



GASTOS COM GESTÃO AMBIENTAL NO SETOR PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM A CONCEPÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

EXPENSES WITH ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR AND ITS RELATIONSHIP WITH THE DESIGN OF SUSTAINABLE CITIES

André Fernando Hein*
Marinês Luiza Guerra Dotto**
Nardel Luiz Soares da Silva***

RESUMO

Destaca-se em constantes divulgações pela imprensa e demais meios de comunicação, que o meio ambiente está se deteriorando rapidamente e que é necessário que sejam tomadas atitudes para preservá-lo e reverter os danos já causados, para permitir a continuidade da vida na Terra. No Brasil, a Constituição Federal determina aos governos, Federal, Estaduais e Municipais preservar as florestas, a fauna e a flora, e ao mesmo tempo menciona o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ressaltando que é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Os municípios tem papel importante pois conhecem a realidade local, e têm condições de agir promovendo uma grande gama de ações na área ambiental. O Programa Cidades Sustentáveis do Instituto Ethos em parceria com várias entidades, desenvolveu uma metodologia que gestores públicos podem adotar em suas políticas públicas para alcançar a sustentabilidade. Considerando que para executar as políticas públicas é necessário que sejam realizados gastos de recursos públicos, surge o seguinte questionamento: De que maneira os gastos com Gestão Ambiental dos municípios estão relacionados com a concepção de cidades sustentáveis? Para responder ao problema de pesquisa deste estudo foram detalhados os gastos municipais com Gestão ambiental dos 50 municípios paranaenses que mais gastaram nesta função no ano de 2015, e que representam 84% de todas as despesas municipais com Gestão ambiental no Paraná. Foi possível identificar que os gastos estão, em sua maioria, relacionados direta ou indiretamente com a concepção de cidades sustentáveis adotada para este estudo, apesar de haverem gastos de outras áreas declarados como sendo de Gestão Ambiental.

Palavras-chave: Cidades Sustentáveis. Gestão ambiental. Políticas públicas ambientais. Gastos públicos municipais.

ABSTRACT

It has been widely reported that the environment is deteriorating rapidly and that it is necessary that actions are taken to preserve it and reverse the damages already caused, to allow the continuity of life on Earth. In Brazil, the Federal Constitution mandates Federal, State and Municipal governments to preserve forests, fauna and flora, and at the same time mentions the right of everyone to an ecologically balanced environment, emphasizing that it is a common good of the people And essential to the healthy quality of life, imposing on the Public Power and the collective the duty to defend and preserve it for present and future generations. Municipalities play an important role because they know the local reality and are able to act by promoting a wide range of actions in the environmental area. The Ethos Institute's Sustainable Cities Program, in partnership with several entities, has developed a methodology for public managers to adopt in their public policies to achieve sustainability. Considering that in order to execute public policies it is necessary that public resources be spent, the following question arises: In what way are the expenditures with Environmental Management of the municipalities related to the design of sustainable cities? In order to respond to the research problem of this study, the municipal expenditures with Environmental Management of the 50 municipalities of Paraná that spent the most in this function in the year 2015, and which represent 84% of all the municipal expenses with Environmental Management in Paraná, were detailed. It was possible to identify that the expenditures are, for the most part, directly or indirectly related to the design of sustainable cities adopted for this study, although there are expenditures of other areas declared as Environmental Management.

Keywords: Sustainable Cities. Environmental management. Environmental public policies. Municipal public expenditure.

* Doutorando em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: andre.hein@unioeste.br

** Doutoranda em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: ml.dotto@terra.com.br

*** Doutor em Agronomia (UEM), Professor Adjunto do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) nardel.silva@unioeste.br



1. INTRODUÇÃO

O aquecimento global e as mudanças climáticas se tornaram uma grande preocupação nas últimas décadas e motivam os pesquisadores à realizar estudos profundos e detalhados sobre estes assuntos que são de interesse de todas as pessoas e nações. Um estudo denominado “Perspectivas do Meio Ambiente Mundial: Avaliações Regionais” publicado pelas Nações Unidas adverte que o meio ambiente está se deteriorando mais rapidamente do que se esperava, tornando-se imperativo que os governos tenham atitudes rápidas para reverter os piores danos já causados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Artigo 23 que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dentre outros itens, preservar as florestas, a fauna e a flora (BRASIL, 1988).

O dispositivo constitucional vai além, ao mencionar no artigo seguinte (24) que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Ao mesmo tempo em que se determina a competência do Estado, a mesma carta magna prevê o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”(BRASIL, 1988).

Percebe-se portanto que os órgãos públicos têm papel fundamental na relação entre os indivíduos de uma sociedade e o meio ambiente, seja na regulação de procedimentos, na fiscalização e controle, ou na elaboração de políticas públicas que estimulem a preservação, ou seja, deve promover de forma eficiente o monitoramento das ações direcionadas ao gerenciamento ambiental.

Para Lanna (2000), a Gestão ambiental é um processo articulado de ações entre diferentes agentes sociais que interagem para reduzir o impacto ambiental, com vistas a garantir a exploração de recursos ambientais,



naturais, econômicos e socioculturais, conforme estabelecidos em princípios e diretrizes já acordadas, definidas ou limitadas que possam proteger o meio ambiente de maneira geral.

Bursztyn e Bursztyn (2006) complementam, afirmando que unindo esforços que podem ser de caráter político, legislativo, executivo, econômico, científico, de formação de recursos humanos de geração da informação e de articulação entre os diferentes níveis temáticos e político-administrativos todos evoluem para um trabalho em conjunto de proteção e preservação do meio ambiente.

Para fins contábeis e para a classificação dos gastos públicos, consideram-se despesas com Gestão Ambiental aquelas que compreendem o conjunto de ações desenvolvidas para a proteção de recursos naturais, monitoramento por meio de levantamento sistemático de dados oceanográficos, meteorológicos, astronômicos e geofísicos, e controle das condições ambientais (FERNANDES; BERES, 2000).

No que tange a gastos públicos com a Gestão ambiental, que envolve a Preservação e Conservação Ambiental; Controle Ambiental; Recuperação de Áreas Degradadas; Recursos Hídricos; e a Administração Geral, o Governo federal disponibilizou para os órgãos envolvidos em 2015 e realizou um gasto de aproximadamente R\$ 5,3 bilhões (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2016).

Os Governos Federal e Estaduais têm atuado com políticas de: a) Comando e controle na legislação ambiental, como limites de emissões de poluentes, licenciamento ambiental, restrições de uso do solo; b) Instrumentos Econômicos, como cobrança pelo uso da água, criação e manutenção de florestas nacionais, compensação fiscal por áreas de preservação (ICMS Ecológico), e compensação financeira para exploração de recursos naturais (Royalties) (ORTIZ; FERREIRA, 2005).

Para Rocha (2011) o governo federal é o principal responsável por estabelecer as diretrizes macroeconômicas do país, e tem importância fundamental na sinalização das políticas a serem implementadas pelos estados e municípios.

Já para Ávila e Malheiros (2012) os gestores locais (municipais), antes vistos como mero prestadores de serviços, vêm evoluindo, pós Constituição de 1988, para o de agentes do desenvolvimento local. Neste contexto, eles conhecendo a realidade e potencialidades locais e regionais devem assumir o seu papel constitucional de zelar pelo meio ambiente, tomando a decisão de conhecer mais sobre o tema e capacitar-se através da instituição de um Sistema Municipal de Meio Ambiente, podendo envolver os cidadãos em seus projetos de prevenção e proteção à natureza de forma geral.

Os gestores públicos enquanto executores das políticas públicas têm condições de decidir em quais ações governamentais vão empregar os recursos,



que podem ser ou não diretamente relacionados à preservação do meio ambiente, e classificar esses gastos como sendo procedimentos direcionados para as questões e necessidades ambientais. Espera-se que esses gestores sejam eficazes e eficientes na alocação dos recursos¹.

Muitas das políticas públicas ambientais se revertem em ações para sanar problemas ambientais, que de alguma maneira afetam os cidadãos. Apesar de haver diversos conceitos sobre ações de sustentabilidade, neste estudo, optou-se para fins de comparação, considerar aquelas desenvolvidas pelo Programa Cidades Sustentáveis, elaboradas pelo Instituto Ethos, Rede Nossa São Paulo, e Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis.

Uma das soluções que o Programa Cidades Sustentáveis propõe é a promoção, a partir das prefeituras, de sinergias entre os avanços científico-tecnológico, sociocultural e institucional, que harmonizem os processos e impactos do desenvolvimento em nível local, tornando-o sustentável (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2017).

Diante do exposto emerge o seguinte questionamento:

- *De que maneira os gastos com Gestão Ambiental dos municípios estão relacionados com a concepção de cidades sustentáveis?*

Estudos anteriores já foram realizados sobre este tema. É o caso de Tridapalli *et al* (2012) que em sua pesquisa teve como objetivo apresentar um levantamento das principais formas de análise de gastos ambientais no setor público. Ele verificou que pesquisas sobre o assunto no setor público brasileiro foram produzidas após o final dos anos 1990. Estas apresentam análise na esfera federal de despesas totais, por função e por subfunções da gestão ambiental, e o uso dos indicadores valor absoluto e relativo por função e subfunção da gestão ambiental, a proporção entre despesa orçada e despesa liquidada, e participação da despesa do órgão ambiental na despesa total da instância de governo. Concluiu que é possível e necessário avançar na análise de gastos públicos em meio ambiente no país e, com isso, contribuir para investigações e debates mais fecundos e vigorosos sobre a análise e avaliação das políticas ambientais.

Portanto, este estudo tem como objetivo detalhar minuciosamente os gastos declarados pelos municípios como sendo de Gestão Ambiental e comparar as ações desenvolvidas com os objetivos específicos apresentados pelos eixos temáticos do Programa Cidades Sustentáveis. Como fruto deste estudo pretende-se contribuir para os debates sobre a sustentabilidade, com argumentos no sentido de verificar se o que está sendo atualmente gasto com

¹ Eficácia é a comparação entre o que foi proposto e o que foi realizado, já eficiência é a comparação daquilo que foi produzido com aquilo que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos utilizados. (MELLO *et al.*, 2005)



gestão ambiental, é o que de fato se espera para a construção de cidades sustentáveis.

Para compreender o detalhamento dos gastos, é necessário abordar a conceituação da Gestão Ambiental e sua relação com o Desenvolvimento Sustentável bem como a estrutura do sistema de informações contábeis sobre a classificação dos gastos públicos, assuntos que são apresentados no próximo capítulo.

2. GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Quando se observa o texto constitucional que estabelece o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, inevitavelmente se relaciona o texto com conceitos de sustentabilidade. Também podem ser observados itens que visam estabelecer regras para que, ações de pessoas ou empresas sejam considerados como agressão ao meio ambiente justificadas pelo desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, Starke (1991 p.9) afirma que “Para ser sustentável, o desenvolvimento precisa levar em consideração fatores sociais, ecológicos, assim como os econômicos; as bases dos recursos vivos e não-vivos; as vantagens e desvantagens das ações; alternativas a longo e curto prazos”.

Schneider (2001) complementa dizendo que esses três objetivos relacionados ao desenvolvimento sustentável, que são os sociais, econômicos e ecológicos, podem ser caracterizados na gestão pública da seguinte forma: os objetivos sociais compreendem a cultura do povo, a moradia, educação, lazer, saúde e segurança; os objetivos econômicos compreendem a produção, o acesso aos bens de consumo e o emprego; e os objetivos ecológicos compreendem a preservação do meio ambiente.

Um dos campos disciplinares que estuda essa interação entre a economia e a ecologia é a Economia Ecológica, que de acordo com João (2004), tem como principais objetivos repensar a Ecologia e a Economia, através da aplicação de conceitos econômicos que permitam compreender melhor a natureza da biodiversidade bem como buscar na teoria biológica, a forma como o sistema natural e o social têm co-evoluído, de maneira tal que um não pode ser compreendido sem a presença do outro.



Fuks (2012) em seu estudo intitulado “Reflexões sobre o paradigma da economia ecológica para a gestão ambiental”, relata que em cerca de 207 anos (1804 a 2011) a população mundial passou de um para sete bilhões de pessoas, e isso aumentou também a poluição que trouxe como consequência tanto a ameaça da exaustão quanto com os desequilíbrios dos sumidouros, que não conseguem mais absorver a quantidade de poluição emitida pelo sistema econômico global.

Por sua vez, gerou uma série de reações, como um processo gradual de conscientização social em prol da sustentabilidade, especialmente nos últimos quarenta anos; o maior comprometimento em relação ao meio ambiente por parte das instituições políticas (em nível local, nacional e global) e a crescente aceitação por parte do setor empresarial de que a implementação de Sistemas de Gestão Ambiental (SGA) pode ser uma estratégia eficiente e *cost-effective* para lidar com os efeitos socioambientais negativos provocados pelas empresas em suas operações (FUKS, 2012).

Para De Carlo (2006) a origem do conceito de Gestão Ambiental encontra-se no domínio privado, no sentido de administrar os bens possuídos por um proprietário. No domínio público, o conceito está voltado para determinados programas, compreendendo os objetivos a serem alcançados e as operações técnicas necessárias para realiza-los.

Gestão Ambiental pode ser definido como ato de administrar, de dirigir, ou reger os ecossistemas naturais e sociais em que se insere o ser humano, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro de padrões de qualidade definidos, tendo como finalidade última estabelecer, recuperar ou manter o equilíbrio entre a natureza e o homem (PHILIPPI JR; ROMÉRO; BRUNA, 2013).

Na tentativa de trazer a conceituação para o mundo prático, Lanna (2000) propõe um modelo de Gestão ambiental que considera as seguintes etapas: a) política ambiental: conjunto de princípios que conformam as aspirações sociais; b) planejamento ambiental: coordenação, compatibilização, articulação e implementação de programas; c) gerenciamento ambiental: conjunto de ações que regulam a prática operacional e a avaliação da situação corrente com os princípios estabelecidos na política ambiental; d) método de gerenciamento ambiental e sistema de gerenciamento ambiental: que são os instrumentos, organismos, agências e atores estabelecidos com o objetivo de executar a política ambiental.

Já Schneider (2001) quando menciona a relação entre o meio ambiente e a gestão pública, é categórica ao afirmar que quando se fala no assunto, remete-se sempre à questão política que envolve a gestão pública, seja ela municipal, estadual ou federal, ou seja, trata da dificuldade em conciliar a preservação ambiental e os interesses dos eleitores, empresários e dos próprios governantes.



Para a autora, é fundamental estabelecer limites a população em relação à preservação ambiental. Cabe aos gestores públicos desenvolver programas de educação e conscientização em relação às questões ambientais, propor um sistema de controle ambiental que tenha como resultado o desenvolvimento sustentável.

Tendo em vista este contexto, foi criado em 2011 o Programa Cidades Sustentáveis pela Rede Nossa São Paulo, a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis e o Instituto Ethos. O programa tem como objetivo sensibilizar e mobilizar as cidades brasileiras para que se desenvolvam de forma econômica, social e ambientalmente sustentável. Embasado nas decisões pactuadas por quase 200 países nas Nações Unidas, o programa incorpora as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da COP-21, principalmente aquelas que poderão ser implementadas em nível municipal e regional - justamente onde as prefeituras têm o protagonismo central dessa governança (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2017).

De maneira inovadora e com abrangência em quase todos os Estados do país, trata-se de uma iniciativa que busca trazer o tema do desenvolvimento sustentável para a gestão pública. O Quadro 1 demonstra os eixos temáticos do Programa Cidades Sustentáveis.

Quadro 1: Eixos Temáticos do Programa Cidades Sustentáveis

Eixo Temático	Descrição
Governança	Fortalecer os processos de decisão com a promoção dos instrumentos da democracia participativa.
Bens Naturais Comuns	Assumir plenamente as responsabilidades para proteger, preservar e assegurar o acesso equilibrado aos bens naturais comuns.
Equidade, Justiça Social e Cultura de Paz	Promover comunidades inclusivas e solidárias.
Gestão Local para a Sustentabilidade	Implementar uma gestão eficiente que envolva as etapas de planejamento, execução e avaliação.
Planejamento e Desenho Urbano	Reconhecer o papel estratégico do planejamento e do desenho urbano na abordagem das questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e da saúde, para benefício de todos.
Cultura para a sustentabilidade	Desenvolver políticas culturais que respeitem e valorizem a diversidade cultural, o pluralismo e a defesa do patrimônio natural, construído e imaterial, ao mesmo tempo em que promovam a preservação da memória e a transmissão das heranças naturais, culturais e artísticas, assim como incentivem uma visão aberta de cultura, em que valores solidários, simbólicos e transculturais estejam ancorados em práticas dialógicas, participativas e sustentáveis.
Educação para a Sustentabilidade e Qualidade de Vida	Integrar na educação formal e não formal valores e habilidades para um modo de vida sustentável e saudável.
Economia Local, Dinâmica, Criativa e Sustentável	Apoiar e criar as condições para uma economia local dinâmica e criativa, que garanta o acesso ao emprego sem prejudicar o ambiente.
Consumo Responsável e Opções de Estilo de Vida	Adotar e proporcionar o uso responsável e eficiente dos recursos e incentivar um padrão de produção e consumo sustentáveis.
Melhor Mobilidade, Menos Tráfego	Promover a mobilidade sustentável, reconhecendo a interdependência entre os transportes, a saúde, o ambiente e o direito à cidade.
Ação Local para a Saúde	Proteger e promover a saúde e o bem-estar dos nossos cidadãos.
Do Local para o Global	Assumir as responsabilidades globais pela paz, justiça, equidade, desenvolvimento sustentável, proteção ao clima e à biodiversidade.

Fonte: PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2017



Estes eixos temáticos sistematizados pelo Programa Cidades Sustentáveis possuem objetivos específicos, que podem ser considerados como ações, projetos e programas a serem adotados pelos gestores públicos por meio das políticas públicas.

Após desenvolver a ideia de que a gestão pública tem papel fundamental na gestão ambiental, ressalta-se daqui em diante que, para promover ações, inclusive as que contribuam para o desenvolvimento sustentável (tais como as propostas no programa citado), será necessário o dispêndio de recursos públicos, ou seja, as ações se tornarão realidade com a execução de gastos públicos.

No Brasil, os gestores públicos (*policy makers*) devem cumprir alguns limites de gastos públicos estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) que define para os municípios, por exemplo um limite mínimo de gastos com educação e saúde (25% e 15% respectivamente sobre as Receitas Correntes Líquidas). Já para gastos com Gestão Ambiental, a mesma lei não estipula limites mínimos ou máximos, ficando a cargo de cada gestor, realizar um planejamento e execução dos gastos de acordo com critérios próprios.

Foram realizados vários estudos com relação à gastos do setor público com o meio ambiente, a exemplo de Dantas *et al* (2014) que realizaram estudo com objetivo de analisar os gastos públicos brasileiros com a função gestão ambiental e suas subfunções, ao longo do período de 2004 a 2011. Com base em seus estudos efetuou-se uma análise do panorama nacional, estendendo-se para o cenário internacional por meio da comparação com a China e os países da União Europeia. Os resultados permitiram concluir que os dispêndios ambientais ainda são incipientes diante das despesas públicas totais do país e 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. Nesse contexto é necessário detalhar a seguir os gastos e sua classificação para os órgãos públicos.

3. GASTOS PÚBLICOS E SUA CLASSIFICAÇÃO

De acordo com Andrade *et al* (2008) o gasto público é todo o dispêndio que as entidades públicas realizam em favor do atendimento das necessidades da população e para a manutenção dos diferentes setores da administração pública.

Conforme Jund (2008) as despesas públicas são os desembolsos feitos pelo setor público a fim de liquidar os gastos fixados na Lei Orçamentária Anual (LOA), visando atender as necessidades da população, formando um conjunto de dispêndios e emprego das receitas arrecadadas para o custeio e investimentos nos diferentes setores da administração pública.



Diferente do setor privado, no setor público “gastos” e “despesas” podem ser considerados sinônimos, porém ambos são dispêndios ou desembolsos para promover os serviços públicos.

As despesas públicas são divididas em dois grandes grupos, as despesas orçamentárias e as despesas extraorçamentárias (KOHAMA, 2010).

Segundo Carvalho (2010) as despesas orçamentárias são aquelas que estão fixadas e incluídas na lei do orçamento, ou ainda as provenientes de créditos adicionais abertos durante o exercício financeiro, previamente autorizado pela autoridade legislativa. Já a despesa extraorçamentária consiste na saída de recursos financeiros transitórios anteriormente obtidos sob a forma de receitas extraorçamentárias. Estas últimas são despesas não consignadas na lei do orçamento ou em créditos adicionais, tais como: restituição de depósitos; restituição de cauções; pagamento de restos a pagar, resgate de operações de crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO), entre outras obrigações.

Quadro 2: Características das classificações da despesa pública

Tipos	Características e detalhes	Objetivos
1 Institucional	Nível de governo (União, Estados, Distrito Federal, ou Município); tipo de orçamento (esfera orçamentária: fiscal, da seguridade social ou de investimentos), órgão e unidade orçamentária.	Definir responsabilidades com a gestão do gasto público
2 Funcional	Função e subfunção	Identificar área e subárea de atuação do governo
3 Programática	Programa, projeto/Atividade => ações Operações especiais	Solucionar problemas; Satisfazer necessidades coletivas
4 Econômica	Categoria Econômica Grupo de Despesa Modalidade de Aplicação Elemento de Despesa	Analisar os impactos econômicos e sociais; Identificar os meios empregados
5 Por fonte de recursos	Recursos do Tesouro: (ordinários e vinculados) Outras fontes: (próprias e vinculadas)	Identificar a origem do financiamento do gasto público.

Fonte: Araújo, Arruda e Barreto (2009, p.53)

De acordo com Carvalho e Ceccato (2011) a classificação institucional tem por finalidade informar em que órgão, que entidade ou instituição que irá executar a despesa, portanto esta classificação deverá refletir a estrutura organizacional do ente, sendo possível identificar quem é o responsável pelos gastos e pelas ações realizadas.

Conforme Andrade (2002), a classificação funcional tem como principal a função de delimitar a despesa, e identificar em quais áreas as despesas estão sendo



realizadas, possuindo a finalidade de refletir as políticas, diretrizes e objetivos no planejamento das ações propostas pelos gestores públicos. De acordo com Mauss (2012) esta classificação foi determinada pela Portaria nº 42/1999, pelo Ministério do Orçamento e Gestão, tendo em sua redação a divisão de função e subfunção já prefixadas, que devem servir para agregar gastos, sendo obrigatória sua aplicação nos âmbitos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo Araújo, Arruda e Barreto (2009) a função representa o maior nível de agregação das diversas áreas da despesa, correspondendo aos objetivos dos gestores, por outro lado a subfunção representa a divisão da função, tendo como objetivo agregar determinados conjuntos de despesas, podendo ser combinada com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

Quanto à classificação Programática: Mauss (2012) destaca que toda administração pública está baseada em programas de governo, que buscam orientar a realização dos objetivos propostos em seu Plano Plurianual (PPA), onde todos os recursos dos quais a administração dispõe, devem ser destinados para cada unidade e ficar vinculados a um projeto e determinar o objetivo a ser alcançado. Para isso deverão ser identificados os programas, o projeto, a atividade e as operações especiais.

O programa compreende todo o instrumento de organização das ações governamentais, onde serão caracterizados os objetivos que a administração pretende alcançar, sendo necessária a mensuração dos indicadores, procurando, através destes diagnosticar problemas, buscando atender a estas necessidades (ARAÚJO; ARRUDA; BARRETTO, 2009).

O projeto é considerado um instrumento utilizado para a programar e alcançar os objetivos propostos nos programas, devendo envolver as operações que serão realizadas num determinado período de tempo e da qual deverá resultar a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental (CARVALHO, 2010).

Atividade é um instrumento de programação utilizada com o objetivo de manutenção da ação governamental, deve envolver as operações que se realizam e resulta num produto que é necessário para a manutenção da ação de governo (ANDRADE, 2002).

Operações especiais são ações que não são utilizadas e não contribuem para a manutenção das atividades de governo. Não se resultam produtos destas operações especiais e não geram nenhuma contraprestação de bens ou serviço, são exemplos desta categoria as amortizações e os encargos de dívidas (MAUSS, 2012).

Já quanto à classificação Econômica do gasto público, Andrade (2002) afirma que é nesta classificação que a natureza da despesa é considerada e estas despesas se dividem em: Categoria econômica; Grupo de natureza da despesa; Modalidade de aplicação; Elemento de despesa. A Figura 1 ilustra a composição do



código adotado pelos sistemas de informações contábeis para este nível de classificação.

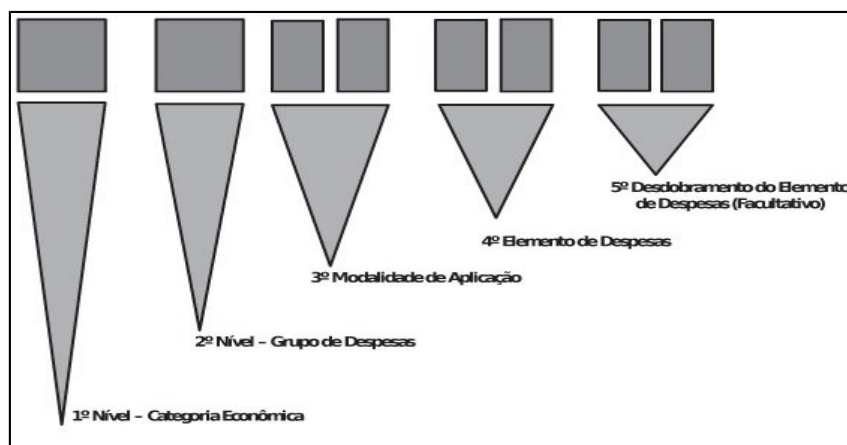


Figura 1: Codificação da Natureza da Despesa

Fonte: Carvalho e Ceccato (2011, p. 206)

Para este estudo, foram considerados na análise dos dados, os níveis de classificação Institucional, Funcional e Econômica para selecionar os gastos contabilizados e declarados pelos municípios como sendo de Gestão Ambiental, a contabilidade permite que seja realizado este detalhamento das contas que contribuem para a descrição e análise dos dados utilizados na metodologia a seguir.

4. METODOLOGIA

Este estudo classifica-se quanto aos objetivos como exploratório pois busca analisar detalhadamente os gastos públicos municipais com a Gestão Ambiental, mas não necessariamente explicar as razões ou motivações bem como consequências. Quanto aos procedimentos trata-se de uma pesquisa documental, em função do uso de demonstrações contábeis e listagem de despesas dos municípios. Quanto à abordagem do problema considera-se uma pesquisa quantitativa, no que tange à análise dos valores dos gastos e qualitativa, quanto ao comparativo e relação entre as ações ambientais desenvolvidas pelos municípios e a concepção de cidades sustentáveis.

A população que fez parte deste estudo foram os municípios paranaenses, que são um total de 399, e como amostra foram coletadas informações sobre os 50



municípios que mais gastaram na função Gestão Ambiental proporcionalmente às suas despesas totais no ano de 2015.

Para tanto foram obtidos junto ao site do IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (2017) os montantes de Despesas Totais e Despesas com Gestão Ambiental de todos os municípios paranaenses.

Percebeu-se que dos 399 municípios, apenas 301 declaram ter gasto com Gestão Ambiental. Destes, foram selecionados os cinquenta que mais gastaram na função com relação às suas despesas totais.

A amostra é composta pelos municípios de: Alto Paraíso; Arapotí; Arapuã; Araucária; Boa Esperança; Campina Grande do Sul; Campo Largo; Campo Magro; Campo Mourão; Candói; Carambeí; Carlópolis; Cascavel; Colombo; Curitiba; Fazenda Rio Grande; Flor da Serra do Sul; Foz do Iguaçu; Foz do Jordão; Francisco Beltrão; Guaratuba; Ibema; Irati; Itambaracá; Londrina; Marmeleiro; Matinhos; Mato Rico; Morretes; Nova Esperança; Ortigueira; Palmeira; Pato Branco; Pérola; Pinhais; Piraquara; Quatro Barras; São Jorge do Patrocínio; São José dos Pinhais; São Manoel do Paraná; São Mateus do Sul; São Miguel do Iguaçu; Sapopema; Sarandi; Siqueira Campos; Toledo; União da Vitória; Uniflor; Uraí; Wenceslau Braz.

Destaque para o município de Guaratuba que gastou em Gestão Ambiental 9% de todas as suas despesas empenhadas. No total, os municípios da amostra correspondem a 84% de todos os gastos com Gestão Ambiental declarados pelos municípios paranaenses.

O detalhamento dos gastos de cada município foi obtido junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), com a obtenção da lista com todos os empenhos², onde foram selecionados apenas aqueles que utilizaram a Função: Gestão Ambiental. No capítulo seguinte será apresentada a análise dos dados.

5. ANÁLISE DOS DADOS

Os Gastos com Gestão Ambiental de todos os municípios da amostra totalizaram R\$ 483.355.967,20 no ano de 2015. Optou-se por somar os gastos dos municípios e analisa-los em conjunto pelo fato de não haver normalidade estatística na distribuição dos valores em função do tamanho dos municípios e os seus respectivos gastos o que inevitavelmente traria distorções ao uso de testes de médias.

Com o intuito de analisar como são compostos esses gastos, as despesas empenhadas foram sendo classificadas, inicialmente pelos grandes grupos, e

² Empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Art. 58 da Lei 4.320/1964.



aqueles com maior representatividade foram sendo detalhados até se chegar ao menor nível de classificação possível de acordo com o plano de contas contábil das despesas, conforme já descrito no capítulo que abordou os Gastos Públicos e sua classificação.

Ressalta-se que quanto a classificação institucional, foram selecionados apenas os gastos dos municípios, e quanto a classificação funcional, foram selecionados apenas a Função: Gestão Ambiental. O detalhamento se dá na classificação econômica desses gastos.

Apresenta-se a seguir os resultados da análise dos dados, inicialmente classificando em Despesas Correntes x De Capital; depois o detalhamento das Despesas Correntes; Outras Despesas Correntes; Aplicações Diretas; Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica; e Serviços de Controle Ambiental.

5.1 Despesas Correntes X Despesas de Capital

De acordo com Quintana *et al* (2011) as despesas orçamentárias, quanto a classificação econômica podem ser desdobradas em despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes são aquelas que não interferem diretamente na formação de capital ou aquisição de um bem de capital e as despesas de capital são aquelas que contribuem para a formação de bens de capital.

As despesas correntes, conforme destaca Araújo, Arruda e Barreto (2009) são gastos considerados operacionais e estão ligados a manutenção e funcionamento dos diversos órgãos da administração, e já as despesas de capital são investimentos, tais como aquisições de bens móveis, imóveis ou intangíveis, construções de obras públicas, dentre outros.

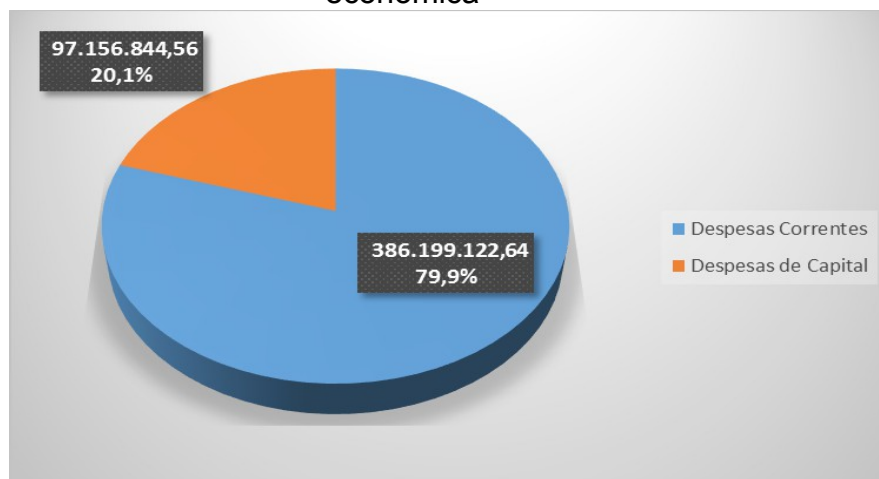
O gráfico 1 nos mostra como os Gastos com Gestão ambiental foram realizados nessas duas categorias.

Percebeu-se que praticamente 80% dos gastos considerados como Gestão ambiental foram de despesas de custeio das atividades e apenas 20% foram investimentos.

Dentre os investimentos, foram analisados detalhadamente os históricos (justificativas) e quais as classificações contábeis dos bens adquiridos, e ainda a qual projeto de governo os gastos estavam vinculados, com base nas notas de empenho.



Gráfico 1 – Detalhamento dos gastos com Gestão Ambiental por categoria econômica



Fonte: Dados da pesquisa.

Verificou-se que vários gastos declarados como sendo de Gestão ambiental não tem relação direta com a preservação do meio ambiente. Os gastos foram agrupados em dez grupos, como apresentado na Tabela 1.

Pode-se verificar que o principal gasto está relacionado com a prevenção de enchentes, e tratam-se de contratações de empresas que prestam serviço de engenharia, e obras de Gestão de Recursos Hídricos, Rede de Esgotos e Galerias Pluviais e Drenagem de Córregos, rios, e canais. Destaque para o fato de que esses gastos ficaram concentrados em apenas três cidades: Curitiba, São José dos Pinhais, e Pato Branco. Curitiba gastou nesse item pouco menos de 50 milhões (R\$ 49.662.610,06), o que representa 51% de todos os investimentos na área de Gestão ambiental dos municípios da amostra.

Ressalta-se que alguns municípios contabilizaram como Gestão ambiental, gastos relacionados a Cemitérios (0,29%) e também a aquisição de equipamentos que foram repassados a produtores rurais, como semeadeiras, resfriadores de leite, carretas agrícolas, colhedores de forragens, capinadeira, distribuidor de esterco líquido, e outros (0,66%). Esses gastos tem pouca, ou nenhuma relação com a definição teórica de Gestão ambiental.



Tabela 1 - Detalhamento dos Investimentos (Despesas de Capital) em Gestão Ambiental

Gastos com Gestão de Recursos Hídricos, Rede de Esgotos e Galerias Pluviais e Drenagem de Córregos, rios, e canais	67.546.216,31	69,52%
Revitalização e Urbanização, equipamentos e instalações em Parques urbanos, praças, bosques, terminal pesqueiro, hortos florestais e zoológicos	17.576.780,39	18,09%
Aquisição de Veículos: automóveis, caminhões, e máquinas pesadas como retroescavadeiras, tratores de esteira, entre outros.	3.789.412,00	3,90%
Máquinas, equipamentos e instalações relacionados com a Coleta de Lixo, seleção e classificação de recicláveis, Instalação, manutenção de Aterros Sanitários e Equipamentos para Limpeza pública, como roçadeiras, podadores, sopradores, motosserras, entre outros.	3.471.503,04	3,57%
Aquisições de áreas para criação de estações ecológicas e parques e ainda desapropriações de áreas (risco ambiental)	2.866.691,97	2,95%
Aquisição de equipamentos para produtores rurais, Semeadeiras e Resfriadores de Leite, carreta agrícolas, colhedores de forragens, capinadeira, distribuidor de esterco líquido	639.102,92	0,66%
Aquisição de móveis, utensílios, equipamentos de informática, softwares, usados nos setores administrativos de Meio Ambiente, inclusive, construções, instalações e reformas em prédios administrativos.	621.229,74	0,64%
Construções e móveis para Cemitérios, Centros de Luto	281.743,00	0,29%
Outros gastos	187.598,39	0,19%
Veículos e embarcação e equipamentos para fiscalização ambiental, equipamentos para catalogação, monitoramento e recolhimento de animais silvestres e urbanos	176.566,80	0,18%
Totais	97.156.844,56	100,00%

Fonte: Dados da pesquisa

5.2 Detalhamento das Despesas Correntes

Observou-se no Gráfico 1, que 80% dos gastos com Gestão Ambiental foram considerados Despesas Correntes. Para analisar mais detalhadamente em que consistiram esses valores, é necessário compreender quais as subdivisões de tais despesas. Elas estão classificadas nos seguintes grupos de natureza: Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; e Outras Despesas Correntes. Sua descrição é apresentada no Quadro 3.



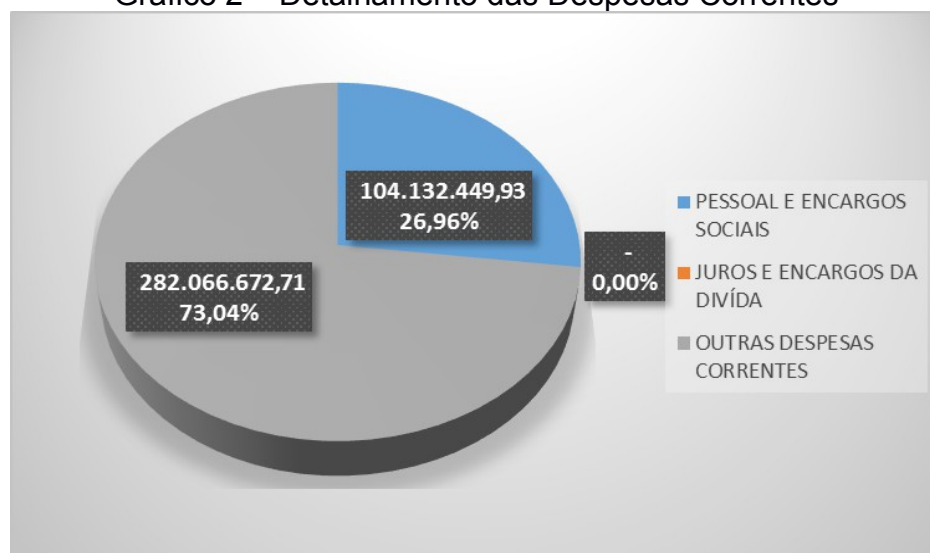
Quadro 3 – Grupos de Natureza da Despesa Corrente

Despesa	Descrição
Pessoal e Encargos Sociais	Despesas de natureza remuneratória decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.
Juros e Encargos da Dívida	Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
Outras Despesas Correntes	Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Fonte: (TCE-PR, 2015)

O Gráfico 2 apresenta a representatividade de cada grupo de despesa corrente, que totaliza R\$ 386.199.122,64.

Gráfico 2 – Detalhamento das Despesas Correntes



Fonte: Dados da Pesquisa



Percebe-se que dentre as despesas de custeio (correntes) 27% são despesas com Pessoal e Encargos Sociais, e a maioria são consideradas Outras Despesas que serão detalhadas na sequência. Pode-se verificar também que não houveram pagamentos de juros e encargos da dívida relacionados a Gestão Ambiental.

5.3 Detalhamento das Outras Despesas Correntes

As despesas correntes se classificam de acordo com as modalidades de aplicação. Podem ser de Aplicação Direta do órgão ao qual se refere ou podem ser transferidas para outros órgãos ou entidades, como instituições privadas sem fins lucrativos, ou consórcios intermunicipais.

De acordo Carvalho e Ceccato (2011) a modalidade de aplicação tem por objetivo indicar onde os recursos são aplicados e se são aplicados diretamente pelo ente ou se este o está transferindo. Tal classificação também contribui para eliminar a dupla contagem dos recursos que são transferidos. São apresentados na Tabela 2, apenas as modalidades em que houve a aplicação de recursos nos municípios analisados.

Percebe-se que 4,59% das Outras Despesas Correntes foi repassada para Consórcios Intermunicipais (Modalidade 71 e 72). Nesses repasses destacam-se os municípios integrantes do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, com sede na cidade de Curitiba, e que tem como consorciados os municípios de: Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Curitiba, Mandirituba, Quitandinha, São José dos Pinhais, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Magro, Contenda, Fazenda Rio Grande, Quatro Barras, Pinhais, Piraquara, Tijucas do Sul, e Tunas do Paraná.

Há ainda os Consórcios Intermunicipais para Aterro Sanitário entre os municípios de Matinhos e Pontal do Paraná, outro entre Curiúva, Sapopema e Figueira, e ainda outro entre Tomazina, Jaboti, Japira, Pinhalão, Ibaiti e Siqueira Campos.

Com sede em São Jorge de Patrocínio e com abrangência nos municípios de Altônia, Alto Paraíso, Esperança Nova, Guaíra, Icaraíma, São Jorge de Patrocínio, Terra Roxa, foi criado o CORIPA – Consórcio Intermunicipal para Conservação do Remanescente do Rio Paraná e áreas de influência.

Quanto aos repasses para Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, destaca-se a cidade de Curitiba com um repasse de 2,4 milhões de Reais para a o Instituto Pró Cidadania de Curitiba, em função da Cooperação técnica e financeira, visando o gerenciamento da destinação dos resíduos sólidos recicláveis coletados pelo Município e a inclusão socioambiental dos catadores informais, por meio do "Programa Eco-Cidadão".



Tabela 2: Detalhamento das Modalidades de aplicação das Outras Despesas Correntes

Cód.	Aplicação	Descrição	Montante Gasto	%
30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal	Conforme Quintana <i>et al</i> (2011) são despesas orçamentárias efetuadas, pela União ou pelos Municípios, para os Estados ou o Distrito Federal, por meio de transferência de recursos financeiros, podendo inclusive efetuar transferências para suas entidades de administração indireta.	26.411,97	0,01%
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	São as despesas orçamentárias que ocorrem mediante a transferência de recursos para entidades declaradas sem fins lucrativos e que não possuam nenhum vínculo com a administração pública. (QUINTANA <i>et al</i> , 2011)	2.767.067,06	0,98%
71	Transferência a Consórcios Públicos	São transferências realizadas para entidades criadas sobre a forma de consórcios públicos, conforme termos definidos em lei específica, com o objetivo de executarem programas e ações dos entes consorciados. (CARVALHO, 2010)	12.214.614,41	4,33%
72	Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos	De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2011) estas despesas ocorrem mediante a transferência que decorrem da delegação ou descentralização a consórcios públicos para que sejam executadas ações de responsabilidade do delegante.	732.844,29	0,26%
90	Aplicações Diretas	Decorrem de gastos e aplicações diretas, efetuadas pela entidade orçamentária, dos recursos a ela destinados ou que seja oriundos de descentralizações de outras entidades, que sejam ou não integrantes dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, dentro da mesma esfera de governo. (CARVALHO e CECCATO, 2011)	266.237.770,54	94,39%
91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	Conforme Carvalho (2010) estas são despesas dos órgãos, fundos, autarquias, empresas estatais dependentes ou outras entidades que fazem parte dos orçamentos fiscal e da seguridade social e que decorrem da compra de materiais, bens ou serviços, ao pagamento de impostos, taxas e contribuições, bem como de operações em que o receptor dos recursos também for uma destas entidades e que estejam dentro da mesma esfera.	87.964,44	0,03%
Total de Outras Despesas Correntes			282.066.672,71	100%

Fonte: Elaborado pelos autores.

A ampla maioria dos gastos ocorreu por aplicação direta dos municípios, em que foi utilizada a modalidade 90. A seguir são detalhados esses gastos que



correspondem a 94,39% das Outras Despesas Correntes e representam 55,08% de todos os gastos com Gestão Ambiental dos municípios da amostra.

5.4 Detalhamento das Aplicações Diretas

As aplicações diretas tem seus detalhamento por meio de elementos de despesas, que seguem um padrão estabelecido pelo Secretaria do Tesouro Nacional, com possíveis alterações pelo Tribunal de Contas do Estado. A Tabela 3 mostra, dentre as aplicações diretas, quais foram os elementos de despesa em que ocorreram os gastos.

Pode-se verificar que as Despesas com Material de Consumo e Locação de Mão-de-obra representam 5,74% e 3,24%. De acordo com o Plano de Contas Padrão do TCE-PR, as despesas com Material de Consumo compreendem:

Despesas com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao vôo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais de uso não-duradouro. (TCE-PR, 2015)

Já o elemento Locação de mão-de-obra compreende despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado (TCE-PR, 2015).

Na Tabela 3 verifica-se ainda que o principal elemento de despesa é “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”. Justifica-se por ter neste nível de elemento, alguns serviços de terceiros, este item possui um detalhamento ainda maior, que será descrito no item 5.5.



Tabela 3 – Detalhamento das Aplicações Diretas em Elementos de Despesas

Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	236.093.237,95	88,68%
Material de Consumo	15.289.426,52	5,74%
Locação de Mão-De-Obra	8.625.709,71	3,24%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	2.062.821,91	0,77%
Outras Desp. de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização	1.816.239,72	0,68%
Serviços de Consultoria	1.355.498,00	0,51%
Despesas se Exercícios Anteriores	336.839,25	0,13%
Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	307.874,53	0,12%
Auxílio-alimentação	215.628,07	0,08%
Diárias - Pessoal Civil	45.453,33	0,02%
Passagens e Despesas com Locomoção	35.881,10	0,01%
Obrigações Tributárias e Contributivas	25.179,03	0,01%
Indenizações e Restituições	16.401,42	0,01%
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	11.000,00	0,00%
Prem. Culturais, Artísticas, Cientif. Desport. e Outras	580,00	0,00%
Total de Aplicações Diretas	266.237.770,54	100%

Fonte: Dados da pesquisa

5.5 Detalhamento dos Outros Serviços de Terceiros PJ

Este nível de classificação dos gastos públicos é chamado de Desdobramento do Elemento da Despesa. O Elemento Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica registra o valor das despesas com serviços de natureza eventual não classificados em subitens específicos. Os gastos efetivamente realizados pelos municípios que compõe a amostra nos seus desdobramentos são apresentados na Tabela 4.

Percebe-se que há um grande número de despesas nesse nível de classificação, mas as mais representativas foram: Serviços de controle ambiental, Limpeza e conservação, Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica, e Locação bens móveis e outras naturezas e intangíveis.

Locação bens móveis e outras naturezas e intangíveis registra o valor das despesas com remuneração de serviços de aluguel de bens móveis não contemplados em subitens específicos e bens intangíveis, tais como: locação de linha telefônica e afins (TCE-PR, 2015).



Tabela 4 – Desdobramentos dos Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Serviços de controle ambiental	153.899.674,74	65,19%
Limpeza e conservação	39.438.503,91	16,70%
Outros serviços de terceiros, pessoa jurídica	15.469.842,73	6,55%
Locação bens móveis e outras naturezas e intangíveis	7.481.640,26	3,17%
Serviços de energia elétrica	3.195.445,98	1,35%
Manutenção e conservação de bens imóveis	2.843.722,71	1,20%
Locação de máquinas e equipamentos	2.410.621,23	1,02%
Serviços técnicos profissionais	2.093.843,02	0,89%
Serviços de água e esgoto	1.745.708,18	0,74%
Serviços de publicidade e propaganda	1.518.790,77	0,64%
Manutenção e conservação de veículos	1.364.655,75	0,58%
Serviço de apoio administrativo, técnico e operacional	689.859,81	0,29%
Serviços de telecomunicações	530.107,91	0,22%
Festividades e homenagens	476.241,02	0,20%
Locação de imóveis	444.290,25	0,19%
Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos	223.903,85	0,09%
Serviço médico - hospitalar, odontológico e laboratorial	223.562,48	0,09%
Serviços de análises e pesquisas científicas	219.604,39	0,09%
Serviços de processamento de dados	190.671,48	0,08%
Serviços de cópias e reprodução de documentos	151.154,27	0,06%
Serviços gráficos e editoriais	150.276,71	0,06%
Manutenção e conservação de bens móveis de outras naturezas	150.217,77	0,06%
Manutenção de software	103.806,00	0,04%
Vale-transporte	92.977,30	0,04%
Fornecimento de alimentação	78.164,82	0,03%
Vigilância ostensiva/monitorada	73.727,29	0,03%
Exposições, congressos e conferências	73.221,00	0,03%
Serviços de comunicação em geral	72.627,52	0,03%
Seguros em geral	70.118,14	0,03%
Outros Gastos	616.256,66	0,31%
Total de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	236.093.237,95	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Já o item Limpeza e conservação registra o valor das despesas com serviços de limpeza, higienização, conservação e asseio dos órgãos públicos (nos casos em



que o contrato não especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado, pois nesse caso seria Locação de Mão-de-obra) (TCE-PR, 2015).

Percebe-se que o principal tipo de gastos entre os desdobramentos dos Outros Serviços de Terceiros é com Serviços de Controle Ambiental, que será detalhado na sequência. Representa 65,19% dos Outros Serviços de Terceiros – PJ e 31,84% de todos os gastos com Gestão Ambiental dos municípios da amostra, totalizando R\$ 153.899.674,74.

5.6 Detalhamento dos Serviços de Controle Ambiental

Os serviços de Controle ambiental possuem um detalhamento em quatro subclassificações conforme a Tabela 5

Tabela 5 – Detalhamento dos Serviços de Controle Ambiental

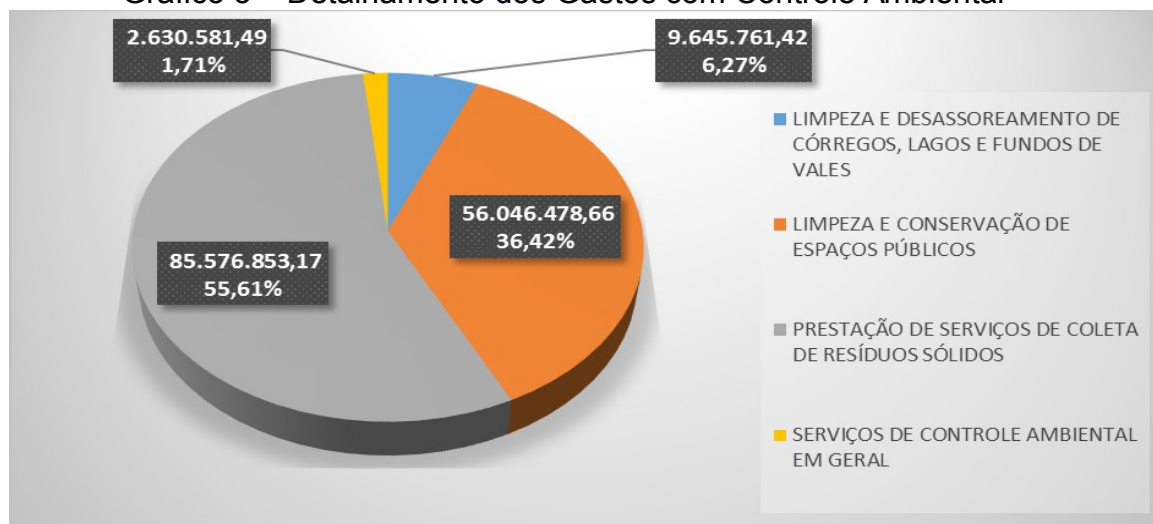
Nome da Despesa	Descrição
Limpeza e desassoreamento de córregos, lagos e fundos de vales	Registra o valor das despesas com serviços de limpeza, conservação e desassoreamento de córregos, lagos e fundos de vales.
Limpeza e conservação de espaços públicos	Registra o valor das despesas com serviços de limpeza e conservação de vias, praças, parques e bosques públicos, tais como varrição, roçado e podas de árvores.
Prestação de serviços de coleta de resíduos sólidos	Registra o valor das despesas com serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos nos casos em que o contrato NÃO especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado, inclusive BDI e Taxa de Administração de contratos com agências de mão de obra dessa natureza.
Serviços de controle ambiental em geral	Registra o valor das despesas com serviços de controle ambiental não classificada nos subitens especificados.

Fonte: (TCE-PR, 2015).

Nos municípios da amostra verificou-se que dentre os gastos com Controle ambiental o principal foi com a Coleta de Resíduos Sólidos conforme apresentado no gráfico 3.



Gráfico 3 – Detalhamento dos Gastos com Controle Ambiental



Fonte: Dados da pesquisa

Considerando ser este o menor nível de detalhamento das despesas contabilizadas no sistema de informações contábeis padronizado pelo TCE-PR para todos os municípios do Estado, e para facilitar a análise, apresenta-se a seguir um resumo dos gastos e sua representatividade com relação ao total de gastos com Gestão Ambiental.

5.7 Resumo dos Gastos com Gestão Ambiental

Por meio da Tabela 6 identifica-se o montante gasto em cada uma das principais categorias de despesas, já apresentadas até então.

Percebe-se que somados os gastos com Serviços de Coleta de Resíduos Sólidos e Limpeza e Conservação de Espaços Públicos, representa 29,3% do total. Gastos com Pessoal e Encargos Sociais 21,5% e os investimentos apenas 20,1%.



Tabela 6 – Resumo dos gastos com Gestão Ambiental nos municípios da amostra

Pessoal e Encargos Sociais	104.132.449,93	21,54%
Despesas de Capital (Investimentos)	97.156.844,56	20,10%
Prestação de Serviços de Coleta de Resíduos Sólidos	85.576.853,17	17,70%
Limpeza e Conservação de Espaços Públicos	56.046.478,66	11,60%
Outras Serviços de Terceiros - Pessoa jurídica	42.755.059,30	8,85%
Limpeza e Conservação (áreas administrativas)	39.438.503,91	8,16%
Outras despesas com Controle Ambiental	12.276.342,91	2,54%
Material de Consumo	15.289.426,52	3,16%
Outras Despesas Correntes exceto serviços terceirizados – PJ	14.855.106,07	3,07%
Transferências a consórcios públicos	12.947.458,70	2,68%
Outras Transf. a Órgãos Públicos e Entidades Sem Fins Lucrativos	2.881.443,47	0,60%
Total de Despesas com Gestão Ambiental	483.355.967,20	100,00%

Fonte: Dados da pesquisa

5.8 Relação entre os Gastos com Gestão Ambiental e os Objetivos das Cidades Sustentáveis

Após a minuciosa análise dos gastos públicos com Gestão Ambiental dos municípios, e para atingir ao objetivo proposto nesta pesquisa, buscou-se relacioná-los com ações que promovem a sustentabilidade. Para tanto, optou-se por adotar como parâmetro, os objetivos específicos propostos nos eixos temáticos do Programa Cidades Sustentáveis, já apresentados na fundamentação teórica.

Para os objetivos propostos em cada eixo temático foram realizadas associações, de maneira qualitativa, entre o que foi observado na execução orçamentária dos municípios e, se poderiam ser consideradas ações vinculadas ao desenvolvimento sustentável. Esta análise se deu com o intuito de verificar se o que os municípios estão fazendo podem ser consideradas ações que promovam cidades sustentáveis. Inicialmente, no Quadro 4 são apresentados apenas os objetivos em que foi possível, por meio dos dados analisados, traçar alguma relação, mesmo que indireta. E na sequência são relatadas as relações identificadas com os gastos executados pelos municípios e/ou as ações por ele realizadas.



Quadro 4 – Objetivos Específicos para construção de cidades sustentáveis

Eixo Temático	Objetivos Específicos
Bens Naturais Comuns	1- Melhorar a qualidade da água, poupar água e usar a água de uma forma mais eficiente; 2- Proteger, regenerar e aumentar a biodiversidade, ampliar as áreas naturais protegidas e os espaços verdes urbanos; 3- Melhorar a qualidade do solo, preservar terrenos ecologicamente produtivos e promover a agricultura e o reflorestamento sustentáveis.
Governança	4- Fomentar a capacidade de participação e de ação para o desenvolvimento sustentável tanto nas comunidades como nas administrações locais e regionais; 5- Convocar todos os setores da sociedade civil local para a participação efetiva – em conselhos, conferências, audiências públicas, plebiscitos e referendos, entre outros – nos processos de decisão, monitoramento e avaliação; 6- Promover a cooperação e as parcerias entre os municípios vizinhos, outras cidades, regiões metropolitanas e outros níveis de administração.
Equidade, Justiça Social e Cultura de Paz	7 - Garantir o direito à habitação em condições socioambientais de boa qualidade.
Gestão Local para a Sustentabilidade	8- Reforçar os processos de Agenda 21 e outros que visam ao desenvolvimento sustentável local e regional e integrá-los, de forma plena, ao funcionamento da administração em todos os níveis; 9 - Realizar uma gestão integrada e eficiente para a sustentabilidade, baseada no princípio da precaução sobre o Ambiente Urbano e seus entornos;
Planejamento e Desenho Urbano	10- Reutilizar e regenerar áreas abandonadas ou socialmente degradadas;
Cultura para a sustentabilidade	11- Construir amplo diálogo social para desenvolver conceitos e práticas que religuem o ser humano à natureza, buscando incrementar a cultura do humanismo com os preceitos da sustentabilidade; 12- Fomentar a criação e a produção cultural nas comunidades, observando sempre o valor das tradições culturais populares;
Educação para a Sustentabilidade e Qualidade de Vida	13- Garantir a implementação do tema da sustentabilidade de forma transversal nos currículos e propostas pedagógicas; 14- Incentivar o papel dos meios de comunicação de massa na conscientização sobre os desafios socioambientais e sobre as mudanças culturais necessárias à sustentabilidade; 15- Reconhecer a importância da educação ética, baseada em valores, para uma condição de vida sustentável;
Economia Local, Dinâmica, Criativa e Sustentável	16- Desenvolver e implementar princípios e indicadores de sustentabilidade para as empresas, desde a localização mais apropriada para cada uma, passando por seus processos e produtos, até a sustentabilidade das cadeias produtivas que integram;
Cons. Respons. e Opções de Estilo de Vida	17- Evitar e reduzir os resíduos, aumentar a reutilização e a reciclagem com a inclusão social das cooperativas de catadores e recicladores; 18- Gerir e tratar os resíduos de acordo com técnicas e modelos sustentáveis;
Ação Local para a Saúde	19 - Promover a prática de atividades físicas - individuais e coletivas - que busquem enfatizar os valores de uma vida saudável.
Do Local para o Global	20- Elaborar e seguir uma abordagem estratégica e integrada para minimizar as alterações climáticas, e trabalhar para atingir níveis sustentáveis de emissões de gases geradores do efeito estufa; 21- Reforçar a cooperação regional, nacional e internacional de cidades e desenvolver respostas locais para problemas globais em parceria com outros governos locais e regionais, comunidades e demais atores relevantes.

Fonte: Dados da Pesquisa.



Com relação ao itens 1 e 3, pôde-se verificar gastos com a Gestão de Recursos Hídricos, Rede de Esgotos e Galerias Pluviais e Drenagem de Córregos, rios, dentre as despesas de capital. Já com relação ao item 2 foram identificados investimentos em Revitalização e Urbanização, equipamentos e instalações em Parques urbanos, praças, bosques, terminal pesqueiro, hortos florestais e zoológicos, bem como Aquisições de áreas para criação de estações ecológicas e parques.

Verificou-se também que estão sendo realizados repasses a Instituições Privadas sem fins lucrativos para desenvolver ações relacionadas à Gestão Ambiental, e cita-se o caso de Curitiba com o projeto Eco-Cidadão, que pode estar relacionadas ao item 4. Quanto ao item 5, foram identificados gastos para instalações administrativas de Conselhos Municipais de Meio ambiente, e ainda a participação de vários municípios de consórcios intermunicipais, especificamente os de meio ambiente comprova a capacidade de cooperação mencionada no item 6.

Com relação ao item 7, mesmo que indiretamente, pode-se perceber ações de Gestão de Recursos Hídricos, Rede de Esgotos e Galerias Pluviais e Drenagem de Córregos, rios, e canais. Também pode-se dizer que desapropriações de áreas em risco ambiental estão relacionadas com o item 7.

Pode-se considerar que para uma boa gestão, é necessário que ajam bons profissionais a serviço da sociedade, portanto, para que sejam desenvolvidas as ações do item 8, (e de maneira indireta todas as outras) são realizados os Gastos com Pessoal e Encargos Sociais, bem como todos os gastos para manter as estruturas administrativas que colocam a disposição da sociedade os serviços públicos na área do meio ambiente. Sobre o item 9, verificou-se relação com gastos de fiscalização e controle ambiental.

Para o item 10, assim como já exposto no item 2, relacionam-se os gastos com Revitalização e Urbanização, equipamentos e instalações em Parques urbanos, praças, bosques, terminal pesqueiro, hortos florestais e zoológicos.

Quanto aos itens 11 e 12, foram identificados gastos com Materiais, bens ou serviços de distribuição gratuita, que podem ser materiais de divulgação de campanhas para preservação ambiental, e também gastos com Premiação cultural, artística e científica.

O item 13 já faz parte das grades curriculares do ensino, conforme legislação federal, tendo seus custos vinculados ao ensino, e não necessariamente à Gestão ambiental. No entanto dentre os gastos foram observados os com a contratação de Serviços de Apoio ao Ensino, bem como os de Seleção e Treinamento, que podem estar relacionados também com os itens 14 e 15.



Com o item 16 podem ser relacionados os gastos com pessoal, mesmo que terceirizado, visto que são ações que dependem de mão-de-obra qualificada para realiza-las.

Relacionam-se com os itens 17 e 18 os gastos com Serviços de Coleta de resíduos, limpeza e conservação de espaços públicos, bem como aqueles com Máquinas, equipamentos e instalações relacionados com a Coleta de Lixo, seleção e classificação de recicláveis, Instalação, manutenção de Aterros Sanitários e Equipamentos para Limpeza pública, como roçadeiras, podadores, sopradores, motosserras, entre outros.

Com o item 19, pode-se relacionar as ações de urbanização e revitalização em parques urbanos, inclusive com instalação de equipamentos para a prática desportiva e atividades físicas.

O item 20 mantém relação com os gastos de fiscalização e controle ambiental. Já relacionado ao item 21, está a capacidade de articulação institucional de alguns municípios por meio de consórcios intermunicipais de meio ambiente.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente trabalho teve como objetivo detalhar os gastos declarados pelos municípios como sendo de Gestão Ambiental e comparar as ações desenvolvidas com os objetivos específicos apresentados pelos eixos temáticos do Programa Cidades Sustentáveis. Mediante a consulta à todas as despesas contabilizadas pelos municípios da amostra como sendo da Função Gestão Ambiental, foi possível classifica-los em categorias conforme o sistema de informações contábeis do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Em termos quantitativos foram analisadas 84% de todas as despesas com Gestão ambiental declaradas pelos municípios paranaenses. Dentre estas verificou-se que apenas 20% correspondem a investimentos (Despesas de Capital), como aquisições de bens móveis, imóveis, construções, e 80% são despesas de custeio (Despesas Correntes).

Somando as despesas com Serviços de Coleta de Resíduos Sólidos e a Limpeza e Conservação de Espaços Públicos representam 29%, já as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais 21,5% do total.

Ressalta-se o fato de alguns gastos terem pouca ou nenhuma relação com ações diretas de preservação e conservação do meio ambiente, como por exemplo, aquisição de máquinas e equipamentos para produtores rurais, e manutenção de cemitérios e casas de luto, e mesmo assim foram contabilizados como Gestão ambiental. Isso reforça a tese de que não importa o valor monetário investido (ou



declarado como investido) na área ambiental, mas sim a eficácia, eficiência e efetividade desses gastos.

Apesar de não haver na literatura um consenso sobre definições e conceitos de o que são ações de sustentabilidade para órgãos públicos, quando comparados os gastos e ações realizadas pelos município com as ações esperadas como sendo promotoras de sustentabilidade (objetivos específicos do Programa Cidades Sustentáveis) verificou-se que grande parte das ações possui relação, mesmo que indireta.

Cabe refletir ainda, que as análises quantitativas dos gastos, foi realizada de forma conjunta de todos os municípios da amostra, não havendo nesta pesquisa o propósito de avaliar individualmente os município, nem a possibilidade de avaliar a efetividade dos gastos realizados.

Percebeu-se também que de maneira geral entre os municípios, a parcela de recursos investidos em Gestão ambiental é pequena se comparada a outras ações, como saúde, educação, administração, etc. demonstrando que a questão ambiental precisa de uma atenção especial dos gestores públicos, e corroborando com os resultados da pesquisa de Dantas *et al* (2014).

Espera-se com este estudo, ter contribuído para a discussão acadêmica sobre Gestão ambiental no âmbito municipal e para o avanço da pesquisa científica na área de gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. DE A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

ANDRADE, N. DE A. (ED.). **Planejamento governamental para municípios Plano plurianual, Lei de diretrizes orçamentárias e Lei orçamentária anual**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

ARAÚJO, I. DA P. S.; ARRUDA, D.; BARRETTO, P. H. T. **O Essencial da contabilidade pública**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. O sistema municipal de meio ambiente no brasil: Avanços e desafios. **Saude e Sociedade**, v. 21, n. SUPPL.3, p. 33–47, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000**, 2000.

BURSZTYN, M. A. A.; BURSZTYN, M. **Gestão Ambiental no Brasil: arcabouço**



institucional e instrumentos. In: NASCIMENTO, E.; VIANNA, J.; QUEIROZ, A. (Eds.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 85–112.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARVALHO, D.; CECCATO, M. **Manual completo de contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

DANTAS, M. K. et al. Análise dos gastos públicos com gestão ambiental no Brasil. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 8, n. 3, p. 3–17, 2014.

DE CARLO, S. **Gestão Ambiental nos Municípios Brasileiros: Impasses e Heterogeneidade**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

FERNANDES, M. A. DA C.; BERES, N. DE A. **Plano de Contas para Governos Municipais**. Brasília: IEPES - Instituto de Estudos de Políticas Econômicas e Sociais, 2000.

FUKS, M. Reflexões sobre o paradigma da economia ecológica para a gestão ambiental. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 105–120, 2012.

IPARDES. **Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social**. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

JOÃO, C. G. **ICMS-Ecológico: um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade**. Tese—Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

JUND, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LANNA, A. E. A inserção da gestão das águas na gestão ambiental. In: MUÑOZ, H. R. (Ed.). **Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos**. 2. ed. Brasília - DF: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000. p. 75–108.

MAUSS, C. V. **Análise de demonstrações contábeis governamentais: instrumento de suporte à gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MELLO, J. C. C. B. S. DE et al. **Curso de Análise de Envoltória de Dados**. XXXVII Simposio Brasileiro de Pesquisa Operacional. **Anais...** Gramado - RS: 2005

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Ações de governos podem reverter a**



degeneração acelerada do meio ambiente, diz ONU | ONU Brasil. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acoes-de-governos-podem-reverter-a-degeneracao-acelerada-do-meio-ambiente-diz-onu/>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

ORTIZ, R. A.; FERREIRA, S. DE F. O papel do governo na preservação do meio ambiente. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Eds.). . **Economia Do Setor Público No Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 34–46.

PHILIPPI JR, A.; ROMÉRO, M. DE A.; BRUNA, G. C. **Curso de Gestão Ambiental.** 2. ed. São Paulo: Manole, 2013.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais.** Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Eixos da Plataforma Cidades Sustentáveis | Programa Cidades Sustentáveis.** Disponível em: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/eixos>>. Acesso em: 16 maio. 2017.

QUINTANA, A. C. et al. **Contabilidade pública: de acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a lei de responsabilidade fiscal.** São Paulo: Atlas, 2011.

ROCHA, É. R. P. DA. **Análise do gasto público em Gestão Ambiental no período 2003-2010: Interfaces entre Conservação Ambiental e Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

SCHNEIDER, E. **Gestão Ambiental Municipal: estudo de caso na Administração Municipal de Teutônia.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

STARKE, L. **Sinais de Esperança - Lutando por nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: FGV, 1991.

TCE-PR. **Plano de Contas 2015 - Portal TCE-PR.** Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/plano-de-contas-2015/255436/area/49>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

TRIDAPALLI, J. P. et al. ANÁLISE DOS GASTOS AMBIENTAIS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: CARACTERÍSTICAS E PROPOSTAS ALTERNATIVAS. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 5, n. 2, p. 79–95, 27 fev. 2012.