%, índice superior às quedas apresentadas pelas outras funções do orçamento público, que no mesmo período apresentaram diminuição de 5,4% nas despesas, o que indica um impacto maior sofrido pela gestão ambiental em virtude da instabilidade econômica e mudanças políticas se comparado com o montante total de dispêndios.

É possível observar uma mudança de cenário ocorrido entre o período de 2014 e 2019, visto



100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



que anteriormente, os estados possuíam os maiores dispêndios relacionados à gestão ambiental. Com a atribuição de maior autonomia aos municípios, esse cenário inverteu em 2015 e se manteve constante. Em 2019, ao contrário da esfera federal e estadual, os municípios foram os únicos que obtiveram crescimentos nos gastos com a gestão ambiental.

Pereira e Figueiredo Neto (2020) em seu estudos com os gastos ambientais dos municípios no período de 2005 e 2015, já haviam observado tendência de crescimento na participação dos municípios com a gestão ambiental, visto que os municípios apresentaram crescimento de 117% nos dispêndios financeiros destinados para as questões ambientais. Dantas, Pacheco, Liboni, e Caldana (2014) por sua vez, também obtiveram resultados semelhantes no seu estudo entre o período de 2004 e 2011, apontando acentuada queda na participação dos estados na gestão ambiental em detrimento das crescentes taxas de participação apresentada pelos municípios. Esses estudos comprovam a tendência de descentralização das funções ambientais da esfera federal para municipal, em virtude da maior responsabilidade e autonomia designada aos municípios.

Independentemente do nível de governo, os gastos com gestão ambiental assumem valores inferiores a 1% se comparados com as despesas totais pagas, sendo que dos entes da federação, os municípios foram que obtiveram o maior desempenho verde (0,9%), gastando percentualmente mais na função avaliada que os outros entes governamentais. Somados, o país destina apenas 0,3% dos gastos em seus orçamentos para as questões ambientais (Tabela 1).

Tabela 2

**Gastos com gestão ambiental nos diferentes níveis de governos de 2014 a 2019 (R\$)**

Nível de Governo	Despesa Total (R\$)	Despesa com Gestão Ambiental (R\$)	Desempenho Verde (%)
<b>Municípios</b>	3.367.069.771.098	28.842.713.992	0,9%
<b>Estados</b>	4.725.166.301.244	26.578.768.618	0,6%
<b>União</b>	15.968.911.515.392	22.169.602.410	0,1%
<b>BRASIL</b>	24.061.147.587.734	77.591.085.020	0,3%

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Aprofundando a análise sobre a participação dos municípios na função gestão ambiental e segregando-os por região de modo a observar as características regionais existentes, o estudo aponta que as desigualdades regionais impactam na heterogeneidade dos gastos em gestão ambiental. Apesar da região Sudeste ser a que mais gasta em gestão ambiental - aproximadamente R\$ 14,5 bilhões no período analisado, responsável por 50,4% dos gastos com gestão ambiental de todas o país - a região Sul aloca um percentual maior de seu orçamento para lidar com problemas ambientais, correspondendo em média 1,32% dos seus gastos totais (Figura 2).



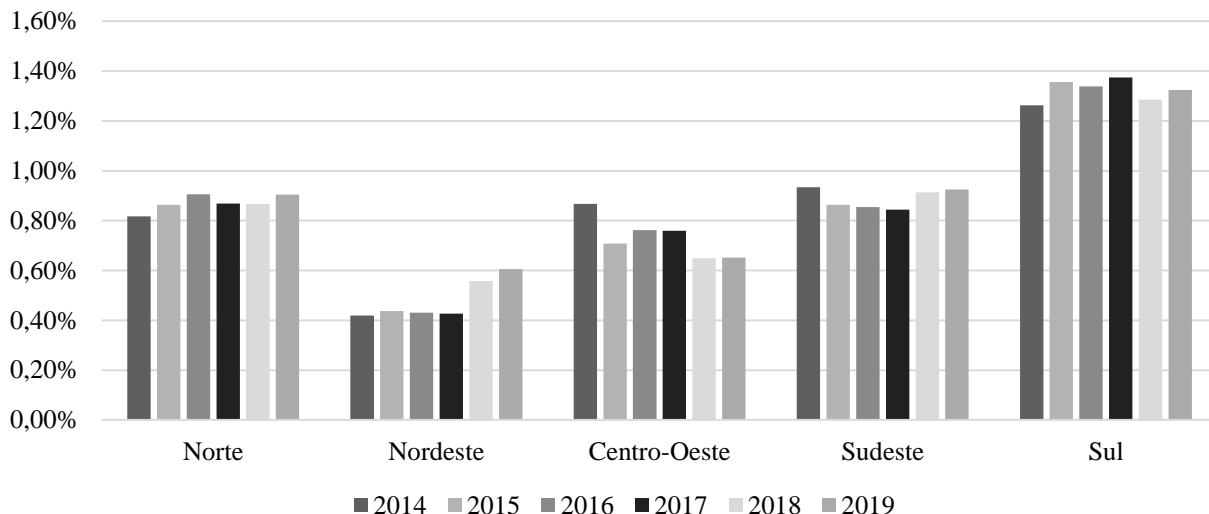


100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



**Figura 2: Desempenho verde segregado por região.**

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

As demais regiões brasileiras não acompanharam o mesmo padrão da região Sul, visto que em média os gastos anuais permaneceram entre 0,48% e 0,89%. Destaca-se que durante todo o período, a região Sul foi a única que manteve sua despesa ambiental acima de 1%, além de se manter estável. A região Nordeste, por outro lado, obteve a pior média, destinando aproximadamente 0,48% do seu orçamento para as questões ambientais.

A região Centro-Oeste foi a que apresentou maior queda de alocação de recursos para a gestão ambiental, passando de 0,87% para 0,65%. Acrescenta-se ainda que a região Sudeste corresponde a segunda região que proporcionalmente mais destinou recursos para as questões ambientais, correspondendo em média 0,89% dos seus gastos totais, seguida da região Norte que destinou 0,87%.

Tridapalli, Borinelli, Campos e Castro (2011) apontam que há evidências de que quando há um aumento na renda per capita da população, a população tende a estar mais disposta a pagar por melhorias com a proteção ambiental. O mesmo ocorre de forma contrária, quando há desigualdade de renda, logo, impactam negativamente nos gastos ambientais.

## 4.2 Características dos gastos com gestão ambiental

Dando continuidade ao estudo dos gastos com gestão ambiental, os dispêndios financeiros com a subfunção “preservação e conservação ambiental” são mais significativos dentre as alocações dadas aos gastos com gestão ambiental pelos municípios, seguido dos desembolsos com as “demais subfunções” (Figura 3).

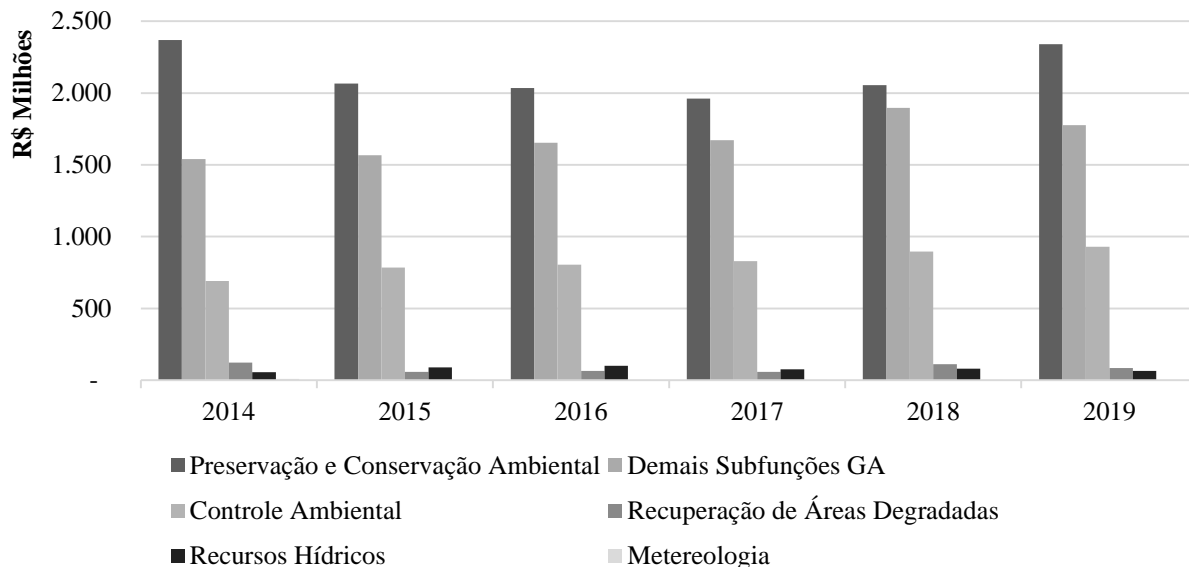


100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



**Figura 3: Subfunção dos gastos com gestão ambiental nos municípios**

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

A subfunção “preservação e conservação ambiental” apresentou tendências de queda até o ano de 2017, no qual a partir desse ano começou a apresentar um crescimento gradual. Ao todo, os gastos com a preservação ambiental correspondem a 44,5% do total alocado em gestão ambiental. Acrescentando as “outras despesas ambientais”, essas duas subfunções chegam a corresponder 79,5% do total destinado para área. Leva-se em consideração que a subfunção “outras despesas ambientais” pode corresponder a qualquer tipo de despesa não abrangida nas outras subfunções.

Guandalini, Borinelli e Godoy (2013), em seu estudo no período de 2002 a 2010, já observavam a forte participação da alocação em “preservação e conservação ambiental”, que representavam 43,6% do total alocado na função gestão ambiental. Dantas, Pacheco, Liboni e Caldana (2014) por sua vez, também apontaram que os municípios são os que mais investem em preservação ambiental.

Já os dispêndios com “controle ambiental” apresentaram tendência de crescimento, com maior alocação de recursos dentre os órgãos municipais durante todo o período. Ao todo, corresponde a 17,1% do que é destinado para a gestão ambiental. Acrescenta-se ainda o baixo dispêndio com “recuperação de áreas degradadas”, “metereologia” e “recursos hídricos”, que somados, representam apenas 3,4% do que é destinado para a área.

Ressalta-se que analisar a evolução da alocação dos recursos é fundamental para permitir a forma com que esses gastos são aplicados ao longo do tempo e as prioridades dadas pelos municípios no quesito gestão ambiental (Guandalini, Borinelli, & Godoy, 2013).

Aprofundando a análise, é possível classificar os municípios de acordo com os gastos com a gestão ambiental durante o período analisado (Tabela 2).



100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



Tabela 3

**Ranking dos municípios com os maiores gastos em gestão ambiental.**

Ranking	Municípios	UF	Gasto Ambiental (R\$)	Gasto Total (R\$)	Desempenho Verde (%)
1	São Paulo	SP	1.519.722.961	310.472.272.380	0,49%
2	Piracicaba	SP	766.974.693	9.284.909.048	8,26%
3	Rio de Janeiro	RJ	698.257.019	142.960.469.832	0,49%
4	Belo Horizonte	MG	692.133.171	53.850.776.713	1,29%
5	Curitiba	PR	658.549.395	43.389.959.515	1,52%
6	Santo André	SP	634.491.423	13.546.820.671	4,68%
7	Barueri	SP	563.569.073	14.747.434.837	3,82%
8	Fortaleza	CE	485.133.954	38.272.815.983	1,27%
9	Vitória	ES	484.651.637	9.299.268.212	5,21%
10	Anápolis	GO	372.897.930	6.452.388.173	5,78%
11	São José dos Pinhais	PR	345.545.063	5.372.978.651	6,43%
12	São José do Rio Preto	SP	339.822.480	9.145.901.041	3,72%
13	Jundiaí	SP	332.057.892	11.015.323.743	3,01%
14	São Vicente	SP	322.711.983	5.032.512.702	6,41%
15	Cascavel	PR	311.473.631	4.566.651.985	6,82%

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Verifica-se que das 15 cidades listadas, 10 cidades se localizam geograficamente na região Sudeste, ocupando ainda as 4 primeiras posições do *ranking*. São Paulo é o estado que mais possui cidades com altos gastos em gestão ambiental. Ressalta-se ainda que 6 cidades listadas correspondem a capitais de estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza e Vitória). Tais características corroboram com os achados de Pereira e Figueiredo Neto (2020), que classificaram os municípios de acordo com o gasto ambiental médio entre o período de 2005 a 2015.

Apesar dessas cidades serem responsáveis por grande parcelas dos gastos com gestão ambiental, se forem observados o desempenho verde, o *ranking* mudaria significativamente. A cidade de São Paulo, por exemplo, apesar de liderar o *ranking*, gasta apenas 0,49% do seu orçamento com gestão ambiental enquanto as cidades de Piracicaba (2º lugar) e Cascavel (15º lugar) gastam muito mais proporcionalmente do seu orçamento com as questões ambientais (8,26% e 6,82% respectivamente).

Os achados corroboram com o estudo de Guandalini, Borinelli e Godoy (2013), cujos autores apontaram a concentração dos gastos com gestão ambiental nas capitais e regiões economicamente mais ricas, principalmente nas regiões Sudeste e Sul. Os autores observaram ainda que apesar dessa concentração, os gastos ambientais recebem pouca prioridade, além de não significar necessariamente qualidade na política ambiental.

As desigualdades regionais impactam diretamente na consistência da política ambiental, no volume e na qualidade de seus gastos. Konisky & Woods (2012) apontam ainda que o tamanho geral do ente governamental impacta nos gastos totais com proteção ambiental. Logo, os gastos ambientais tendem a ser explicados pela riqueza econômica e impactam na qualidade de vida dos municípios.

Lemos, Young & Geluda (2005) salientam que no Brasil, bem como em outros países, os



100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



gastos com gestão ambiental enfrentam dificuldades para serem implementados e mantidos em virtude da escassez de recursos financeiros. Seu estudo demonstrou que as despesas públicas ambientais não representam prioridade política, sendo reflexo do descaso em relação ao meio ambiente.

## 5 CONCLUSÃO

A pesquisa analisou os gastos públicos com gestão ambiental das esferas governamentais brasileiras. Diante do conflito entre o crescimento econômico e a gestão ambiental em países de todo o mundo, além da instabilidade e da insuficiência dos gastos ambientais que representam a baixa prioridade que é dada a esse assunto, estudos que auxiliem na compreensão do desempenho ambiental das cidades são cada vez mais necessários.

Por meio da análise dos dados coletados no estudo, observou-se queda significativa dos dispêndios destinados à gestão ambientais superior àquelas sofridas pelas outras funções do orçamento público. Apesar da gestão ambiental ser de responsabilidade compartilhada entre os entes governamentais, se constata um processo de priorização dos gastos ambientais para o ente municipal, que ao contrário das outras esferas, obteve crescimento nos dispêndios destinados às questões ambientais, fruto da maior autonomia dada aos municípios em prol das ações ambientais.

A descentralização apresenta vantagens consideráveis, visto que é capaz de agilizar a implementação de políticas ambientais através da aproximação entre representantes políticos e a população. Entretanto, há de se observar que a falta de direcionamento e integração entre os poderes, além de conflitos de interesses entre os poderes públicos e privados, constituem obstáculos para o funcionamento efetivo de ações em proveito do meio ambiente (Dantas, Pacheco, Liboni, & Caldana, 2014).

Os estudos apontaram ainda que os dispêndios ambientais não são prioridade e há heterogeneidade de sua concentração nas regiões economicamente mais ricas, se concentrando principalmente na região Sudeste. Em relação ao padrão de alocação dos recursos, há gasto maior com “preservação e conservação ambiental”, bem como em “outras despesas ambientais”, e que somados representam 79,5% do total destinado para a gestão ambiental. Ressalta-se que a gestão ambiental se trata de uma função que enfrenta constantes restrições econômicas e políticas, o que denota preocupação, uma vez que os investimentos são insuficientes para a implantação de políticas públicas eficazes. Em média, os gastos com gestão ambiental representam menos de 0,3% do total gasto pelo governo, além de ser observado uma forte tendência de queda em virtude de cortes orçamentários, falta de priorizações ou até mesmo não execução das políticas ambientais.

De fato, há de considerar a extensão territorial brasileira, a instabilidade econômica e o direcionamento das políticas públicas no tocante ao volume de gastos realizados com as questões ambientais. Contudo, a escassez de recursos financeiros cria lacunas para implementação e manutenção de políticas envolvendo a gestão ambiental. Ressalta-se que é necessário incentivar a participação da sociedade, por meio de canais de comunicação abertos e transparentes, de modo a haver uma aproximação da população nas tomadas de decisões (Giaretta, Fernandes, & Philippi Jr, 2012). Logo, é evidente que as políticas públicas ambientais necessitam de atenção tanto da sociedade, quanto dos entes governamentais e da própria academia.

Ressalta-se que apesar de estudo demonstrar concentração dos gastos com gestão ambiental nas capitais e regiões economicamente mais ricas, principalmente a região Sudeste, os municípios





100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



como um todo apresentam restrições políticas e econômicas visto que proporcionalmente aos gastos totais, o desempenho verde nas despesas dos municípios encontra-se insuficientes para a efetivação de políticas ambientais. Outro problema que agrava a implementação de políticas públicas referente à gestão ambiental é a promoção do desenvolvimento econômico imediato que renuncia as questões ambientais.

É importante ressaltar que impacto dos gastos com meio ambiente embora signifiquem uma nova destinação necessária dos recursos públicos, também é nova fonte de recursos (Tridapalli Borinelli, Campos & Castro, 2011). Partindo destes pontos, é notório que as questões ideológicas, políticas e administrativas têm grande influência em relação os gastos públicos. Portanto, apontar com detalhamento e maior transparência nas informações dos gastos governamentais, possibilita uma melhor análise das contas públicas e, por consequência, os estudos sobre os mesmos passam a informar à sociedade sobre onde estão os níveis de investimentos e as suas respectivas prioridades ao destiná-los em cada governo, como citam Bueno, Oliana e Borinelli (2013).

Estudos descritivos quantitativos são relevantes para indicar tendências de longo e médio prazo nos gastos ambientais, o que pode sugerir o fortalecimento ou debilitação da política ambiental, tendo em vista que as demandas para o desenvolvimento sustentável são cada vez maiores diante do cenário que combina a histórica baixa efetividade da política ambiental e as tendências de agravamento do quadro de riscos e tragédias associadas ao processo de degradação ambiental no país e no planeta (Tridapalli, Borinelli, Campos, & Castro, 2011).

A pesquisa apresentou algumas limitações quanto aos valores informados pelos entes da federação, visto que alguns municípios não disponibilizaram os dados necessários para o estudo, além de outros informarem o valor nulo em suas variáveis. Adianta-se que vários estudos têm discutido a importância dos gastos públicos com o meio ambiente. Este trabalho visa, portanto, a contribuição com o avanço teórico sobre o tema de modo a ajudar na compreensão do desempenho ambiental, possibilitando a criação de mecanismos de melhoria das ações em prol do meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

Avila, R. D., & Malheiros, T. F. (2012). O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: *Saúde e Sociedade*, 21, 33-47.

Borinelli, B., Guandalini, N. N., & Baccaro, T. A. (2017). Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. *Rev. Serv. Público Brasília*, 68(4), 807-834.

Borinelli, B., Tridapalli, J. P., Campos, M. F., & Castro, C. (2011). Gastos públicos em meio ambiente no estado do Paraná: uma análise exploratória para o período 2002 a 2009. *Revista de Políticas Públicas*, 15(1), 99-108.

Bueno, W., Oliana, F., & Borinelli, B. (2013). O estudo do gasto público em meio ambiente. *Economia & Região*, 1(1), 118-133.

Carneiro, A. F., Moura, A. V., & Neto, S. C. (2013). Análise da Função de Despesa Gestão Ambiental nos Municípios de Rondônia. *Revista de Estudos Contábeis*, 4(7).



ORGANIZAÇÃO



APOIO





100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



Carneiro, P. E. (2008). Modelo de mudanças climáticas com gastos públicos. *Contexto Internacional*, 30(1), 49-88.

*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). Brasília, DF. Recuperado em 10 julho, 2020, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

Creswell, J. W. (2007). *Projeto de Pesquisa: Método qualitativo, quantitativo e misto* (2 ed.). Porto Alegre: Artmed.

Cruz, C., Sauerbronn, F., & Macedo, M. A. (2013). Um estudo sobre a divulgação de informações de gestão ambiental nas homepages de grandes municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 10(20), 161-182.

Dantas, M. K., Pacheco, L. M., Liboni, L. B., & Caldana, A. C. (2014). Análise dos gastos públicos com gestão ambiental no Brasil. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 8(3).

Giaretta, J. B., Fernandes, V., & Philippi Jr, A. (2012). Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 19(62), 527-550.

Guandalini, N. N., Borinelli, B., & Godoy, D. F. (2013). Gastos Públicos Ambientais nas capitais dos estados brasileiros: um estudo exploratório no período de 2002 a 2010. *Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais*, 14(2).

Guimarães, P. C., Carneiro, J. M., & Dowell, S. M. (1992). Gasto na gestão ambiental no Estado de São Paulo: um estudo preliminar. *Revista de Administração Pública*, 26(2), 155-172.

Hein, A. F., Dotto, M. L., & Silva, N. L. (2017). Gastos com gestão ambiental no setor público e sua relação com a concepção de cidades sustentáveis. *Revista Orbis Latina*, 7(2), 120-149.

Konisky, D. M., & Woods, N. D. (2012). Measuring state environmental policy. *Review of Policy Research*, 29(4), 544-569.

*Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000* (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 9 julho, 2020, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).

*Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981* (1981). Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 12 julho, 2020, de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>.

Leme, T. N. (2010). Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e políticas públicas*, 2(35).



ORGANIZAÇÃO



APOIO





100% ON-LINE

A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

7 a 9 de setembro



Lemos, R. A., Young, C. E., & Geluda, L. (2005). Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas. *III Simpósio de Áreas Protegidas*.

Magrini, A., & Marco, A. (2001). Política e gestão ambiental: conceitos e instrumentos. *Revista Brasileira de energia*, 8(2), 1-8.

Meadowcroft, J., 2014. Comparing environmental performance. In: A. Duit, Ed. *State and environment. The comparative study of environmental governance*. Cambridge, MA: MIT Press, 27–52.

Pereira, P. V., & Figueiredo Neto, L. F. (2020). Evolução dos gastos públicos ambientais dos municípios brasileiros: uma análise no período de 2005 a 2015. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, 25(2), 425-437.

Philippi Júnior, A., & Bruna, G. C. (2015). Política e gestão ambiental. In *Curso de gestão ambiental*. Barueri: Manole.

*Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 9 julho, 2020, de [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/).

Sabatier, P. &. (1980). The implementation of public policy: a framework of. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.

Tridapalli, J. P., Borinelli, B., Campos, M. F., & Castro, C. (2011). Análise dos gastos ambientais no setor público brasileiro: características e propostas alternativas. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 5(2), 79-95.

Wakim, V. R., Santos, D. V., Magalhães, E. A., & Silva, S. P. (2013). Environmental public expenses in the Brazilian states: a study of the period within 2002 and 2011. *Journal of Finance and Accounting*, 1(2), 62-66.

Young, C. E. F. (2005). Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável: o caso brasileiro. *As instituições financeiras públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina*. Brasília, FLACSO/Brasil.

Zhang, K.-m., & Wen, Z.-g. (2008). Review and challenges of policies of environmental protection and sustainable development in China. *Journal of environmental management*, 88(4), 1249-1261.




ORGANIZAÇÃO



APOIO






**100% ON-LINE**

**A Contabilidade e as  
Novas Tecnologias**

10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças  
10º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade  
3º UFSC International Accounting Congress

**7 a 9 de setembro**



Zhang, Y. (2013). *Veto Players and Environmental Protection Policy in European Countries* (Doctoral dissertation, Georgetown University).



**7 a 9 de setembro**

ORGANIZAÇÃO





APOIO