

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE-FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS-
ICEAC
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

GESSICA MARTINS DE OLIVEIRA

**ANALISE DO GASTO PÚBLICO EM GESTÃO AMBIENTAL NA PRIMEIRA
DÉCADA DO SÉCULO XXI: UM ENTRAVE PARA O DESENVOLVIMENTO
ECONOMICO?**

RIO GRANDE
2016

Gessica Martins de Oliveira

**ANALISE DO GASTO PÚBLICO EM GESTÃO AMBIENTAL NA PRIMEIRA
DÉCADA DO SÉCULO XXI: UM ENTRAVE PARA O DESENVOLVIMENTO
ECONOMICO?**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel pelo curso
de Ciências Econômicas da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Cassius R. de Oliveira.

RIO GRANDE

2016

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos irão em primeiro lugar à todos os professores do Instituto de Ciências Econômicas por toda a impecabilidade nas aulas e no decorrer da graduação. Estes são responsáveis pela formação de grandes economistas que estudaram na Universidade Federal do Rio Grande. Por sempre instigarem a visão crítica, demonstrando que a área da Ciência Econômica deverá sempre estar aberta ao questionamento e indagação.

Agradecer de forma especial ao Prof. Dr. Cassius R. de Oliveira pela dedicação na área ambiental, onde sempre colocou como um ponto de importância na crítica econômica.

Agradeço a todos os meus familiares e amigos pelo apoio que recebi e a compreensão que todas estas pessoas tiveram em momentos difíceis, onde nem sempre pude acompanhar e estar presente nas reuniões e confraternizações. Agradeço pelo incentivo e apoio familiar, que recebi durante toda a vida, a concluir meus estudos e seguir os caminhos escolhidos.

RESUMO

Este trabalho possui o objetivo de avaliar o histórico brasileiro em gestão ambiental, a partir disto evidenciar o gasto público nas políticas ambientais no período de 2000-2010. Conceituar o mito existente na forma de produção econômica brasileira, em que só há crescimento com degradação ecológica, e a preservação ambiental seria um fator redutor dos índices econômicos. Buscar dados para a análise do desenvolvimento econômico e as implicações sobre a área ambiental brasileira, com o objetivo de encontrar uma possível relação entre as pressões sofridas pela natureza e o crescimento econômico. Foi realizado uma sistematização dos dados e uma análise dedutiva com a finalidade de construir resultados a partir dos números econômicos e ambientais. Com o presente estudo foi possível verificar que não há relação positiva entre destruição ambiental e maiores níveis de desenvolvimento. Quebrando os mitos de que só há crescimento através da utilização desordenada dos recursos naturais. De modo que é preciso uma maior atenção do Estado brasileiro para as questões ambientais, pois apesar de não validados mitos, estes continuam na formação do processo produtivo do país.

Palavras-chave: Crescimento, Degradação e Gestão.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 HISTÓRICO DA GESTÃO AMBIENTAL	8
2.1 Gestão Ambiental no Brasil.....	10
2.2 Uma discussão entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade	14
2.3 Análise da Literatura: CURVA DE KUZNETS e a Relação do Crescimento e a Gestão Ambiental.....	16
2.4 Críticas à curva de Kuznets: relação entre desenvolvimento e gestão ambiental.....	19
3 UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA GESTÃO AMBIENTAL	22
3.1 Gastos públicos na gestão ambiental: algumas definições.....	22
3.2 Gastos públicos federais brasileiro (primeira década do século XXI):	26
3.3 Gastos Públicos estaduais brasileiro (primeira década do século XXI):	29
3.4 Avaliação do comportamento nos orçamentos ambientais nas capitais de estados e nos municípios.....	32
4.DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E GESTÃO AMBIENTAL: A ECONOMIA PODE TER ESTES FATORES SIMULTANEAMENTE?	35
4.1 Política ambiental pode ser causa de estagnação no desenvolvimento econômico	35
5 CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

A partir da história econômica brasileira, em que foi baseada na extração de recursos naturais, foram estabelecidos alguns “mitos” em relação ao desenvolvimento econômico e sustentabilidade. E que atualmente esta visão, ideia de que desenvolvimento não pode estar atrelado a proteção ambiental, não foi superada e continua presente na forma de produção brasileira.

O atual estudo possui o objetivo de avaliar a existência de possível entrave econômico gerado pela política ambiental no Brasil, entre o período de 2000 a 2010. A partir desta pesquisa busca-se identificar a presença de relação entre sustentabilidade e desenvolvimento na economia brasileira.

O desmatamento florestal sempre foi visto como ponto fundamental no momento da consolidação da agricultura, e por este motivo existe uma ideia de que a produção brasileira somente poderá desenvolver-se a partir da utilização desordenada dos recursos ambientais.

Foram observados os gastos públicos nas políticas ambientais, níveis de desenvolvimento, porcentagem de degradação ambiental e os índices de distribuição da renda. Primeiramente foi realizado um estudo histórico sobre a evolução da economia brasileira, buscando as relações entre desenvolvimento e conservação ambiental, posteriormente avaliou-se os dados econômicos e de sustentabilidade nas escalas municipal, Estadual e Federal. A análise fica interessante para o período avaliado, pois foram os anos que ocorreram grandes investimentos no setor de desenvolvimento o que gerou aumento da renda familiar.

Será avaliada a responsabilidade do setor público na implementação de metas e políticas na área ambiental, e realizada uma análise das características e tendências dos orçamentos do governo, para o período estabelecido nesta monografia. Posteriormente foi feito um levantamento no nível de desenvolvimento (IFDM) e distribuição de renda (Gini), para a elaboração de um comparativo com os dados ambientais.

Com a utilização de um método dedutivo foi possível realizar alguns

comparativos entre níveis de sustentabilidade e desenvolvimento econômico, no objetivo de produzir a uma análise que esclareça os presentes questionamentos colocados neste trabalho. A finalidade é chegar a uma resposta perante o problema ambiental enfrentado na economia brasileira, onde a dúvida está na possibilidade de um crescente desenvolvimento econômico junto a efetiva preservação do meio ambiente.

2 HISTÓRICO DA GESTÃO AMBIENTAL

Este capítulo tem por objetivo colocar uma breve discussão sobre o histórico da política ambiental, descrevendo a iniciativa dos debates sobre o tema e demonstrar os possíveis entraves entre desenvolvimento e conservação ambiental.

O sistema econômico desenvolvido a partir da Revolução Industrial, no final do século XVIII, foi baseado no intensivo uso e extração de matérias-primas, levando ao aumento significativo da utilização dos recursos ambientais. Tendo em vista que no período estes recursos eram encontrados com abundância, a questão da sustentabilidade, ou seja, possuir condições para o bom desenvolvimento sem esgotar os recursos para o uso futuro- deixou de ser uma discussão para os economistas e gestores públicos.

Nas últimas décadas do século XX uma possível escassez de recursos naturais decorrente da atividade econômica tornou-se preocupação da diplomacia internacional. À partir da década de 60 este problema passa a ser assunto em debates internacionais, afim de buscar um desenvolvimento sustentável. Nos Estados Unidos, em 1986, Rachel Carson lança um livro chamado A primavera Silenciosa -Silent Spring- relatando aos impactos dos agrotóxicos na natureza (Lago,2006).

Os principais processos que causam a degradação ambiental durante décadas são: problemas relacionados ao solo (por exemplo, a perda de fertilidade), desmatamento, controle da água, destruição do habitat, caça, entrada de espécies não naturais ao ambiente nativo, a pesca sem controle, mudanças climáticas decorrentes da ação humana, a acumulação de toxinas na atmosfera e a escassez de fonte energética.

Desde a década de 60, quando houve o surgimento das discussões de políticas ambientais, o financiamento de tais medidas tem sido um problema a ser resolvido. O tema é assunto nos debates internacionais, como os países poderiam alcançar o desenvolvimento sustentável sem afetar a evolução da economia. O financiamento de políticas com efetivos resultados se tornou um fator crítico mundial

nas medidas ambientais modernas.

No ano de 1968 o Clube de Roma realiza uma conferência (com cientistas, chefes de estado e a imprensa). Em 1972 foi publicado pelo Clube de Roma um grande relatório ambiental, o *The Limits to Growth* (Limites do Crescimento), que fundamentou os aspectos de preocupação mundial. Como era momento de guerras (Guerra Fria e do Vietnã) foi levado em conta toda a tecnologia usada nos confrontos e sendo relevante a possibilidade de holocausto mundial. Mas neste documento foi defendido a “teoria do crescimento zero”, onde era esperado que os países tivessem foco na recuperação ambiental e parassem de crescer. Tal teoria não foi aceita, mas deixou claro que o mundo precisaria adotar políticas ambientais. (Lago, 2006)

Na Suécia, em Estocolmo, ainda em 1972 houve um marco nos aspectos mundiais sobre a importância das políticas ambientais. Foi realizado a 1ª Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, e foi elaborado o Tratado de Estocolmo onde tinha como princípios banir alguns poluentes tóxicos de alto impacto sobre a vida ambiental. No tratado também foi escrito as primeiras SOFT LAWS, são leis internacionais que não possuem obrigatoriedade de aplicação sobre aspectos ambientais internacionais.

Os documentos assinados no Tratado de Estocolmo descreviam políticas gerais para os estados-membros, a fim de diminuir a degradação ambiental provocada pela industrialização.

Após a Conferência de Estocolmo, em 1980, foi criada a World Conservation Strategy (Estratégia de Conservação Mundial) com o apoio entre a União Internacional para a Conservação da Natureza, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Fundo Mundial para a Vida Selvagem onde a finalidade era a redefinição das discussões ambientais após Estocolmo. Isto se deu pelo fato que foi reconhecido que aqueles países envolvidos com o desenvolvimento econômico precisariam unir forças para garantir a sustentabilidade ambiental. (Lago, 2006)

Esta estratégia descrevia a importância do desenvolvimento sócio econômico sustentável, com foco na necessidade de preservação dos ecossistemas, conservação da diversidade biológica e a utilização racional dos recursos naturais. Porém segundo o economista Oswaldo Sunkel, que na década foi Presidente do Escritório de Meio Ambiente da Comissão Econômica para a América Latina, a

proposta da Estratégia mundial para a Conservação não criou impacto de novas políticas. Conforme Sunkel o erro foi na formulação da proposta, que colocou o enfoque na conservação quando deveria ter descrito um gerenciamento sustentável dos recursos naturais.

Após dez anos da Conferencia de Estocolmo, em 1982, o programa das Nações Unidas realizou uma sessão especial em comemoração. Neste período outras preocupações entravam na lista das reuniões, uma delas era o início da geração de resíduos pela ação humana, que já estavam em níveis bem avançados.

Em 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável na formação de novas políticas ambientais tornou-se mais praticas com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento que também ficou conhecida como a Cúpula da Terra ou Rio-92. Esta Cúpula foi absorvida com mais eficiência, com 178 países e a importante participação da sociedade civil. (Lago, 2006)

Na Rio-92 foi criada o Convenção sobre Diversidade Biológica, onde ocorreu uma importante união entre os princípios legais e políticos a nível global para a conservação e utilização da biodiversidade. Foi um acordo realizado entre 168 países, onde os participantes deveriam criar programas e tecnologias com foco direto na conservação da biodiversidade ambiental. (Lima, 2003)

Por fim, o ultimo acontecimento internacional voltado para a sustentabilidade foi o Protocolo de Quioto, em 1999. As propostas eram de políticas e compromissos menos brandos na redução de gases na atmosfera que acarretam no efeito estufa, com metas individualizadas para cada país conforme seus dados de gases já lançados. Os países em desenvolvimento ficaram isentos das políticas (Brasil e Índia, por exemplo), já países desenvolvidos tinham a meta de diminuir 5% a emissão de gases. (Lago, 2006)

2.1 Gestão Ambiental no Brasil

Todas as degradações causadas pelo homem ocorrem no planeta a décadas, mas somente nas ultimas décadas do século passado que este problema passou para um nível crítico. Isto pelo fato de que houve rápido crescimento

demográfico, alto desenvolvimento tecnológico e crescimento do consumo gerado pela sociedade, portanto assim a demanda pelos recursos naturais passa dos limites sustentáveis.

A realização de políticas ambientais públicas no Brasil não é uma ação fácil, são vários os empecilhos para uma efetiva gestão ambiental. Um destes problemas está no fato histórico cultural de formação da economia brasileira.

A economia colonial que é característica histórica no Brasil deixou a cultura de degradação com extensiva exploração dos recursos naturais, já que são encontrados em grande diversidade e erroneamente considerados, até um certo período, inesgotáveis. A economia colonial servia para satisfazer a metrópole e todos os materiais utilizados, para um possível desenvolvimento, precisavam ser importados de Portugal. Um exemplo do excesso de exploração ambiental ocorreu logo na primeira atividade econômica desenvolvida (pau-brasil), onde a extração sem nenhum tipo de controle fez com que a árvore se tornasse raro de encontrar. Após isto foi preciso encontrar outros tipos de atividades como tabaco e cana-de-açúcar, sempre baseado na extração de produtos naturais. (Rocha, 2011)

Para a construção e desenvolvimento do país os governantes ocuparam os territórios não explorados, para garantir a integridade destas áreas. Na década e 30, as obras de infraestrutura tiveram importância mas na época não foi levado em considerações questões ambientais.

Torna-se fácil perceber que o território nacional brasileiro sempre foi considerado como riqueza, esta podendo ser apropriada por algum agente. Em defesa da modernização e industrialização, que foi foco de todos os governos nacionais desde a Revolução Industrial, e para colocar o país no espaço econômico mundial as políticas públicas sempre foram voltadas para a formação de riqueza.

O intenso crescimento de processo e industrialização transformou o ambiente e trouxe impactos negativos para a quantidade disponível de recursos naturais. Onde o desenvolvimento cada vez maior de uma sociedade consumista que os bens perderam a utilidade única de satisfazer as necessidades dos consumidores e passam a representar status e poder aquisitivo.

A velocidade com que a indústria precisa fabricar novos produtos onde cada bem adquirido o antigo precisa ser descartado, tal fato acumula o problema dos resíduos no ambiente natural. Podemos ainda colocar nestes fatos a energia e matéria-prima que são utilizadas para a fabricação de produtos que são

descartados rapidamente pela sociedade e que deveriam ter uma vida útil maior.

Como colocado neste trabalho anteriormente, a RIO-92, teve grande peso nas políticas ambientais nacionais, pois nesta reunião foi elaborada a maior planejamento ambiental. Foi criada a AGENDA 21 que é considerado o melhor instrumento planejador de uma sociedade e economias sustentáveis, onde em escala mundial combina políticas de proteção ambiental, economia eficiente e justiça para a sociedade. Onde são referências para uma melhora na qualidade de vida humana com utilização sustentável de todos os recursos oferecidos pelo ambiente natural (Souza, 2009).

Um eficiente planejamento ambiental busca a valorização e sustentação dos recursos a fim de manter as relações entre os ecossistemas e a sustentabilidade da vida ambiental. Na sociedade moderna, para que se obtenha um sistema de políticas eficientes, é preciso que a civilização seja também agente que aplique esforço contínuo. Com o objetivo de controlar as atividades e desenvolvimento que produzem impactos ambientais negativos é preciso que haja uma combinação por partes dos agentes, com processos de pesquisa e análise e após executar junto com a sociedade decisões baseadas nos estudos realizados por especialistas.

A gestão ambiental no Brasil foi desenvolvida no ambiente de redemocratização, nos anos 80, mas estas discussões não tinham a sociedade com sujeito participante. Este tipo de assunto foi abordado a partir das exigências dos membros ambientalistas internacionais, que já estavam com suas políticas avançadas se comparados ao Brasil.

Com a única preocupação de poluição ambiental, ainda na década de 70, foi criada Secretaria Especial de Meio Ambiente com um começo ao alerta ambiental. Já em 1981 com a Lei Nº 6.938 que coloca políticas de aplicação para qualidade da vida ambiental e gerenciar condições para um desenvolvimento sócio econômico sustentável (Bueno, Oliana e Borineli, 2013). Conforme o Ministério do Meio Ambiente (2001)

O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público [...]”A atuação do SISNAMA se dará mediante articulação coordenada dos Órgãos e entidades

que o constituem, observado o acesso da opinião pública às informações relativas as agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental [...]

No mesmo período surge o Conselho Nacional do Meio Ambiente que identifica o Programa CONAMA e suas atribuições, e que este possui a função de assessorar, pesquisar e colocar ao Conselho Público políticas ambientais, determinando as normas e níveis compatíveis de uma natureza sustentável e equilibrada para uma vida humana sadia.

No governo Sarney, em 1988, foi criado o programa “Nossa Natureza”, e como agente para executar as normas da Política de Desenvolvimento Sustentável foi fundado o Instituto Brasileiro de meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA). A função do IBAMA era combater o desmatamento onde no primeiro momento obteve resultados positivos, portanto a falta de recursos e investimentos fez com que o departamento perdesse sua ação eficaz no combate ao desmatamento.

Conforme Sarney (1988, p.510)

Conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis, estruturar o sistema de proteção ambiental, promover a educação ambiental e a conscientização pública sobre a necessidade de conservação do meio ambiente na Amazônia Legal, disciplinar a ocupação e exploração racionais fundamentadas no ordenamento territorial, regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação do homem, proteger as comunidades indígenas e as populações dedicadas ao extrativismo.

No momento o Brasil está bem avançado no assunto ambiental, tendo como suporte uma legislação completa, o planejamento nacional se desenvolveu de forma satisfatória. O problema brasileiro está na aplicação das leis, onde há um grande número de crimes ambientais sem receber as devidas sanções.

Com o medo de uma paralização no crescimento econômico os governantes brasileiros dão amparo, às grandes empresas do setor de agroindústria, para arruinar a natureza. Isto ocorre com o respaldo de proteger o desenvolvimento do país. Outro fato que deve ser considerado é que boa parte dos governantes possuem empresas que exploram de forma errônea os recursos naturais. A falta de preocupação e participação da sociedade brasileira nas discussões sobre a devastação do meio ambiente é outro entrave na eficácia da política ambiental no

país.

2.2 Uma discussão entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade

Nos Brasil existe a equivocada ideia da relação entre desenvolvimento e preservação ambiental, onde o maior mito é que a sustentabilidade dos recursos é um problema para o desenvolvimento do país. Para o setor da indústria e formação de energia os obstáculos estão nas normas ambientais, que para os empresários são excessivamente rígidas, os donos de propriedades rurais criticam o Código florestal.

Os agricultores acreditam que para garantir geração de emprego e renda deveria ser livre a conversão de áreas florestais em áreas agrícolas. A pressão deste setor é o que incentiva a bancada ruralista dos governantes a diminuir as metas das normas ambientais, principalmente no que tange ao Código florestal.

Como historicamente o território nacional foi dominado pelo sistema colonial, onde os recursos eram extraídos sem nenhum controle e terras eram utilizadas para a agricultura sem preocupações ambientais. Desde o princípio da colonização a degradação florestal é excessiva e o sistema latifundiário brasileiro está diretamente ligado ao problema da degradação florestal.

O sistema, implementado na América Latina, de substituição das importações nas décadas de 50 e 60 manteve a degradação ambiental. Onde o processo de desenvolvimento da indústria foi baseado na utilização de tecnologia com a excessiva utilização dos recursos naturais e a emissão de combustíveis fósseis era uma realidade diária.

Com as políticas ambientais desenvolvidas em países desenvolvidos e a expansão do comércio internacional empresas conhecidas como “indústrias sujas” (as mais poluentes), transferiram-se para os países periféricos. Estes começaram a produzir commodities de baixo valor agregado com a emissão de altos níveis de poluição. Conforme Young e Lustosa (2003, p. 207).

Apesar da periferia ser exportadora de commodities primárias, portanto intensiva no uso de recursos naturais, a questão ambiental não estava presente na análise de Prebisch, bem como da quase totalidade dos economistas antes da década de 1960, independente da corrente de pensamento – somente a partir da década de 1970 a

questão ambiental vai ganhar espaço na análise econômica, ainda que marginalmente. Consequentemente, não havia preocupação com a sustentabilidade dessas atividades, com pouca importância atribuída aos riscos de exaustão de recursos ou aos problemas de degradação do meio ambiente deteriorando as condições de vida da população.

Neste contexto, novamente o processo de industrialização estava afetando a qualidade ambiental. Fato que ajudou a admitir o mito de que, degradar seria inevitável para gerar desenvolvimento da economia tais níveis de poluição seriam explicados em defesa da industrialização.

Pelo seu maior conhecimento das tecnologias de industrialização e a pressão social por um ambiente menos poluído, o centro diminuiu sua participação na emissão de poluentes. A periferia ficou com os maiores níveis de poluição, pelos métodos tecnológicos utilizados na produção de commodities.

A distribuição desigual da riqueza produzida pela indústria, as maiores parcelas ficavam com os agentes mais poderosos. Onde estas camadas eram consumidoras dos produtos que mais emitiam poluição. As áreas com níveis elevados de poluição eram desvalorizadas e assim habitadas pela camada de baixa renda, esta população não possuía força política para evitar a degradação que se permanecia nestes locais.

Um discurso tentava justificar a concentração de renda, onde toda riqueza gerada ficava nas mãos da elite. A conhecida teoria de que o bolo deveria crescer antes da distribuição. Conforme Young; Lustosa (2003, p. 208 e 209),

Tal como o “discurso oficial” buscava justificar a concentração dos benefícios nas mãos das elites como necessidade de financiar o processo (a famosa teoria de que o bolo precisava crescer antes de ser distribuído), passou-se analogamente a defender a posição de que a poluição seria a compensação pelo grau mais elevado de industrialização (algo como o bolo precisava ser sujo para crescer, e só depois poderia ser limpo).

A poluição tinha como justificativa o crescimento e desenvolvimento industrial, onde no primeiro momento deveria haver emissão de poluição para que após a criação de renda (crescimento do bolo), o ambiente deveria ser limpo.

2.3 Análise da Literatura: CURVA DE KUZNETS e a Relação do Crescimento e a Gestão Ambiental

Apresentada pelo economista ucraniano Simon Kuznets (1901-1985), que ganhou um Prêmio Nobel em 1971, e desenvolveu importantes estudos na área de macroeconomia. Inicialmente, o que buscou representar a curva de Kuznets, foi a hipótese de que nos primeiros ciclos do desenvolvimento haveria uma tendência ao aumento de desigualdade social. Após um país alcançar certo nível de renda per capita, as próprias forças de mercado iriam reduzir esta desigualdade. Conforme Carvalho e Almeida (2010, p. 589).

Quando o crescimento ocorre em um país extremamente pobre, a poluição inicialmente cresce porque os aumentos na produção geram emissões de poluentes e porque o país, dado sua pobreza, coloca uma baixa prioridade sobre o controle da degradação ambiental. Uma vez que o país ganha suficiente grau de afluência, sua prioridade muda para proteção da qualidade ambiental. Se esse efeito renda é forte o suficiente, causará o declínio da poluição.

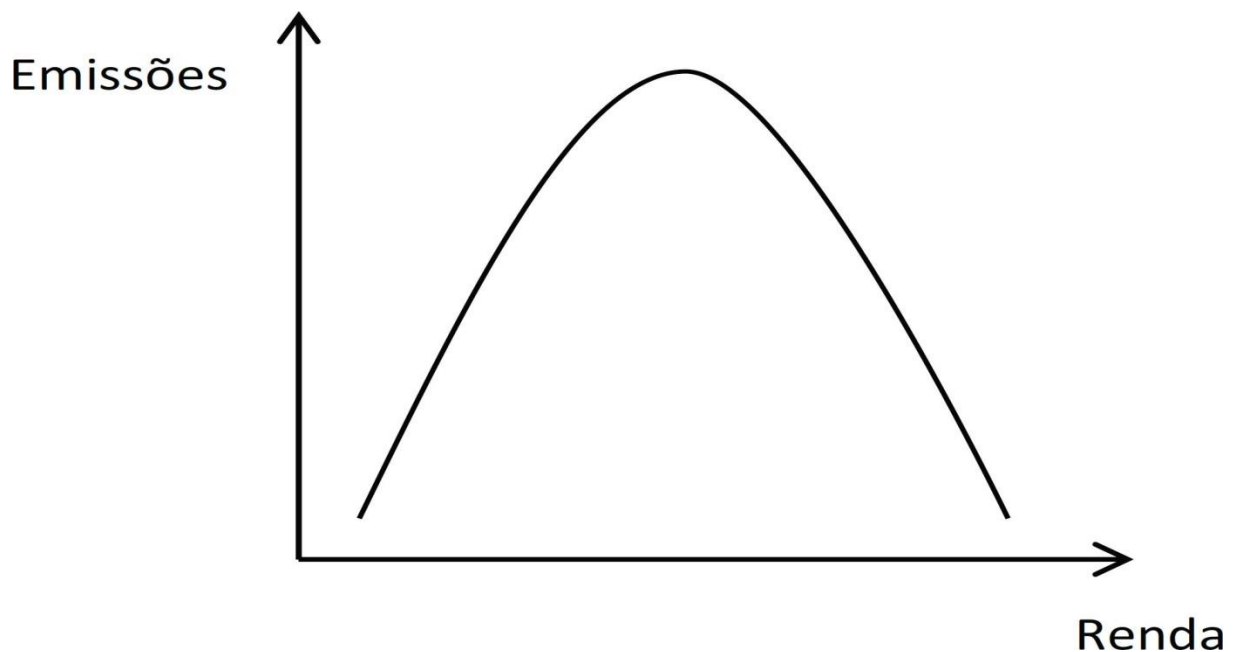
A aplicação, da curva de Kuznets (CAK), para a área ambiental possui o mesmo formato de "U" invertido. Esta metodologia é usada pelos pesquisadores que acreditam existir uma relação de prioridade entre o desenvolvimento e o meio ambiente. Onde os grandes problemas ambientais só seriam causados nas fases iniciais do desenvolvimento, e que a partir da obtenção de certo nível de renda per capita e educação haveria uma diminuição da degradação ambiental.

A economia passaria por três estágios, o primeiro seria a mudança de uma atividade agrícola para a industrializada, e para a ampliação do parque industrial a pressão do crescimento estaria sobre o meio ambiente. No segundo estágio a característica principal seria a maturação da infraestrutura industrial, neste período áreas de menores utilizações dos recursos naturais (setores de necessidades básicas) seriam desenvolvidos. Junta a uma melhoria nas técnicas com o estreitamento da legislação ambiental, a produção começaria a demandar menos recursos/energia. O terceiro estágio seria o deslocamento entre o crescimento da economia e as pressões causadas, na primeira etapa, ao meio ambiente. (Lucema 2005).

Assim como mostra a Figura 1, a Curva de Kuznets apresenta a pressão

ambiental como uma função da renda per capita. Sendo com o formato de "U" invertido e conceituando os três estágios da curva, onde o primeiro é a parte ascendente, o segundo um período de estabilização e o terceiro a parte descendente (Carvalho, Almeida, 2010).

Figura 1 - Curva de Kuznets



Fonte: Ávila e Diniz , 2015

A inversão da trajetória esta ligada a uma elasticidade renda positiva para o meio ambiente, portanto, conforme há aumento na renda a sociedade tende a demandar uma maior qualidade ambiental. Também ocorrem mudanças na produção e no consumo, nos níveis de educação ambiental assim consequentemente na conscientização sobre os prejuízos causados no meio ambiente pela atividade econômica. O deslocamento entre o crescimento de a pressão ambiental (que ocorre na parte descendente da curva), tem como base de explicação o aumento da legislação/regulação ambiental e os avanços tecnológicos. (Lucema 2005).

Existe uma visão sobre o a causa da Curva de Kuznets, onde a

transferência de indústrias sujas para países em desenvolvimento (renda baixa) em razão das menores regulamentações ambientais. Conforme esta hipótese, as diferenças entre as regras ambientais de países ricos e pobres seria uma vantagem comparativa na produção de bens geradores de poluição para as nações desenvolvidas. Se esta hipótese for verdadeira, para que se confirme a trajetória da CKA, a elasticidade renda por produtos manufaturados deve ser negativa quando certo nível de renda for alcançado.

Conforme o que explica a CKA, seria possível chegar ao ponto onde o crescimento não seria nocivo ao meio ambiente, o desenvolvimento sustentável seria alcançado com o crescimento de renda. Assim interesses ambientais seriam, no longo prazo, com o modelo de desenvolvimento econômico.

Embora a CKA possua fortes implicações do desenvolvimento e qualidade ambiental algumas observações precisam ser colocadas. Os resultados empíricos encontrados são para uma lista seleta de países, por exemplo, os EUA não pode ser usado por este modelo. Ponto que precisa ser destacado conforme Alves (2014, p. 11)

Curva de Kuznets” não se aplica para o caso dos EUA – país super desenvolvido e líder da economia mundial. Por outro lado, países como Taiwan, Coréia do Sul e Singapura apresentaram rápido desenvolvimento econômico sem passar pela fase de grande concentração de renda. Desta forma, a CAK não acontece necessariamente nem na sua fase ascendente e nem na descendente.

Outro ponto a ser observado, são as evidências da Curva de Kuznets que só foram comprovadas para certos poluentes, aqueles de impacto local e de baixo custo de controle. Por exemplo, os gases que provocam o efeito estufa, não representa a trajetória da CKA, assim seria um erro descrever a hipótese da curva para todos os poluentes nocivos ao meio ambiente.

Uma crítica da adaptação da CAK para o meio ambiente é a relação de aumento de renda per capita e a redução da degradação ambiental. Onde o "determinismo renda" é criticado como um ponto frágil do modelo, esta colocação que o nível da renda é variável principal para os números da poluição é constantemente contestada. (Lucema 2005).

2.4 Críticas à curva de Kuznets: relação entre desenvolvimento e gestão ambiental

Com base em dados que a literatura oferece, esta seção tenta mostrar até que ponto a teoria econômica pode relacionar conservação ambiental e crescimento. Com sustentação em alguns estudos econômicos junto a validade teórica da curva de Kuznets, até onde pode existir uma ligação entre crescimento e gestão ambiental.

Os estudos realizados acerca da curva de Kuznets ambiental, onde esta retoma a discussão entre crescimento e qualidade do meio ambiente no longo prazo, outras pesquisas apontam que a relação entre as variáveis pode ir além.

Onde a curva não poderia ser aplicada para todos os países e que a trajetória do desenvolvimento não seria estática, onde algumas variáveis poderiam sofrer alterações pela política-institucional de cada local. Um dos pontos fortes é na explicação da região decrescente da curva, que é justificada pela transição das indústrias mais poluentes para países menos desenvolvidos. Este mecanismo não poderia ser utilizado pelos países pobres, que são considerados os menos desenvolvidos.

Outro ponto que sofre críticas é o pressuposto que o próprio crescimento econômico, com o aumento da renda, seria a solução para os problemas ambientais já que isto aumentaria a pressão política por um ambiente mais saudável. Este argumento pode ser considerado muito singelo, sobre o aspecto, que a pressão social causaria alterações na legislação e isto seria o suficiente para uma mudança de atitude em um ambiente de contínuo crescimento econômico. Conforme Rocha (2011, p.20)

(...)o estudo de Arraes et al. (2006) apresenta evidências empíricas contrárias à curva de Kuznets ambiental: ao extrapolar a análise de regressão para outras variáveis ambientais – entre as variáveis utilizadas como proxy para qualidade ambiental pelos autores estão saneamento, acesso à água potável e emissões de CO₂– a relação entre estas e a renda per capita dos países pouco se aproximou do formato de U invertido postulado pela curva.

Um ponto relevante colocado por Carlos Eduardo Young é a associação entre aumento do desmatamento com a variação da população rural. Foram analisados dados sobre a população rural brasileira no Sul e Sudeste, onde a

conclusão foi que apesar da diminuição significativa da população do campo o desmatamento aumentou no mesmo período.

Três pontos foram levantados sobre a análise da CKA(Brito e Melo, 2011), o primeiro verifica até onde é possível o uso eficiente dos recursos naturais. Onde países com grandes empresas costumam sofrer maiores danos ambientais e os retornos derivados com a diminuição da poluição podem ser decrescentes. A produção em grandes empresas geram menores custos unitários na redução da poluição se comparado com pequenas indústrias. (Brito e Melo, 2011)

O segundo aspecto refere-se aos consumidores, de que forma os a sociedade impõe às empresas mudanças no comportamento de produção. O meio que a sociedade encontra para melhorar a qualidade ambiental seria por meio de pressão de demanda ou por uma relação institucional. (Brito e Melo, 2011)

Conforme Brito e Melo (2011, p.9)

(...) a redução da desigualdade pode gerar aumento da demanda por energia dos domicílios e com isso aumentar a emissão de poluentes. Os resultados encontrados por ele mostram que para dióxido de enxofre e gás carbônico tal fato é confirmado. Variáveis de falta de condições básicas de qualidade de vida como saneamento básico – fornecimento de água e esgoto – confirmaram a tendência decrescente com o crescimento da renda. De uma maneira geral, a curva de Kuznets ambiental é confirmada.

O setor de transporte é um exemplo de que o aumento na renda per capita pode significar maiores números na emissão de poluentes, pois a relação entre variação da renda e o consumo por carros é proporcional. O que impede a existência de taxas decrescentes, na emissão de CO₂ e nitrogênio, é o aumento de veículos conforme a evolução da renda.(Brito e Melo, 2011)

O terceiro ponto é em relação ao comércio internacional, onde países desenvolvidos estariam incentivando a importação de produtos com alta utilização dos recursos naturais, onde a produção é realizada nos países em desenvolvimento. Conforme Brito; Melo (2011, p.11)

As evidências mostradas pelos autores apontam dados do Banco Mundial que mostram que os países desenvolvidos, muitas vezes devido a políticas restritivas elaborada pelas instituições de seus países, tem transferido parte da sua indústria para os países em desenvolvimento. Dessa forma, a ideia prebischeana do arranjo internacional entre países ricos e pobres se tornaria ainda pior, pois

as commodities, além de gerarem poucos retornos em termos de comércio internacional, ainda aumentariam o dano ambiental.

Como a escassez e a importância no bem-estar social do meio ambiente não são parâmetros na formação dos preços, economistas sugerem que haja uma redução nos subsídios e barreiras comerciais. Se torna necessária uma reorganização nas relações de comércio, pois os recursos naturais não podem ser mensurados e compensados perfeitamente por um valor monetário. (Brito e Melo 2011).

3 UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA GESTÃO AMBIENTAL

3.1 Gastos públicos na gestão ambiental: algumas definições

Este capítulo busca identificar a tendência dos gastos públicos na gestão ambiental e também as principais características destes investimentos. Apresentar um levantamento das formas dos gastos ambientais no setor público, onde o problema de financiá-la se tornou um tema recorrente nos debates internacionais. Com o objetivo de conter a degradação ambiental um dos fatores críticos apresentados a melhor maneira de financiar estes gastos.

Nas últimas décadas os investimentos no setor ambiental cresceram de forma significativa, ainda que sejam insuficientes, isto se dá pelo fato dos alarmantes resultados que estudos científicos acabam concluindo. No Brasil a grande massa de dinheiro investido no setor ambiental advém do poder público, mesmo assim estes valores ainda são restritos e controlados.

De acordo com Young (2003) a política pública ambiental é caracterizada como um conjunto de metas e ações que visam diminuir os impactos negativos das ações antrópicas. Para que ocorra a diminuição dos impactos sobre o ambiente é preciso implementar políticas ambientais que venham a intervir diretamente no comportamento dos agentes. Assim podendo disciplinar o uso dos recursos naturais na produção do país, controlando as quantidades de poluentes emitidos no ambiente.

O órgão público precisa construir políticas ambientais desde o nível global até o regional, onde o Estado define metas a ser conquistadas pelos setores privados e públicos. Por outro lado existe uma lacuna nos estudos que façam um levantamento destes gastos, ou seja, sobre o desembolso na alocação dos recursos destinados à melhoria do ambiente.

Com o objetivo de estudar a degradação do meio ambiente, desde 1960, é crescente a pressão sobre os entes públicos a criação de política pública

específica. Era preciso começar a intervir nos modelos de produção e consumo que são fortes pontos da industrialização e desenvolvimento mundial.

Conforme Tripapalhi, Borinelli, Campos e Castro (2010, p. 3).

(...) os processos ambientais que minaram as sociedades do passado e minam as sociedades do presente são doze: desmatamento, destruição do habitat, problemas como solo (erosão, salinização, perda de fertilidade), problemas com o controle de água, sobre caça, sobre pesca, introdução de espécies estranhas ao meio ambiente nativo, crescimento demográfico, mudanças climáticas provocadas pelo homem, acúmulo de produtos químicos tóxicos no meio ambiente, carência de fontes de energia e utilização total da capacidade fotossintética.

A vida do planeta é diariamente ameaçada pela atividade humana, sendo este o principal fator que está causando a crise ambiental. Por tais motivos houve a necessidade de uma explosão nas políticas ambientais, onde o Estado possui a obrigação de determinar metas para a sociedade.

Os desafios enfrentados pelos entes públicos em relação aos investimentos, relacionam-se em como propiciar qualidade de vida adequada a sociedade com os menores custos e impacto no modelo de produção. O esforço do governo está no dispêndio em definir os gastos públicos, ou seja, na forma de custeio, transferência e investimento com a finalidade de cumprir as suas três funções: alocativa, distributiva e estabilizadora.

Todos os gastos devem estar de acordo com as ações coletivas e estarem dentro do melhor custo benefício, sem esquecer o equilíbrio das contas públicas. Assim o Estado não deve gastar mais do que, anteriormente, previsto em suas contas orçamentárias e estas devem estar conforme a legislação determina. Estes dados devem ser demonstrados na Lei Orçamentária Anual (LOA) dos gestores públicos, onde possui um espaço específico para a gestão ambiental.

Alguns estudos definem que entre 2001 e 2009 os gastos ambientais do setor público brasileiro, entre os municípios, representam 20% no montante utilizado dentro do país. Estes gastos tendem a variar e apresentam grandes instabilidades, característica decorrente nos países em desenvolvimento. Segundo o estudo do XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS (2014), se comparado os gastos ambientais no Brasil ao valor dos danos e destinação dos recursos para a sua

recuperação o país fica muito abaixo dos números necessários para uma efetiva gestão ambiental.

Para que a discussão sobre gastos públicos e gestão ambiental fique clara, é necessário apresentar os conceitos teóricos. Onde a política ambiental possui o objetivo de avaliar os custos gerados pela relação direta com as externalidades negativas e assim definir instrumentos que sejam eficazes no equilíbrio dos benefícios decorrente da atuação pública. A gestão ambiental deve focar nas ações operacionais, baseadas nas políticas públicas, a fim de promover ou recuperar a qualidade socioambiental.

No orçamento público será determinado "onde", "quando" e "quanto" se destinará à alocação dos recursos na recuperação ambiental. Onde a partir destes dados é possível verificar- se qual a importância que o ambiente possui em relação a outras áreas. Estes dados são de extrema relevância, pois são fundamentais na lida do Estado com o seu desenvolvimento ambiental contemporâneo. Apesar da crescente importância que a área ambiental vem recebendo, é preciso lembrar que esta continua sendo negligenciada e ainda não representa um tema de prioridade no orçamento público.

É possível observar a falta de integração nas políticas públicas ambientais, também um desalinhamento entre as divisões previstas legalmente e a real operação destas por parte dos governos. Vários fatores de atuação governamental podem influenciar nas políticas ambientais, onde a sua grande importância e os esforços aplicados a ela podem ser anulados. A falta de alinhamento nas propostas pode ser observado quando, o governo efetiva recursos que geram prejuízos ambientais e ao mesmo tempo utiliza capital para amenizar estes impactos.

Outra limitação encontrada que dificulta uma formulação eficiente das políticas ambientais são as estruturas das demonstrações contábeis que estão limitando os detalhes e acesso as informações. Estes dados são fundamentais para a formulação de estudo e futuras implementações das políticas públicas, assim os especialistas encontram certa dificuldade para o embasamento de suas pesquisas. Diversos tipos de análises são prejudicadas, pois há a escassez de uma base de dados confiáveis a fim de promover resultados que reflitam a realidade ambiental.(Pacheco, Dantas, Passador, Amui, 2015)

Assim é possível destacar a importância dos dados contábeis para a

política ambiental, onde esta representa a extensão na área financeira. A partir de certos dados que a contabilidade oferece é possível buscar a redução dos impactos e riscos, bem como uma provável queda nos custos aplicados na gestão ambiental. No Brasil existe pouca informação financeira direcionada para a área ambiental, assim como uma incapacidade do gestor público em abordar o tema em sua contabilidade (Bueno, Oliana e Borinelli, 2013).

A definição dos gastos públicos passa por um processo de conflito e tumultos, a determinação dos valores passa pela aprovação das unidades administrativas do Estado. Onde é necessária a aprovação e negociação no Poder Legislativo e do Poder Judiciário para que qualquer orçamento venha a ser aceito. Estes orçamentos compreendem gastos que são estabelecidos na constituição como dever do Estado, como a preservação e recuperação do ambiente a fim de garantir os direitos ambientais.

No Brasil estes investimentos são destinados a administração, setor operacional e suporte dos institutos encarregados pelo controle ambiental, controle da poluição do ar, monitoramento de áreas devastadas, remoção de lixo em áreas de reservas ambientais. Tais recursos podem ser recolhidos de fontes diversas como: compensações financeiras recolhidas na exploração de recursos naturais, empréstimos e convênios internacionais e multas pelo exercício das políticas ambientais. Estes valores variam de acordo com nível do governo, tamanho da riqueza interna e em relação aos impactos que estes danos causam a sociedade.

O controle e fiscalização destes recursos, no Brasil, são acompanhados pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 denominada como LRF (Lei de responsabilidade Fiscal). A LRF regula a gestão do capital público a partir de normas precisas que possuem efeito em todo território nacional. Esta Lei regula é aplicada em todas as esferas do governo, desde a gestão de receitas como nas despesas públicas, controla o endividamento e o patrimônio do Estado.

Em síntese com estas ideias Tridapalli, Borinelli, Campos e Castro (2010, p. 5).

Essa lei consagra a transparência da gestão “[...] através da publicação de relatórios e demonstrativos de execução orçamentária, apresentando ao contribuinte a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes”. (SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL, 2009). A LRF criou condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos

públicos e incentivou o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

Para que toda a informação publicada seja efetivamente transparente, esta precisa ser disponibilizada em uma linguagem acessível a população. Apesar de todos estes avanços é preciso melhorar a qualidade dos indicadores que dão o suporte para as futuras políticas a serem adotadas.

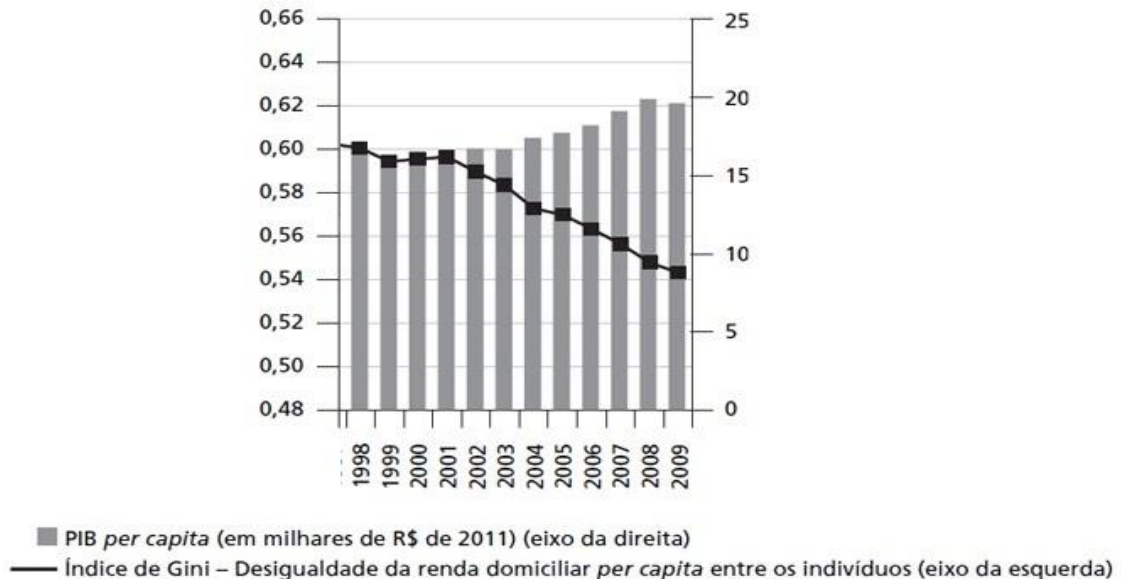
3.2 Gastos públicos federais brasileiro (primeira década do século XXI):

O objetivo é buscar demonstrar as características e tendências dos gastos de recursos públicos na primeira década do século XXI. Possibilitando um amplo entendimento nas distribuições destes valores no território nacional. No Brasil há uma falta de sistematização dos gastos ambientais, onde os dados são utilizados e elaborados com metodologias distintas.

Uma análise sobre os gastos realizados pelo governo federal se torna importante, pois neste período houve uma mudança no modo de desenvolvimento econômico. No governo Lula ocorreu a retomada do estímulo ao desenvolvimento e planejamento da economia no longo prazo. A nova fase da economia brasileira foi regida em uma combinação de crescimento econômico e diminuição na desigualdade social, em que o papel do Estado voltou-se para a elaboração de políticas de longo prazo. A partir do ano de 2006 a demanda de energia e transporte aumentou consideravelmente, pois neste período a política economia brasileira tomou um rumo desenvolvimentista.

A partir da estabilidade econômica houve um crescimento do PIB melhorando o nível da renda familiar e diminuindo o número de pessoas que viviam abaixo da linha de pobreza. É relevante avaliar os dados da renda familiar juntamente com o índice de Gini, para melhor demonstração dos resultados obtidos pela política desenvolvimentista, este coeficiente é uma medida que foi desenvolvida por Corrado Gini, um estatístico italiano, em 1912. Será utilizado para determinar e desigualdade na distribuição da renda populacional, onde resulta em um número de 0 a 1 (onde 0 significa completa igualdade).

Figura 1- Índice de Gini e PIB per capita Brasileiro (1998-2009)



Fonte: Ipea, junho 2013

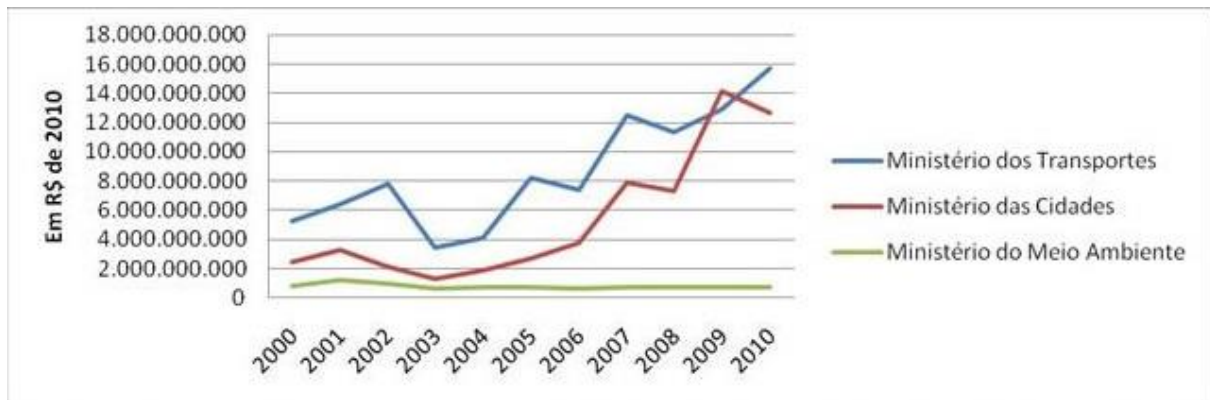
Neste gráfico é possível observar um crescimento na renda per capita brasileira e paralelamente um encaminhamento para um ambiente de renda mais igualitária. Com os investimentos públicos voltados para o crescimento e estabilização da macroeconomia a partir de planos econômicos (por exemplo: PAC) o governo Lula conseguiu diminuir a desigualdade na renda.

Um dos precursores deste movimento foi o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que teve seu início em 2007 e tinha como meta investimentos públicos de R\$ 503 bilhões até 2010. Estes recursos seriam alocados na área de energia, infraestrutura e logística já no período entre 2011 e 2014 o PAC 2 tinha meta de R\$ 955 bilhões. Na primeira década dos anos 2000 houve um crescimento de 295% nas despesas do governo em infraestrutura (Rocha, 2011).

Estes crescentes investimentos na infraestrutura do país ocasionou uma pressão no serviço realizado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), pois alterou demanda por licenças ambientais e a constante fiscalização dos projetos. Por estes motivos é importante avaliar se os investimentos no MMA foram compatíveis com a

crescente demanda que este recebeu, para que os novos projetos fossem fiscalizados com uma eficiente gestão ambiental. No entanto pode-se observar que entre os anos de 2003 à 2010 o orçamento do MMA manteve-se praticamente sem alterações, o contrário é observado no Ministério das Cidades e no Ministério os Transportes.

Figura 2 - Evolução das despesas nos Ministérios (Transportes, Ambiental e das Cidades)



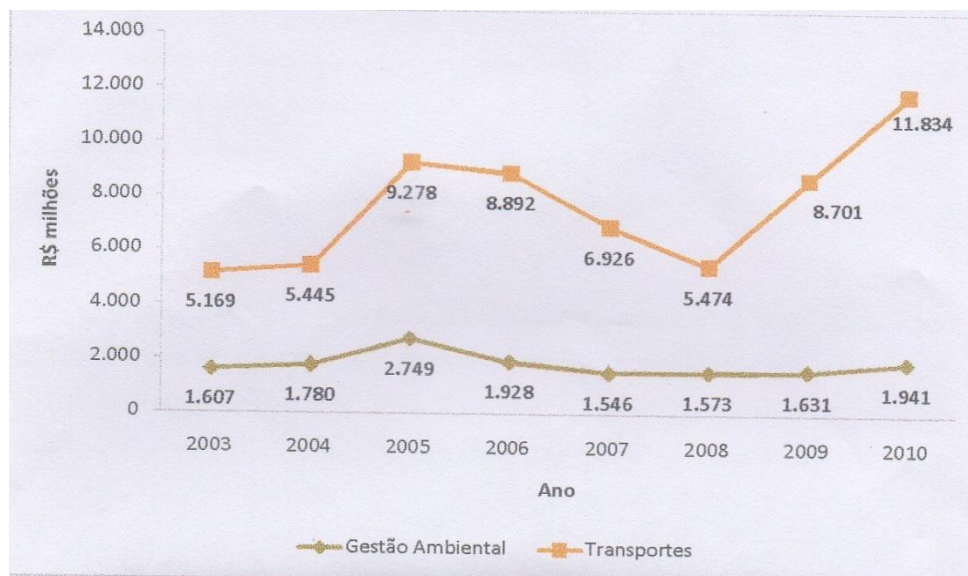
Fonte: YOUNG, Nov. 2011

Os recursos investidos no Ministério dos Transportes obteve uma evolução de R\$ 3,400 milhões em 2003 para cerca de R\$ 15 milhões em 2010, um aumento de 350,8 % no período avaliado. No Ministério das Cidades houve uma evolução ainda maior, cerca de 860%, foi de 1.310 milhões para 12.654 milhões. Porém o orçamento do MMA manteve-se praticamente a níveis constantes, crescendo apenas 13% no período de 2003 à 2010. Assim é possível avaliar que apesar da grande importância do MMA, este não recebeu a devida atenção do governo ao passo que deveria ter acompanhado o crescimento dos investimentos gerados pelo PAC. (Rocha, 2011)

Quando avaliados as evoluções dos recursos utilizados na gestão ambiental é possível verificar que esta se manteve praticamente á valores constantes, enquanto em outras áreas ligadas à infraestrutura só cresciam. Vale destacar que o setor de infraestrutura compreende os ministérios das Cidades, Comunicações Transportes, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Minas e Energia.

Os maiores responsáveis pelos empreendimentos do PAC são os Ministérios das Cidades e dos Transportes, por isto a análise fica baseada nestes setores. Entre 2006 e 2010 os recursos utilizados na gestão ambiental obteve um crescimento de 0,7% enquanto os gastos no Transporte aumentou cerca de 33%, os valores alocados no MMA representou um valor muito baixo no orçamento federal em 2010, apenas 0,19%.

Figura 3 - Comparação entre as despesas entre Gestão Ambiental e Transportes



Fonte: Rocha (2011)

Conforme o gráfico acima é possível observar que o MMA ficou em uma situação delicada, visto que a demanda por licenças ambientais não pode acompanhar o crescimento dos projetos brasileiros. O crescimento por licenças crescia exponencialmente e os recursos utilizados no Ministério responsável por estes documentos permaneceu com a mesma capacidade de estrutura e servidores. Observando que os órgãos ambientais já estavam com carência de recursos e pessoal para uma efetiva gestão de controle e fiscalização dos projetos.

3.3 Gastos Públicos estaduais brasileiro (primeira década do século XXI):

Neste momento será realizado uma análise dos gastos dos governos estaduais, as despesas orçamentárias serão demonstradas por cada função. No

primeiro estágio será avaliado o orçamento estadual de forma geral, a fim de buscar uma melhor demonstração das características das gestões estaduais. Após será apresentada uma comparação entre o comportamento dos gastos realizados nas capitais e municípios, e por fim uma análise entre Estados e União.

Com a expectativa de buscar melhores resultados na esfera estadual foram analisadas as despesas no orçamento das funções de transporte, saneamento, gestão ambiental e urbanismo. No entanto é possível observar que na esfera estadual estes dados não sofreram grandes evoluções.

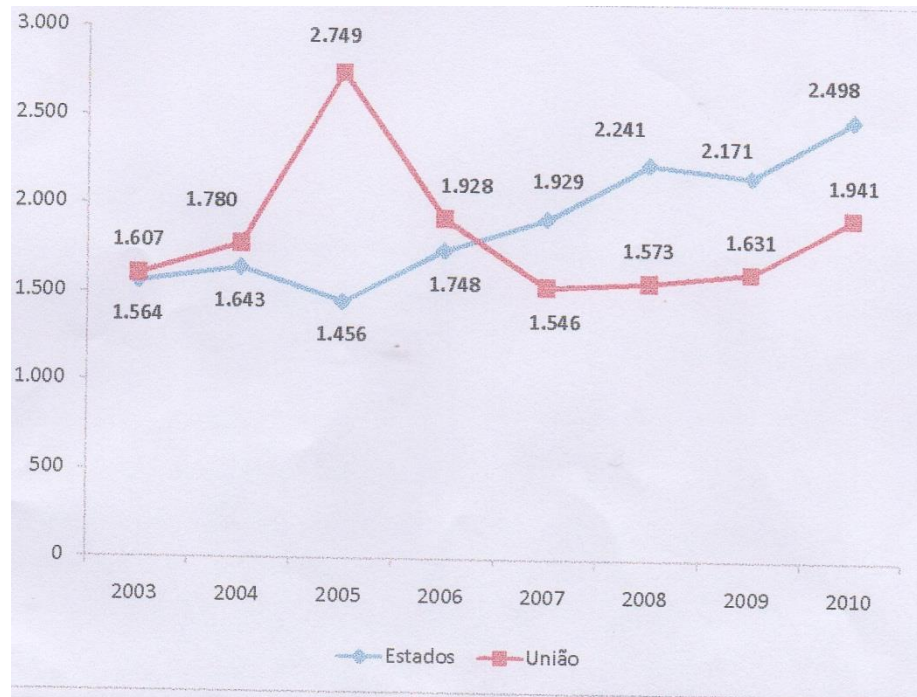
Tabela 1 - Média percentual do montante utilizado pelas Unidades da Federação em gestão ambiental

AP	1,17%
PR	1,17%
CE	1,15%
ES	1,11%
PB	1,11%
TO	1,02%
RS	0,97%
MG	0,94%
RJ	0,90%
SP	0,80%
SE	0,77%
AC	0,74%
SC	0,72%
GO	0,67%
MS	0,54%
PA	0,53%
RN	0,52%
AM	0,47%
PI	0,47%
PE	0,37%
RO	0,33%
AL	0,24%
MT	0,24%
MA	0,23%
BA	0,22%
RR	0,20%

Tabela baseada nos dados Erico Rial Pinto Rocha 2011

Na análise federal foi possível verificar que os recursos da gestão ambiental não acompanharam a evolução do orçamento em infraestrutura, por sua vez, quando avaliado a nível estadual chegou-se a conclusão que não houve grandes alterações nos volumes investidos. Na escala estadual a gestão ambiental obteve uma evolução, na participação orçamentária, maior que as despesas totais orçamentárias.

Figura 4- Comparação dos recursos utilizados na Política Ambiental entre Estados e União



Fonte: Rocha (2011).

Neste gráfico é possível observar a tendência da evolução nos gastos públicos entre os estados e a União. Verifica-se que no ano de 2007 houve uma mudança no comportamento orçamentário, onde o montante investido pelos estados superou ao montante da União. Assim demonstrando que os gastos no orçamento estadual são mais relevantes que os gastos federais, enquanto as unidades federadas utilizam 0,8% das suas despesas totais a União investe 0,2% na gestão ambiental. (Rocha, 2011)

Estes resultados implicam que as unidades federadas estão suprindo o espaço deixado pela União em relação as políticas de gestão ambiental. É importante destacar que o governo federal é o responsável pela elaboração das políticas macroeconômicas e estas deixam as diretrizes para as metas que serão implementadas pelos estados e municípios.

3.4 Avaliação do comportamento nos orçamentos ambientais nas capitais de estados e nos municípios

De certa forma os municípios devem possuir uma responsabilidade

ambiental maior em sua dados orçamentários, em relação a arrecadação quanto na forma que deverão ser gastos tais recursos. Com isto são utilizadas as capitais dos estados para determinar um parâmetro dos municípios brasileiros.

Tabela 2 - demonstração da evolução dos gastos ambientais das cidades capitais e municípios brasileiros no período de 2002 à 2010

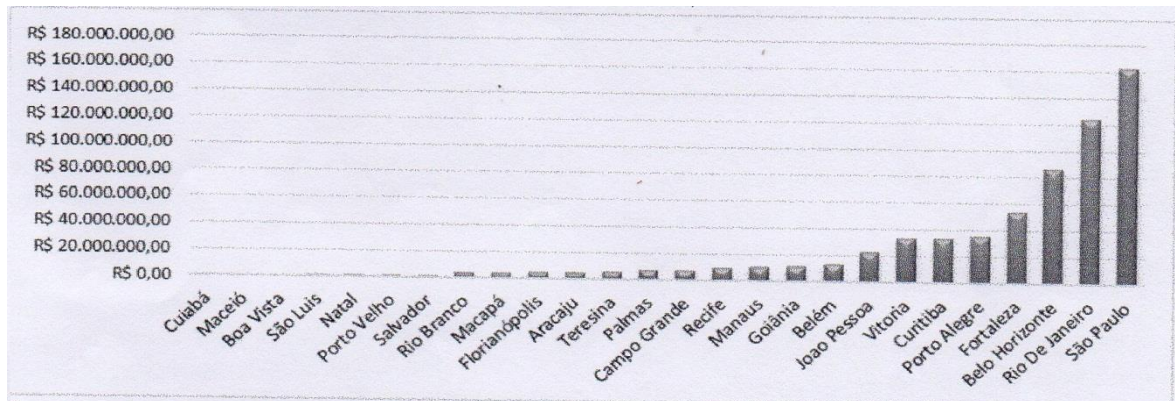
ANO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Participação dos Gastos em Políticas Ambientais nas Capitais (%)	108	1,07	1,22	0,91	0,89	0,91	0,97	0,89	0,88	0,98
Participação dos Gastos em Políticas Ambientais nos municípios (%)	0,75	0,76	0,81	0,69	0,74	0,76	0,8	0,78	0,84	0,77

Fonte: Guandalinia; Borinelli e Godoy (2013, p.210)

Conforme os dados apresentados é possível observar que há uma descentralização, onde os municípios estão assumindo a política ambiental, onde as cidades estão melhorando suas estruturas e organizando-se de forma qualificada. Os municípios investiram quase 2,5 bilhões em 2010, onde representou uma evolução de 65% se comparado à 2002. As cidades capitais são os melhores exemplos para a concentração de investimento ambiental quando equiparado aos municípios. Estas diferenças se dão em virtude das capitais serem mais populosas, com maior densidade demográfica e maior atividade econômica.

Em relação aos números absolutos em gastos na gestão ambiental, podemos constatar que apenas algumas capitais utilizaram mais de 40 milhões de reais - São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte- onde 70 % das capitais gastaram valores abaixo de 20 milhões.

Figura 5- Gastos absolutos das capitais na gestão ambiental



Fonte: Guandalinia Borinelli; Godoy;(2013, p.211)

4.DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E GESTÃO AMBIENTAL: A ECONOMIA PODE TER ESTES FATORES SIMULTANEAMENTE?

4.1 Política ambiental pode ser causa de estagnação no desenvolvimento econômico

No Brasil um mito permanece presente na economia , onde o desmatamento se faz necessário para o crescimento a produção e renda e que gestão ambiental não pode andar junto ao desenvolvimento. Isto se dá pelo fato histórico da economia brasileira, pois foi através do setor agrário-exportador que o Brasil entrou no comercio internacional, extraíndo sem controle os recursos naturais. A forma de desenvolvimento que se sustentou no Brasil durante décadas, com perda de grandes espaços florestais, não deixou espaço para a superação e conservação do meio ambiente.

Será utilizado o índice de desenvolvimento humano chamado de IFDM. O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal avalia anualmente o desenvolvimento das cidades brasileiras em três áreas: emprego e renda, saúde e educação. Este índice é elaborado baseados em estatísticas públicas oficiais, que são retiradas das publicações dos Ministério da Educação , Trabalho e Saúde. O IFDM chega a números de 0 a 1, onde quanto mais próximo de 1 maior é o desenvolvimento do local avaliado.

Tabela 3 - Demonstração do orçamento em gestão ambiental (média 2003-2010) junto ao IFDM.

ESTADO	MÉDIA (%)	IFDM 2007
SP	0,80	0,87
PR	1,17	0,824
RJ	0,90	0,798
SC	0,72	0,794
MG	0,94	0,785
RS	0,97	0,759
ES	1,11	0,75
GO	0,67	0,714
MS	0,54	0,699
MT	0,24	0,679
RN	0,52	0,655
CE	1,15	0,651
PE	0,37	0,647
TO	1,02	0,645
SE	0,77	0,629
RR	0,20	0,626
AM	0,47	0,617
RO	0,33	0,612
BA	0,22	0,609
AC	0,74	0,609
PB	1,11	0,601
PA	0,53	0,597
PI	0,47	0,596
MA	0,23	0,59
AP	1,17	0,574
AL	0,24	0,553

Fonte: Rocha (2011, p. 42)

Conforme o mito que é utilizado na economia brasileira deveria observar-se que quanto maior o IFDM (maior desenvolvimento) menor deveria ser a porcentagem em investimento ambiental. Na tabela acima é possível analisar que isto não ocorreu, pois os três estados que mais se desenvolveram (SP, RJ e PR) registraram altos valores investidos na política ambiental. Com o mesmo critério é possível verificar-se que os três lugares que registraram os menores IFDM também registraram baixas porcentagens do orçamento em gestão ambiental.

Os estados como Maranhão, Bahia e Roraima onde o gasto em gestão ambiental foi em média de 0,20% ao mesmo tempo apresentam baixos números no desenvolvimento, média de 0,60. Os Estados do Espírito Santo e Paraná

apresentam um gasto em política ambiental com valores superiores a 1% do orçamento, e também possuem elevados valores de desenvolvimento.

Tabela 4- Quantidade (em porcentagem) de desmatamento por Estado Brasileiro (2002 2008)

ESTADO	DESMATAMENTO (%)
SP	0,37
PR	0,04
RJ	0,03
SC	0,26
MG	1,64
RS	1,33
ES	0,01
GO	2,94
MS	2,74
MT	6,83
RN	2,08
CE	2,65
PE	2,19
TO	4,88
SE	0,72
RR	1,08
AM	0,42
RO	7,34
BA	2,42
AC	2,73
PB	1,79
PA	4,31
PI	2,76
MA	6,69
AP	0,62
AL	1,27

Fonte: Rocha (2011)

Outro ponto que pode ser avaliado é a quantidade de desmatamento em relação ao índice de IFDM, onde o mito pode ser analisado com o impacto nas florestas brasileiras. Onde o desenvolvimento somente seria alcançado através de utilização extrema dos recursos naturais, causando uma grande pressão no solo e ar do país.

Os maiores níveis de desmatamento entre 2002 e 2008 foram registrados

em Rondônia, Maranhão e Mato Grosso (onde os valores foram superiores a 6%), ao mesmo tempo estes Estados não obtiveram grandes desenvolvimentos.

Tabela 4- Comparação entre valores percentuais de investimento em gestão ambiental, IFDM e desmatamento.

ESTADO	MÉDIA (%)	IFDM 2007	DESMATAMENTO (%)
SP	0,80	0,87	0,37
PR	1,17	0,824	0,04
RJ	0,90	0,798	0,03
SC	0,72	0,794	0,26
MG	0,94	0,785	1,64
RS	0,97	0,759	1,33
ES	1,11	0,75	0,01
GO	0,67	0,714	2,94
MS	0,54	0,699	2,74
MT	0,24	0,679	6,83
RN	0,52	0,655	2,08
CE	1,15	0,651	2,65
PE	0,37	0,647	2,19
TO	1,02	0,645	4,88
SE	0,77	0,629	0,72
RR	0,20	0,626	1,08
AM	0,47	0,617	0,42
RO	0,33	0,612	7,34
BA	0,22	0,609	2,42
AC	0,74	0,609	2,73
PB	1,11	0,601	1,79
PA	0,53	0,597	4,31
PI	0,47	0,596	2,76
MA	0,23	0,59	6,69
AP	1,17	0,574	0,62
AL	0,24	0,553	1,27

Fonte: Rocha (2011)

Podemos concluir, portanto que a perda de volume nas florestas não representa efetivamente maior nível de desenvolvimento e renda, é possível reconhecer que há uma relação entre desmatamento florestal e contínua pobreza na área rural. Foi observado que os Estados com maiores níveis de desenvolvimento apresentaram menores percentagem de desmatamento. Assim não havendo base para validar o mito, em que o crescimento econômico causaria maiores pressões na

extração dos recursos naturais. Uma hipótese teórica que pode ser levantada é que os gastos em gestão ambiental gerariam maiores níveis de crescimento e desenvolvimento econômico, pois estas políticas poderiam proporcionar diversas oportunidades de empregos e uma maior qualidade de vida.

A distribuição de renda é outro fator econômico que pode ser comparado aos dados de desmatamento, para a verificar a distribuição de renda nos Estados e a uma possível relação entre situação ambiental e pobreza.

Tabela 5- Comparação entre o desmatamento e índice de Gini (2010) nos Estados brasileiros

ESTADO	DESMATAMENTO (%)	Índice de Gini
SC	0,26	0,465
AP	0,62	0,475
PA	4,31	0,506
GO	2,94	0,51
AM	0,42	0,514
RS	1,33	0,515
PR	0,04	0,519
TO	4,88	0,522
SP	0,37	0,525
MG	1,64	0,528
MT	6,83	0,53
MS	2,74	0,533
ES	0,01	0,537
RO	7,34	0,544
CE	2,65	0,548
BA	2,42	0,556
RJ	0,03	0,556
SE	0,72	0,56
RN	2,08	0,561
PB	1,79	0,565
RR	1,08	0,565
PE	2,19	0,583
AC	2,73	0,593
MA	6,69	0,595
PI	2,76	0,599
AL	1,27	0,627

Fonte: Baseado nos dados de Rocha (2011); Bueno (2010).

A partir da tabela é possível verificar que entre os dez Estados que possuem melhor distribuição da renda (menores índices de Gini), somente três possuem um percentual de desmatamento acima de 2%. Assim destaca-se a possibilidade de que existe uma melhor distribuição de renda em locais com menor porcentagem de desmatamento ambiental. Em contraposição se realizado um comparativo entre os dez Estados com os piores coeficientes na distribuição de renda, observa-se que cinco destes possuem uma porcentagem de desmatamento acima de 2%.

Nesta análise entre os estados brasileiros, verifica-se que os locais onde existem maiores níveis de desmatamento não ocorre em contrapartida uma melhoria na renda da população, sugerindo a ideia de que a riqueza extraída destes locais gera recursos para outras regiões do país. Portanto a população destes estados sofre com as externalidades negativas, geradas pelo desmatamento, e não são recompensadas com um melhor nível de renda.

5 CONCLUSÃO

Em síntese a pesquisa apresentada tirou algumas conclusões a respeito do papel do governo na política ambiental e no volume dos recursos investidos na gestão deste setor. A partir dos dados é possível justificar a importância do governo brasileiro na escolha da porcentagem investida na gestão ambiental, pois ao mesmo tempo em que o Estado é o tomador das escolhas econômicas e este possui o papel de avaliador orçamentário. Verificou-se que a União investiu de forma crescente na área de infraestrutura (nos anos avaliados) principalmente nos Ministérios das Cidades e Transportes, mas em oposição a estes números os gastos investidos na gestão ambiental manteve-se praticamente sem alteração.

A partir de 2007, com a implementação do PAC, houve uma diminuição na participação do Ministério do Meio Ambiente no orçamento, concluindo a ideia de que a União implementou políticas de desenvolvimento baseadas em obras de infraestrutura. Onde os relatórios dos projetos do PAC não citam o Ministério do Meio ambiente como o foco para o investimento de certos volumes de recursos, e com o aumento nas obras de infraestrutura sem o proporcional investimento no MMA, o Brasil chegou a níveis ineficientes das políticas ambientais para suprir o novo modelo de crescimento. Sem a devida amplitude dos recursos investidos no MMA não houve aumento da fiscalização e nos devidos licenciamentos demandados pelo Brasil neste período.

No comparativo entre a União e os Estados Federados foi analisado que ocorreu uma troca nos gastos publico no meio ambiente, onde a partir de 2007 a esfera estadual passou a suprir o buraco deixado pelo governo federal.

Com a utilização do índice de Gini foi constatado que não ocorreu melhoria no rendimento familiar nos locais que mais desmantaram, ou seja, não foi comprovado que a degradação ambiental resulta em melhor distribuição de renda. Portanto é possível considerar a ideia de que a renda gerada pela extração dos recursos naturais não fica necessariamente na economia da região degradada, no Brasil os estados que absorvem esta riqueza possuem paralelamente as menores taxas de desmatamento.

Os “mitos” em relação ao desenvolvimento e gestão ambiental não podem ser validados a partir do estudo realizado. Onde conforme os dados não foi possível encontrar relação entre maiores taxa de desenvolvimento (utilizando o Índice de Firjan) com a necessidade de altos níveis de degradação ambiental. Em relação ao desmatamento florestal também não foi encontrado relação para um inevitável desflorestamento em defesa do crescimento econômico. Chegando a uma possível conclusão contrária, ou seja, regiões que obtiveram desenvolvimento econômico simultaneamente possuem os maiores investimentos em gestão ambiental.

A principal questão que precisa ser discutida pelos governos e pelos futuros estudos, é que apesar de não ser comprovada a necessidade de degradar o meio ambiente na busca do desenvolvimento, tais mitos não foram superados na economia brasileira. E que atualmente o mínimo alterou-se nas preferências orçamentária e, portanto quando busca-se o crescimento econômico a gestão ambiental ainda é vista com pouca importância. Mas o oposto deveria ser aplicado, devendo ser colocado como relevância nas mesas de discussões a preservação dos recursos naturais com a finalidade de garantir desenvolvimento para as futuras gerações.

REFERÊNCIAS

SILVA, Alice Araújo. **A Empresa e a Gestão Ambiental: Uma Análise a Partir da Perspectiva Evolucionista**. Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br>> acesso em 09 de outubro de 2016.

ALMEIDA, N.A.S.; MARCONDES, C.A.; CARVALHO, A.P.L.; CORBELLINE, J.C. **Curva de Kuznets Ambiental: Aplicação da Econometria Espacial para Análise do Programa Bolsa Floresta no Estado do Amazonas**. Disponível em: <<http://www.ampec.unesc.net>> acesso em 11 de outubro de 2015.

NOVAES, V.M.S. **Desafios para uma Efetiva Gestão Ambiental no Brasil**. Disponível em: <<http://www.uesb.br>> acesso em 07 de outubro de 2015.

MELO, J.F.M.; SOUSA, A.F. **Indicadores de Desempenho Ambiental no Setor Público**: uma análise nos gastos ambientais e no desempenho verde de municípios. **Engema**- Encontro Internacional Sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente.

BITENCOURT, M.B.; ANDRADE, A.P.V.; CARVALHO, C.M.; HIGA, I.C.; SILVA, J.G. **Preservação Ambiental Como Fator de Desenvolvimento Econômico**: O ICMS Ecológico em São Paulo. XLV Congresso da Sober, 2007

GUANDALINI, N.N.; BORINELLI, B.; GODOY, D.F.D. **Gastos Públicos Ambientais nas Capitais dos Estados Brasileiros**: Um Estudo Exploratório no Período de 2002 a 2010., 2013

LINHARES, F.; FERREIRA, R.T.; IRFFI, G.D.; MACEDO, C.M.B. **A Hipótese de Kuznets e Mudanças na Relação Entre Desigualdade e Crescimento de Renda no Brasil**, 2012

ALVES, J.E.D.; Sustentabilidade, Aquecimento Global e o Decrescimento Demoeconômico. **Revista Espinhaço**, 2014. Disponível em: <<http://www.oaji.net>> acesso em 26 de setembro de 2016

SOUZA, C.G. **O Desenvolvimento Sustentável na Política Ambiental**. 2015 Disponível em <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br>> acesso em 08 de outubro de 2015.

XXX Congresso Brasileiro de Custos- Natal, RN 17 a 19 de novembro de 2014. Uma análise Sobre o Comportamento dos Gastos Públicos em Gestão Ambiental na Cidade de Londrina- PR

FONSECA, L.N. **Preservação Ambiental e Crescimento Econômico no Brasil**. 2003. 178f. Dissertação na obtenção de título de Mestre em Economia. Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2003.

ARRAES,R.A.; DINIZ,M.B.; DINIZ,M.J.T.; **Curva Ambiental de Kuznets e Desenvolvimento Econômico Sustentável**. Disponível em <<http://ageconsearch.umn.edu>> acesso em 12 outubro de 2015

LAGO, A.A.C. **Estocolmo, RIO, Joanesburgo** : O Brasil e as Três conferências Ambientais das Nações Unidas. Instituto Rio Branco. Brasília, 2006

TRIDAPALLI,P.J.; BORINELLI,B.B.;CAMPOS,M.F.S.;CASTRO,C. **Análise dos Gastos Ambientais no Setor Público Brasileiro: Características e Propostas Alternativas**. EnANPAD- XXXIV Encontro da ANPAD. Setembro de 2010.

YOUNG,C.E.F.; PEREIRA,A.A. **Controle Ambiental, Competitividade e Inserção Internacional: Uma Análise da Indústria Brasileira**. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br>> acesso em 9 novembro de 2015.

QUEIROZ,J.M. **Determinantes da Inovação Ambiental : Uma análise das Estratégias das Firms da Indústria de Transformação Brasileira**. Dissertação na obtenção de título Mestre em Economia. 2011. 152 f. Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2011.

BORGES,H.F.; TACHIABANA,W.K. **A Evolução da Preocupação Ambiental e Seus Reflexos no Ambiente dos Negócios: Uma abordagem Histórica**. ENEGEP-XXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Porto Alegre, Novembro de 2015.

LUCEMA,A.F.P. **Estimativa de Uma Curva de Kuznets Ambiental Aplicada ao Consumo de Energia e as Emissões de Carbono do Brasil**. 2005. Disponível em<<http://www.ppe.ufrj.br>> acesso em 12 outubro de 2015.

FURTADO, CELSO. **Formação Econômica do Brasil**.32. ed. Brasil, 238 f.

SARNEY, J. **Lançamento do Programa Nossa Natureza**. Biblioteca da Presidência da República, 1988, p.509-517.

BRITO,R.A.; MELO,A.S.A. **Curva de Kuznets Ambiental: Uma Revisão Crítica**. Brasília, 2011. IX ENCONTRO NACIONAL ECOECO.

LIMA, GUSTAVO,COSTA. **Ambiente & Sociedade**. Vol.VI. N.2 Jul. 2003.p.99-119.

YOUNG,C.E.F.; LUSTOSA,M.C.J. **A Questão Ambiental no Esquema Centro-Periferia**, Niterói. 2003.p. 201-221.

