

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CONTEMPORÂNEA**

Walter Lorenzo Zilio Motta de Souza

**O IMPACTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NAS
FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL ENTRE 2004 E 2015**

Porto Alegre

2018

Walter Lorenzo Zilio Motta de Souza

**O IMPACTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NAS
FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL ENTRE 2004 E 2015**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Eugênio Lagemann

**Porto Alegre
2018**

WALTER LORENZO ZILIO MOTTA DE SOUZA
O IMPACTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NAS FINANÇAS
PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE
2004 E 2015

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Aprovado em: 14 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eugênio Lagemann – UFRGS

Orientador

Prof^a. Dr^a. Raquel Janissek Muniz – UFRGS

Examinadora

RESUMO

Desde a década de 1980 as políticas públicas ambientais impuseram uma atuação comum dos entes públicos de forma a garantir os objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente. Normativas posteriores vieram a reforçar a necessidade de os municípios assumirem crescentes responsabilidades, tais como o licenciamento ambiental de impacto local. A assunção de novas responsabilidades implicou ao poder público municipal a criação de estruturas e delegação de atribuições, ao mesmo tempo em que retirou do Estado carga de trabalho sobre as questões municipalizadas. Este trabalho teve por objetivo avaliar o impacto da descentralização da gestão ambiental nas finanças públicas dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul (RS), tomando em consideração o período de 2004 a 2015, utilizando as bases de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, que periodicamente apresenta um retrato municipal acerca da gestão ambiental municipal, bem como da Secretaria do Tesouro Nacional (Finanças do Brasil) que dispõe das despesas e receitas dos municípios e do Estado. Os resultados foram balizados em função do porte populacional dos município, bem como comparados com o dispêndio do governo estadual no período. O estudo verificou que houve grande crescimento nas despesas na função “gestão ambiental”, de modo concomitante ao período de grande adesão ao licenciamento ambiental de impacto local. No entanto, não se pode estabelecer uma tendência clara em relação ao peso da participação dos municípios nas despesas ambientais em relação ao Estado do RS. Além disso, verificou-se que municípios com mais de 20.000 habitantes possuem um patamar de gasto ambiental mais elevado.

Palavras-chave: Descentralização da gestão ambiental. Finanças públicas municipais. Gasto ambiental municipal. Subfunções da gestão ambiental.

ABSTRACT

Since the 1980s, public environmental policies have imposed a common action of public entities in order to guarantee the objectives of the National Environmental Policy. Subsequent regulations have reinforced the need for municipalities to assume increasing responsibilities, such as local environmental impact licensing. The assumption of new responsibilities implied to the municipal public power the creation of structures and delegation of attributions, at the same time that it removed from the State workload on the municipalized issues. The objective of this study was to evaluate the impact of decentralization of environmental management on the public finances of the municipalities of the State of Rio Grande do Sul (RS), taking into account the period from 2004 to 2015, using the databases of the Research of Basic Municipal Information (IBGE), which periodically presents a municipal portrait about municipal environmental management, as well as the National Treasury Secretariat, which provides the expenses and revenues of the municipalities and the regional states. The results were based on the population size of the municipality, as well as on the expenditures of the state government in the period. The study found that there was a large increase in expenses in the "environmental management" function, concomitantly to the period of high adherence to local environmental impact licensing. However, it is not possible to establish a clear trend in relation to the weight of the participation of the municipalities in the environmental expenses in relation to the expenditures of regional state of RS. In addition, it was found that municipalities with more than 20,000 inhabitants have a higher level of environmental expenditure.

Keywords: Decentralization of environmental management. Municipal public finances. Municipal environmental expenditure. Sub-functions of environmental management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental

CF – Constituição Federal

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONSEMA/RS - Conselho Estadual de Meio Ambiente

FEE - Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser

FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FINBRA – Finanças do Brasil

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IGP-DI - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

LC – Lei Complementar

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

ONU – Organização das Nações Unidas

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

SIGA – Sistema Integrado de Gestão Ambiental

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 OBJETIVOS	9
1.1.1 OBJETIVO GERAL	9
1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	10
1.2 JUSTIFICATIVA	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1 GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL	12
2.1.1 FUNDAMENTOS DA ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NA GESTÃO AMBIENTAL	12
2.1.2 FERRAMENTAS PARA A GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL	16
2.1 FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	20
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	24
3.1 ENQUADRAMENTO DA PESQUISA.....	24
3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO	25
3.3 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	25
3.3.1 COLETA DE DADOS.....	26
3.3.2 ANÁLISE DOS DADOS.....	26
4 DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL	28
5 IMPACTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	36
6 CONCLUSÕES	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45

1 INTRODUÇÃO

As preocupações com a degradação ambiental levaram o Estado brasileiro a criar e aprimorar mecanismos legais e executivos de controle das atividades produtivas e de preservação de espaços territoriais, ao longo de sua recente história. O jurista Édis Milaré (2015, p. 162), a partir de uma análise desde a Constituição imperial, afirma que a atual Carta Magna foi a primeira a retratar o meio ambiente como um “bem jurídico *per se*”, ou seja, dotado de valor intrínseco tal que deva ser garantida sua conservação. Não se trata entretanto de afirmar que as sociedades pretéritas não tivessem consciência ambiental: a preservação e conservação ambiental era acidental. Nas palavras do autor, o meio ambiente era um “bem jurídico *per accidens*”, cuja preservação se dava por motivos alheios tais como a garantia de condições sanitárias adequadas, segurança alimentar, uso racional, bem como a garantia do interesse nacional. Ilustrativamente, Wainer (1993) identifica esse preservacionismo acidental: as disposições manuelinas do Brasil Colônia vedavam o uso de instrumentos cruéis para a caça de determinados animais – uma norma que claramente reflete o *ethos* da sociedade portuguesa, de grande influência cristã.

Dentro de uma institucionalidade mais contemporânea, o Código das Águas e o Código Florestal de 1934 colocavam como objetivos de políticas públicas a conservação desses recursos, criando instrumentos legais voltados à racionalização do uso. No entanto, foi somente na década de 1970 que eclodiram mundialmente as discussões voltadas à preservação ambiental. A Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em Estocolmo, na Suécia pôs em evidência e vinculou governos a adotar posturas efetivas para a proteção ambiental. Milaré (2015) identifica que as constituições elaboradas a partir daquele momento passaram a tutelar a natureza em linha com os clamores universais, como Chile (1972), Panamá (1972), Iugoslávia (1974), Grécia (1975), Portugal (1976), Argélia (1976), China (1978), Espanha (1978), entre outros. No Brasil, que só veio a ter nova Constituição em 1988, foi promulgada, em meio ao regime militar, a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, criando uma Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a qual teve seus objetivos e alguns de seus instrumentos cristalizados posteriormente pela Constituição Federal de 1988. A

PNMA, vigente até hoje, estabeleceu o uso de instrumentos de planejamento, como os padrões de qualidade e zoneamento ambiental, e de controle, como a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental, para a consecução dos objetivos de promoção da preservação e recuperação da qualidade ambiental (BRASIL, 1981).

A Constituição Federal, por meio do artigo 225, determinou o direito de todos ao meio ambiente equilibrado, tendo o poder público a incumbência de:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (BRASIL, 1988).

Ao passo que foram definidas as ações de responsabilidade do poder público, o texto constitucional (no parágrafo único do artigo 23) reservou a leis complementares futuras a definição da repartição de responsabilidades entre os entes federativos constituídos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É certo no entanto que as disposições da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, já previam ações comuns aos referidos entes (embora os Municípios não gozassem de plena autonomia). Assim, a política ambiental passou a ser executada por meio das disposições legais, constitucionais e, principalmente, infralegais – o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) acabou por emitir um sem-número de normativas que guiaram, e guiam, a tomada de ação do poder público.

Ressalte-se no entanto que devido à falta de legislação complementar à Constituição, o exercício da PNMA pelos Municípios foi frequentemente fruto de convênios com os Estados. Por exemplo, no Rio Grande do Sul, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), por meio da Resolução nº 04/2000, definiu no ano de 2000 que os municípios deveriam ser habilitados pelo Conselho para a

execução de determinados instrumentos de gestão ambiental, eminentemente o licenciamento ambiental, tendo a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) criado em 2003 um programa, o Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA), para incentivar e tutelar os Municípios na execução da gestão ambiental.

Em dezembro de 2011 entrou em vigor a Lei Complementar nº 140, finalmente regulamentando a Constituição Federal no que tange aos papéis dos entes federativos na gestão ambiental. A referida Lei definiu regras suficientes para a execução das políticas ambientais pelos municípios, deixando a cargo dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente somente a definição das tipologias de atividades consideradas de impacto ambiental local para fins de licenciamento ambiental (BRASIL, 2011).

A execução no nível municipal da gestão ambiental sem dúvidas tem repercussões financeiras, administrativas e mesmo políticas, requerendo a implementação de uma burocracia estatal capacitada e a criação de departamentos para planejar, coordenar, executar e controlar a gestão ambiental municipal. Tendo isso em conta, esta pesquisa propõe-se a responder a seguinte questão central: **qual foi o impacto que a descentralização da gestão ambiental causou nas finanças públicas municipais?**

1.1 OBJETIVOS

O presente trabalho possui os objetivos relacionados a seguir.

1.1.1 Objetivo geral

Avaliar o impacto da descentralização da gestão ambiental nas finanças públicas dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

1.1.2 Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral, foram delimitados também os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar as atribuições legais dos municípios na gestão ambiental;
- b) identificar os elementos da contabilidade pública que são impactados pelas atribuições legais dos municípios na gestão ambiental;
- c) definir um recorte temporal, segregar e compilar os elementos da contabilidade pública pertinentes dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul e do respectivo governo estadual;
- d) retratar a evolução da descentralização da gestão ambiental nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul;
- e) analisar a evolução temporal das despesas ambientais dos municípios em relação às do governo estadual;
- f) analisar a evolução temporal das despesas ambientais dos municípios, em relação à sua composição (subfunções), despesas totais e PIB; e
- g) verificar a existência de impacto nas receitas dos municípios decorrentes da gestão ambiental ao longo do período.

1.2 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa tem por finalidade desenvolver conhecimento acerca dos impactos da descentralização da gestão ambiental, inserindo-se dentro do contexto cada vez mais presente de avaliação de impacto de políticas públicas. Ainda que não faça uma avaliação da política de municipalização da gestão ambiental em si, os resultados desse estudo devem proporcionar reflexão sobre a qualidade das políticas públicas executadas pelos Municípios – cuja implantação implica em reflexos no lado da despesa pública – e sobre o impacto arrecadatário devido ao recolhimento das taxas de licenciamento ambiental recebidos pelo exercício do poder de polícia ambiental – no lado da receita pública.

Portanto, a pesquisa tem como público-alvo os elaboradores de política pública de nível estadual, ao estabelecer uma das dimensões do impacto da municipalização da gestão ambiental, uma vez que nessa esfera há espaço para ampliar ou reduzir a atuação dos municípios através do poder regulamentar dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Também direciona-se aos pesquisadores e dirigentes pertencentes a entidades municipalistas, a órgãos de assessoramento municipal e aos conselhos de municípios.

Há ainda contribuição para a bibliografia que trata das contas ambientais, uma vez que o estudo toma como premissa que as atribuições municipais na gestão ambiental tem reflexo nas finanças públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O desenvolvimento da presente pesquisa depende da revisão de certos fundamentos teóricos que serão relatados a seguir. Primeiramente serão tratados os assuntos atinentes à gestão ambiental municipal e posteriormente desenvolver-se-ão tópicos acerca das finanças públicas.

2.1 GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

Neste capítulo serão tratadas as questões atinentes à gestão ambiental municipal, começando pelos fundamentos que embasam a atuação do Município na gestão e proteção do meio ambiente, e finalmente descrevendo as principais ferramentas de gestão adotadas por este ente federativo.

2.1.1 Fundamentos da atuação do município na gestão ambiental

Como já referido anteriormente, a Política Nacional de Meio Ambiente – Lei Federal nº 6.938/1981 foi a primeira legislação em âmbito nacional que tratou de criar uma institucionalidade com o objetivo de proteção ambiental. Dentre as estruturas criadas, destaca-se no que interessa a esta pesquisa, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Este sistema “representa a articulação da rede de órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública” (Milaré, 2015, p. 646). Foi instituído pelo Artigo 6º da referida lei que, atualizado pela Lei Federal nº 8.029/1990, conta com a seguinte composição:

- “I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;
- II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre

normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - órgãos seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;" (BRASIL, 1981).

Observa-se que por se tratar de sistema, foram distribuídas funções para todos os níveis da Administração Pública, inclusive aos municípios, que somente obtiveram o reconhecimento de sua autonomia federativa com a Constituição Federal de 1988 (Art. 18, *caput*). Conforme Milaré (2015), a referida PNMA foi recepcionada pela nova Carta Magna, inaugurando um federalismo cooperativo, ao compartilhar entre os 4 entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) as competências legislativas (Art. 24 da CF) e administrativas (Art. 23 da CF) acerca da matéria ambiental.

Ao propor um sistema descentralizado, o legislador buscou trabalhar os princípios da subsidiariedade, através de ações suplementares e comuns. Descentralizar, para Arretche (2011, p.16), é a "institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas", podendo haver transferência de responsabilidades dos níveis mais abrangentes (federal ou estadual) para menos abrangentes (estadual ou municipal, respectivamente). Trata-se, para Farias (2014), da materialização do princípio da subsidiariedade, o qual advoga pela tomada de decisão por aqueles que estão mais próximos no nível político do problema. Castells (1998 *apud* Azevedo *et al.*, 2007) afirma que o essencial para a efetiva subsidiariedade é que a transferência de poder seja acompanhada de recursos, ao nível mais próximo dos cidadãos e seus problemas.

No caso das competências legislativas, o constituinte definiu competências privativas e concorrentes a cada ente federativo. No caso da União, são privativas o que é descrito nos Artigos 21 e 22 da CF; já para os Municípios são privativas as

matérias de interesse local. No caso das competências concorrentes, cabe à União definir normas gerais, cabendo aos Estados as normas suplementares (exercendo competência plena, no caso de ausência de norma federal, ou caráter complementar, quando tratar-se de norma mais específica), restando aos Municípios matérias de interesse local, em caráter suplementar caso haja norma geral (MUKAI, 2016).

No caso das competências administrativas, a Lei Complementar nº 140/2011 veio regulamentar as ações comuns entre os entes federativos na proteção ambiental. Conforme Mukai (2016), não se pode confundir atribuições comuns (que constam no Art. 23 da CF) com competência constitucional comum, uma vez que cada ente federativo tem sua órbita de responsabilidade. Por exemplo, ainda que a proteção ambiental seja atribuição comum dos entes federativos, a Constituição Federal reserva aos municípios as matérias que tenham interesse predominantemente local. Desse modo, para esclarecer e exemplificar as atribuições ambientais de cada ente federativo e a forma com que deve se dar a cooperação interfederativa, foi elaborada e promulgada a referida LC, explicitamente regulamentando os incisos III, VI e VII do Art. 23 da CF (BRASIL, 2011):

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora ... (BRASIL, 1988)."

No Artigo 4º da LC 140/2011, constam os termos em que a cooperação federativa deverá se dar em matéria ambiental: consórcios públicos; convênios; acordos de cooperação técnica; Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; delegação de atribuições de um ente federativo a outro; e delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro (BRASIL, 2011). Já nos seus artigos 7º, 8º e 9º, a LC esclareceu e exemplificou (de acordo com a interpretação de Mukai, 2016) algumas das atribuições ambientais de cada ente federativo. Para os fins dessa pesquisa, cabe relacionar aqueles de atribuição dos Municípios:

“Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:

a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município” (BRASIL, 2011).

Resta claro diante da pleora de atribuições municipais, para além daquelas de interesse local que podem advir do exercício da gestão ambiental, que o Município deve possuir uma capacidade de governança adequada, para utilizar as palavras de Azevedo *et al.* (2007), no que se refere a recursos financeiros e administrativos adequados para levar a cabo as tarefas impostas.

2.1.2 Ferramentas para a gestão ambiental municipal

Oficialmente, os instrumentos de gestão ambiental são descritos pela Política Nacional de Meio Ambiente:

“Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros” (BRASIL, 1981).

Os instrumentos descritos em lei não exaurem as possibilidades de atuação pública na matéria, uma vez que a execução da Política Nacional de Meio Ambiente, através de seus instrumentos, pode não dar conta de problemas emergentes em função da complexidade da sociedade. Como exemplo, nota-se o caráter genérico com que se abordam os instrumentos econômicos na referida norma, evidenciando o seu caráter exemplificativo. A título de ilustração, o Ministério de Meio Ambiente, em cartilha disponibilizada aos municípios, sugere a 4 tipologias para as ações ambientais municipais (MMA, 2004):

1. Projetos de controle ambiental: focados na redução ou eliminação de impactos causados por atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente, através de instrumentos de planejamento e controle. Exemplo: padrões de emissão de substâncias no ambiente, a serem aplicadas nas indústrias do município.

2. Projetos de manejo ambiental: objetivam o manejo ambientalmente sustentado dos recursos naturais, a partir de técnicas voltadas à proteção de áreas naturais. Exemplo: elaboração do plano de manejo de Unidade de Conservação Municipal.

3. Projetos de monitoramento e fiscalização ambiental: avaliação periódica das condições ambientais. Exemplo: inspeções veiculares para verificar o controle das emissões atmosféricas.

4. Projetos de educação ambiental, tanto como componente das demais ações, quanto a partir de ações de conscientização dos cidadãos para temas relevantes. Exemplo: sensibilização para a coleta seletiva de lixo.

Por sua vez, Ribeiro (2009) classifica as ferramentas de gestão ambiental (exemplificadas no Quadro 1) em instrumentos de ordenamento territorial; regulatórios de comando e controle; econômicos; e socioculturais e educacionais.

Quadro 1 – Instrumentos de gestão ambiental.

Instrumentos de ordenamento territorial	
Áreas de preservação permanente (APP) Criação de áreas de restrição e unidades de conservação	Regulação do uso e ocupação do solo Zoneamento ambiental-urbanístico
Instrumentos regulatórios de comando e controle	
Normas e padrões de emissão de efluentes Normas e padrões de qualidade ambiental Legislação Fiscalização e coerção Imposição de sanções	Auditoria ambiental Alvarás municipais Avaliação de ciclo de vida de produtos Licenciamento ambiental Outorga de direito de uso da água
Instrumentos econômicos	
Cobranças pelo uso de recursos naturais e bens ambientais (<i>royalty</i>) Cláusula de sustentabilidade em editais e contratos Imposto sobre a emissão de poluentes	Fundos ambientais Taxa para tratamento de esgoto e lixo Transferência de direitos de uso e de construir
Instrumentos socioculturais e educacionais	
Assistência técnica Cadastro técnico de atividades potencialmente poluidoras <i>Ecodesign</i> Educação	Monitoramento Pesquisa científica e tecnológica Sistemas de informação ambiental Certificação ambiental

Fonte: Ribeiro (2009).

Os instrumentos de ordenamento territorial incidem sobre um espaço geográfico delimitado, onde ocorrem múltiplos usos dos recursos ambientais e visam disciplinar as atividades. Dentre os citados pelo autor nessa categoria, cabe comentar aqueles que fazem parte da PNMA: os espaços territoriais especialmente protegidos (ETEPs) e zoneamento ambiental.

Os ETEPs são entendidos por Milaré (2015) como as Unidades de Conservação (que seguem regulamento instituído pela Lei Federal nº 9985/2000), as áreas de preservação permanente, as reservas florestais legais e áreas de uso restrito (estas três que são objeto da Lei Federal nº 12.651/2012, popularmente conhecido como Código Florestal). Tais espaços que devem ter caráter de uso diferenciado, voltado para a preservação do ambiente natural, podem ser definidos pelo Poder Público Municipal conforme reserva a LC 140/2011.

O zoneamento ambiental, conforme Ribeiro (2009, p. 25), tem como objetivo “setorizar o território em zonas ou áreas específicas – paisagens – que encerram qualidades naturais e modificadas pelo homem, visando ao uso eficiente dos recursos dos diversos sistemas de ocupação”. Sua vocação é subsidiar o ordenamento territorial, sendo portanto o ordenamento territorial em excelência ao definir as zonas de exclusão de determinadas atividades. Ao ser um instrumento preventivo, evita potenciais conflitos decorrentes da incompatibilidade de determinados usos do solo (RIBEIRO, 2009). A LC 140/2011 é clara ao prever que os Planos Diretores municipais levem em conta os zoneamentos ambientais.

Fazem parte dos instrumentos regulatórios de comando e controle elencados por Ribeiro (2009), o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. Tais instrumentos estão intimamente relacionados ao poder de polícia inerente à Administração Pública, refletindo a imposição de limites e de regramentos aos atos e direitos dos particulares, como o estabelecimento de empreendimentos potencialmente poluidores, em razão do interesse público, no caso, a preservação ambiental (MILARÉ, 2015).

O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental já foi extensamente executado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente, por meio de resoluções que definiram a qualidade do ar, da água, e do solo em função de seus usos pretendidos, bem como padrões de lançamento de substâncias no ambiente. Tais normas são essenciais para a execução da avaliação de impactos ambientais e o licenciamento das atividades

A avaliação de impacto ambiental, inicialmente um instrumento segregado dos demais, foi incorporado pelo processo de licenciamento ambiental, já na

regulamentação da PNMA (BRASIL, 1983). Enquanto no licenciamento ambiental ordinário, que possui caráter autorizativo da instalação e funcionamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidora, é verificado se a atividade está de acordo com as normativas ambientais de ordenamento territorial, a avaliação de impacto ambiental agrega a esse procedimento o exercício de prever as condições ambientais futuras no caso da implantação e funcionamento da atividade, descrevendo os impactos ambientais e as medidas de mitigação necessárias para manutenção da qualidade ambiental a níveis aceitáveis. Conforme Milaré (2015), a avaliação de impacto ambiental consta ainda como componente dos estudos de impacto de vizinhança, preconizado pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), na seara urbanística.

Em relação aos instrumentos de comando e controle, a PNMA estabelece as penalidades disciplinares. Este instrumento veio a ser elucidado em âmbito federal somente em 1998 através da Lei de Crimes Ambientais (Brasil, 1998), a qual tipificou administrativa e penalmente as infrações ambientais. A efetividade da existência de penalidades no entanto somente pode ser considerada efetiva se acompanhada de educação e fiscalização, podendo ser aplicadas também em decorrência do licenciamento ambiental (RIBEIRO, 2009).

Os instrumentos econômicos, citados *en passant* pela PNMA, são implementados internacionalmente desde a década de 1980, conforme De Carlo (2006). Tratam-se de uma resposta à ineficácia dos instrumentos de comando e controle, agindo sobre as relações de custo e benefício das atividades econômicas, com vistas à internalizar os custos ambientais, como taxas sobre poluição. Ribeiro (2009) cita ainda instrumentos econômicos no âmbito do poder público, como os fundos ambientais, destinados a gerir os recursos obtidos por multas ambientais, e a compensação financeira e o ICMS ecológico, recebidos por alguns Municípios pela indisponibilidade dos recursos naturais devido a projetos estratégicos da União ou dos respectivos Estados.

Os instrumentos socioculturais e educacionais foram abarcados pela PNMA ao determinar os Cadastros Técnicos Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental e de atividades potencialmente poluidoras; ações de incentivo à produção e pesquisa de tecnologia voltada para a melhoria ambiental; à instituição de sistemas de informações ambientais, bem como ao Relatório de Qualidade do Meio Ambiente. São ferramentas voltadas para a geração de informação e

conhecimento, com vistas à divulgação e à aplicação na própria gestão ambiental. Ressalta-se que a LC 140/2011 faz ainda menção à educação ambiental, que através da Lei Federal nº 9795/1999, ganhou destaque através de uma Política Nacional própria, com vistas a estabelecer diretrizes para a educação formal e não formal (BRASIL, 1999).

Finalmente, Ribeiro (2009) observa que, de algum modo, todos os instrumentos citados no Quadro 1 impactam direta ou indiretamente no uso do solo, uma vez que instrumentos econômicos podem desincentivar as atividades potencialmente poluidoras de certas áreas, enquanto padrões de qualidade ambiental podem ser mais permissivos em áreas onde se pretende que se instalem distritos industriais. Desse modo, as ferramentas de gestão ambiental devem ser integradas, não bastando ao gestor municipal o seu mero conhecimento, e sim usá-la com perícia e habilidade, articulando-as cada qual no seu momento certo.

2.1 FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Conforme Giambiagi e Além (2011) os governos possuem por meio de suas políticas fiscais três funções básicas: alocativa, estabilizadora e distributiva. A função alocativa diz respeito à provisão de serviços e bens públicos, a serem garantidos por meio da produção direta ou por meio de regulação do mercado privado. Bens públicos são aqueles que beneficiam o conjunto da população atendida, e assumem formas tão distintas como a iluminação pública, segurança e justiça. A função estabilizadora remonta ao início do século XX, após sucessivas crises econômicas, quando o economista J. M. Keynes defendeu que o Estado deve utilizar de seus instrumentos para garantir o nível de emprego, a estabilidade dos preços e o desenvolvimento econômico. Por fim, a função distributiva tem o objetivo de promover justiça na repartição da riqueza gerada dentro da sociedade, através de impostos, subsídios e transferências.

Para fazer frente as suas funções, o ente público dispõe de receitas e despesas. Tais itens são regulamentados pela Lei Federal nº 4.320/1964 (com alterações posteriores), a qual instituiu normas gerais para a gestão orçamentária dos entes federativos.

Quanto às receitas, o Ementário de Receitas do Ministério da Fazenda (Brasil, 2010) classifica-as para fins acadêmicos em originárias, quando obtidas pela atividade de exploração econômica diretamente realizada pelo ente público – como preços públicos, receitas de aluguel, prestação de um serviço públicos ou vendas da indústria estatal – e derivadas, quando obtidas por meio da imposição da soberania estatal ao instituir impostos e contribuições. Por sua vez, a referida legislação (Brasil, 1964) define-as para fins orçamentários em receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes por sua vez são divididas conforme sua origem, podendo ser: receita tributária (por meio de impostos, taxas e contribuições de melhoria), receita de contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. Tratam-se portanto daquelas receitas derivadas, bem como de parcela das oriundas quando obtidas pela exploração econômica os bens do ente público. Já as receitas de capital subdividem-se em operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital (BRASIL, 1964) – ou seja, operações financeiras realizadas, bem como venda (alienação) de bens.

Por sua vez, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, a fim de fazer cumprir normativas fiscais, publica periodicamente regras para o desdobramento das receitas, em função de sua natureza, a fim de consolidar as Contas Nacionais. A título de exemplo, o Quadro 2 traz exemplos retirados da Portaria nº 388/2018 (Ministério da Fazenda, 2018).

Quadro 2 – Exemplos de naturezas de receitas aplicáveis a Estados, Distrito Federal e Municípios.

Código-base	Natureza
1.1.2.8.01.0.0	Taxas de Inspeção, Controle e Fiscalização
1.7.2.8.02.1.0	Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Hídricos
2.1.1.8.01.4.0	Operações de Crédito Internas para Programas de Meio Ambiente

Fonte: Ministério da Fazenda (2018).

As despesas públicas, de igual modo, também possuem classificação pela legislação vigente em despesas correntes (despesas de custeio e transferências correntes) e despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital). Enquanto as despesas correntes são aquelas relacionadas à manutenção dos serviços públicos e da infraestrutura pública, as despesas de capital relacionam-se com despesas relacionadas a ativos financeiros,

assim como com o planejamento e execução de obras públicas, bem como aquisição de imóveis ou bens de capital (BRASIL, 1964).

Assim como as receitas, as despesas também são desdobradas em classificações. Existem, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, elaborado pelo Ministério da Fazenda, quatro classificações: institucional – de acordo com o órgão público que executou o gasto –, funcional – que visa identificar com vistas a qual política setorial se destina –, estrutura programática – conforme a existência de programas governamentais – e por natureza – que é a empregada pela Lei Federal nº 4320/1964. Atualmente, com vistas a possibilitar a consolidação das Contas Nacionais a Secretaria Nacional do Tesouro exige a classificação funcional, por meio de instruções definidas na Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017).

Há 28 funções elencadas pela referida Portaria (MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO, 1999), descritas no Quadro 3. Para cada função, há subfunções relacionadas, importando para esta pesquisa destacar as subfunções de gestão ambiental:

- Preservação e Conservação Ambiental;
- Controle Ambiental;
- Recuperação de Áreas Degradadas;
- Recursos Hídricos; e
- Meteorologia.

Quadro 3 – Classificação funcional da despesa pública.

FUNÇÕES		
01 – Legislativa	11 – Trabalho	20 – Agricultura
02 – Judiciária	12 – Educação	21 – Organização Agrária
03 – Essencial à Justiça	13 – Cultura	22 – Indústria
04 – Administração	14 – Direitos da Cidadania	23 – Comércio e Serviços
05 – Defesa Nacional	15 – Urbanismo	24 – Comunicações
06 – Segurança Pública	16 – Habitação	25 – Energia
07 – Relações Exteriores	17 – Saneamento	26 – Transporte
08 – Assistência Social	18 - Gestão Ambiental	27 – Desporto e Lazer
09 – Previdência Social	19 – Ciência e Tecnologia	28 – Encargos Especiais

FUNÇÕES		
10 – Saúde		

Fonte: Ministério do Orçamento e Gestão (1999).

Conforme Giambiagi e Além (2011), o processo de descentralização do Estado Brasileiro ocorrido a partir da década de 1980 teve um caráter municipalista, colocando os municípios em condição de igualdade com os estados nos direitos e deveres. Como reflexo, a distribuição das despesas não financeiras no Brasil evoluiu de 38% do total realizadas pelos estados e municípios em 1981 para 49% do total em 1995, com óbvio decréscimo do Governo Federal, de 62% em 1981 a 51% em 1995. Giambiagi e Além (2011) afirmam que essa descentralização afetou os extremos, União e Municípios, estes devendo lidar agora com uma carga maior de responsabilidades sobre as políticas sociais. Dentre elas, este trabalho enfoca a gestão ambiental.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Gil (2002) afirma que é necessário desmistificar o senso comum de que o sucesso das pesquisas é derivado somente à genialidade dos pesquisadores, uma vez que são necessários recursos financeiros e materiais para o desenvolvimento das investigações científicas. Portanto, no desenvolvimento de uma pesquisa faz-se mister definir a modalidade da pesquisa e os seus meios de operacionalização que serão alocados para o alcance dos objetivos.

No presente capítulo serão descritos o enquadramento da investigação, a sua contextualização, bem como os procedimentos operacionais de coleta e análise das informações, com vistas ao atingimento dos objetivos.

3.1 ENQUADRAMENTO DA PESQUISA

Com base nos objetivos dessa investigação, é possível defini-la como uma pesquisa descritiva, uma vez que se busca descobrir a existência de associação entre os marcos legais estaduais e federais que regulamentaram a descentralização do licenciamento ambiental para o âmbito municipal e os reflexos nas receitas e despesas públicas municipais em meio ambiente. Não se confunde com uma pesquisa explicativa, pois embora se estabeleça como hipótese a existência de relação entre a descentralização da política ambiental e as finanças públicas municipais, a busca por explicações mais precisas sobre como se desenvolveu esse impacto necessitaria de um estudo com grau de detalhamento maior, através de outros tipos de delineamento. Não é portanto o caso: adota-se como objetivo central verificar a existência de impacto, ou seja, é o primeiro passo para verificar se o fenômeno estudado de fato existiu. Ademais, a pesquisa realizou-se de modo analítico, a partir de bases de dados numéricas, denotando a natureza documental e quantitativa do presente trabalho.

3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO

O universo adotado para a pesquisa são os municípios do Estado do Rio Grande do Sul, que é composto, em 2018, de 497 municípios, os quais foram selecionados pela disponibilidade de informações de despesa e receita na base de dados Finanças do Brasil (STN, 2018). Portanto foram desconsiderados aqueles que não dispunham de informações para o período completo analisado: Amaral Ferrador, Arambaré, Arvorezinha, Augusto Pestana, Balneário Pinhal, Cachoeirinha, Cambará do Sul, Capela de Santana, Capivari do Sul, Caraá, Cerro Grande do Sul, Chuí, Colinas, Cristal, Entre Rios do Sul, Erebangó, Erval Grande, Eugênio de Castro, Fazenda Vilanova, Feliz, Ipê, Itacurubi, Itapuca, Jaboticaba, Jaquirana, Júlio de Castilhos, Lagoa Bonita do Sul, Lagoa Vermelha, Lagoão, Lavras do Sul, Maçambará, Marau, Mata, Nova Bréscia, Nova Esperança do Sul, Novo Cabrais, Novo Xingu, Palmares do Sul, Paraíso do Sul, Paverama, Pedro Osório, Pinheirinho do Vale, Pinto Bandeira, Pouso Novo, Progresso, Rolador, Rolante, Rondinha, Roque Gonzales, Sagrada Família, Santa Tereza, Santo Ângelo, Santo Antônio da Patrulha, Santo Antônio do Planalto, São João da Urtiga, São João do Polesine, São José do Herval, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Sentinela do Sul, Sete de Setembro, Tavares, Triunfo, Vacaria, Vera Cruz, Viadutos, Vila Flores, Vila Nova do Sul e Westfália. Assim, foram excluídos 69 dos 497 municípios, totalizando 428 municípios.

3.3 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

Ao realizar uma pesquisa documental, de caráter descritivo, torna-se necessária a descrição dos procedimentos que possibilitaram operacionalizá-la. A presente seção apresenta os processos de coleta e análise dos dados.

3.3.1 Coleta de dados

Na presente pesquisa fazem-se necessárias fontes documentais de dados, eminentemente as informações quantitativas de despesas (classificadas por função) e receitas disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2018), vinculado ao Ministério da Fazenda, através do banco de dados “Finanças do Brasil” (conhecido como FINBRA). A mesma base de dados forneceu as informações de população, bem como do Produto Interno Bruto estadual. As informações de Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios foram coletados no banco de dados da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE, 2018). Também foram utilizados os dados referentes à Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018).

Ressalta-se que a etapa de coleta de dados foi fundamental para restringir o recorte temporal da pesquisa. Foi verificada uma uniformidade nas informações de despesas por função entre 2004 e 2015, na base FINBRA. No período anterior a 2004, notou-se lacuna de informações, principalmente no que tange às subfunções; no outro extremo da série temporal, observou-se uma mudança de metodologia a partir do ano de 2016, agregando uma nova subfunção (Administração Pública) na função gestão ambiental, o que poderia implicar em comparar dados com características diferentes.

O horizonte de pesquisa coincide também com a disponibilidade dados da MUNIC, a qual foi realizada entre 2004 e 2017, sem periodicidade definida. Contou-se também com informações obtidas por meio do Conselho Estadual de Meio Ambiente acerca do número de municípios habilitados para o licenciamento ambiental de impacto local, através da busca no seu sítio eletrônico (CONSEMA/RS, 2018).

3.3.2 Análise dos dados

O tratamento dos dados foi realizado através de operações matemáticas básicas, com o auxílio do *software* computacional Microsoft Excel®. Após a coleta

de informações nos bancos de dados citados e a exclusão dos municípios que não dispunham das informações completas, os valores financeiros foram corrigidos pelo efeito inflacionário. Foi utilizado o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna: IGP-DI, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Conforme a FGV (2016), o IGP-DI é uma medida síntese utilizada para deflacionar séries de evolução de negócios, sendo também adotado para deflacionar as Contas Nacionais. Sua série inicia no ano de 1944, tendo alterado de metodologia diversas vezes, sendo constante a partir do ano 2000. O índice pode ser obtido diretamente no sítio eletrônico da instituição (Tabela 1), tendo sido utilizados os valores referentes ao mês de dezembro de cada ano, atualizando os valores para dezembro de 2017.

Tabela 1 - IGP-DI para o período de interesse (2004 a 2017).

Período	IGP-DI		Período	IGP-DI
dez/04	326,833		dez/11	465,586
dez/05	330,835		dez/12	503,283
dez/06	343,384		dez/13	531,056
dez/07	370,485		dez/14	551,149
dez/08	404,185		dez/15	610,128
dez/09	398,407		dez/16	653,951
dez/10	443,427		dez/17	651,214

Fonte: FGV (2018).

As análises das finanças, como por exemplo os cálculos de despesas dos municípios com gestão ambiental e suas relações com despesas totais e PIB, foram sempre realizadas através da agregação anual dos dados municipais, de modo a obter o resultado anual para a totalidade da amostra. Desse modo, foi possível obter para cada ano o resultado desejado, conformando as séries históricas apresentadas nesse trabalho.

No caso da compilação dos dados da MUNIC, o tratamento dos dados foi igualmente simples, através do recurso de “tabelas dinâmicas” do Microsoft Excel® para cada ano da pesquisa que dispunha informações.

4 DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Houve no âmbito federal, a partir da Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA, 1997), a determinação de que os entes federativos poderiam exercer o licenciamento ambiental de impacto local, desde que possuíssem Conselhos de Meio Ambiente (de caráter deliberativo e com participação social) e profissionais legalmente habilitados a sua disposição. Também determinou (Art. 6º) que caberia aos municípios o licenciamento das atividades de impacto ambiental local. Na esteira da referida normativa, o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul promulgou a Resolução nº 005/1998, listando as atividades consideradas de impacto ambiental local. Não obstante, no ano de 2000 foram determinadas novas regras para o exercício da competência do licenciamento ambiental municipal no Estado do Rio Grande do Sul, através da Resolução nº 04/2000. Tal resolução determinava que o Município deveria habilitar-se junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, cumprindo com pré-requisitos (Quadro 4), cabendo ao CONSEMA/RS a homologação final. Somente a partir daí o município poderia exercer o licenciamento ambiental, havendo a possibilidade ainda de desabilitação se verificado descumprimento legal.

Quadro 4 - Resolução nº 04/2000 do Conselho Estadual do Meio Ambiente que trata dos critérios de habilitação dos municípios ao licenciamento ambiental de impacto local.

Art. 2º - Visando à habilitação junto a SEMA para a realização do licenciamento ambiental das atividades consideradas de impacto local, deverá o Município:

- a) ter implantado Fundo Municipal de Meio Ambiente;
 - b) ter implantado e em funcionamento Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais;
 - c) possuir nos quadros do órgão municipal do meio ambiente, ou a disposição deste órgão, profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, emitindo a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);
 - d) possuir servidores municipais com competência para exercício da fiscalização ambiental;
 - e) possuir legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;
 - f) possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes;
 - g) possuir Plano Ambiental, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais.
- (...)

Art. 3º- Somente após a homologação da habilitação pelo CONSEMA/RS, o Município estará apto para a realização do licenciamento ambiental das atividades de impacto local, conforme dispõe a Resolução CONSEMA/RS nº 005/98.

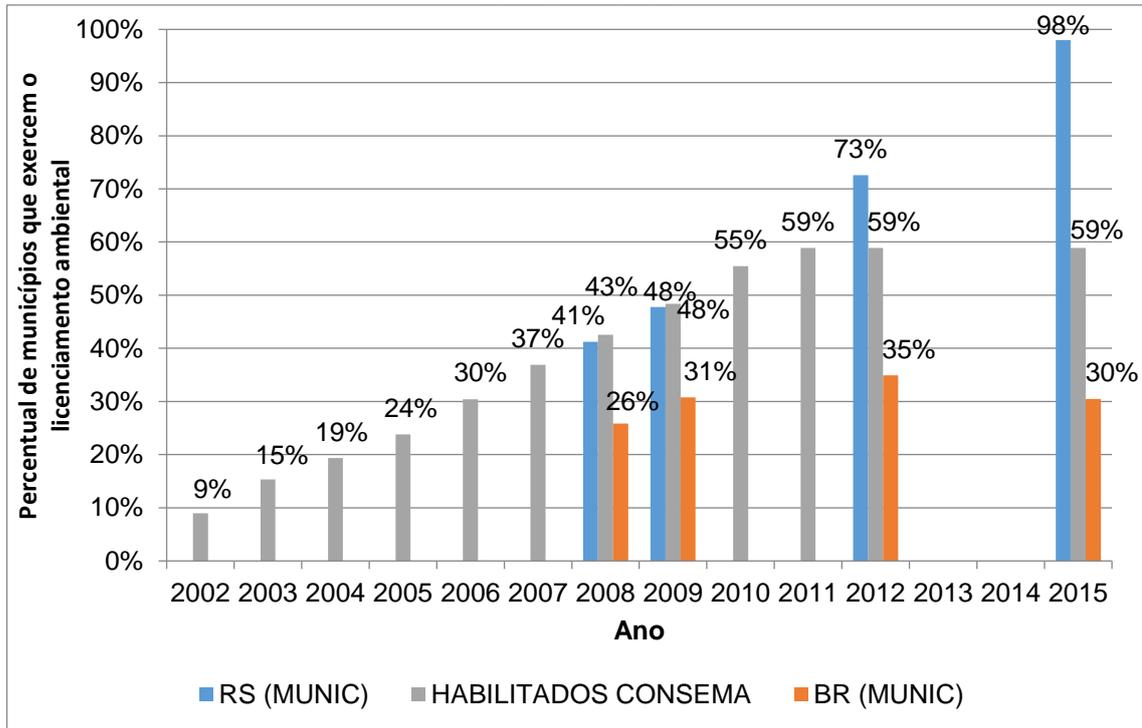
Fonte: CONSEMA/RS (2000).

Somente no ano de 2002, portanto dois anos após a definição de regras pelo CONSEMA/RS, houve a primeira leva de habilitações, contando 47 municípios. De 2002 a 2011 foram promulgadas diversas resoluções pelo CONSEMA/RS homologando a documentação apresentada e habilitando os municípios gaúchos a exercer o licenciamento ambiental. Tratava-se assim de um mecanismo de tutela dos municípios pelo Estado, ao mesmo tempo que induzia a implantação de uma série de instrumentos de planejamento e gestão ambiental. Paralelamente, em 2003, houve a implantação por parte do Governo Estadual de um programa de capacitação e assessoramento aos municípios que aderissem ao licenciamento de impacto local, o chamado Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA).

A normativa estadual que embasou a habilitação de municípios foi revogada pelo CONSEMA/RS/RS somente em 2017, por meio da Resolução nº 363/2017. No entanto, na prática após a promulgação da Lei Complementar Federal nº 140, em dezembro de 2011, o CONSEMA/RS/RS não emitiu habilitação alguma para municípios. Ressalta-se que a referida Lei Complementar recepcionou os preceitos da antiga normativa do CONAMA, ao determinar tão somente a exigência de órgão ambiental capacitado e existência de Conselho de Meio Ambiente.

Os reflexos do interesse municipal em exercer o licenciamento ambiental de impacto local e a sua indução pelo ente estadual foram captados pelas Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2008, 2009, 2012 e 2015 que incluíram no questionário a pergunta "o município realiza licenciamento ambiental de impacto local?". O Gráfico 1 compara as habilitações realizadas pelo CONSEMA/RS, através do regramento então vigente, com os resultados da MUNIC para os municípios do Estado do Rio Grande do Sul e para os municípios de todo o Brasil.

Gráfico 1 - evolução do percentual de municípios que exercem o licenciamento ambiental conforme a MUNIC, no Rio Grande do Sul (RS) e no Brasil (BR), bem como os habilitados pelo CONSEMA/RS.



Fonte: elaboração própria a partir dos dados de IBGE (2018) e CONSEMA/RS (2018).

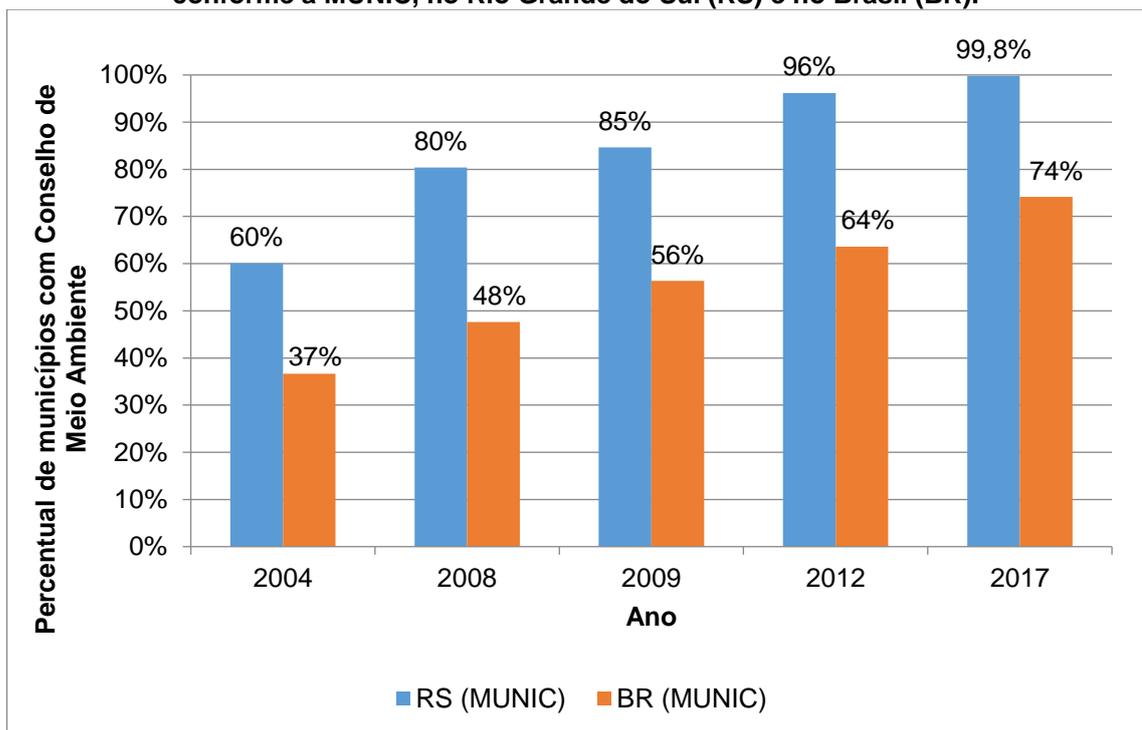
Os resultados demonstram que nos anos de 2008 e 2009 os percentuais verificados pela MUNIC sobre os municípios do RS que exerciam o licenciamento ambiental de impacto local são condizentes com o percentual de municípios habilitados pelo CONSEMA/RS para tais funções. A taxa anual de habilitação de municípios foi de aproximadamente 5,6% entre 2002 e 2011, culminando em 59% de municípios habilitados em 2011. Como já referido, não houve habilitações após o ano de 2011, no entanto o percentual de municípios que declararam ao IBGE exercerem licenciamento ambiental de impacto local saltou de 48% em 2009 para 73% em 2012 e 98% em 2015. Assumindo correspondência dos dados para o RS entre MUNIC e habilitações no CONSEMA/RS é possível afirmar que a taxa anual de municípios que passaram a exercer o licenciamento ambiental entre 2011 e 2015 foi de 9,8%, portanto bastante superior a que se verificou entre 2002 e 2011 (5,6% a.a.).

É possível visualizar ainda no Gráfico 1 os percentuais referentes aos municípios brasileiros que exercem o licenciamento ambiental de impacto local, conforme a MUNIC. Após aumentar de 26% em 2008 para 35% em 2012, 2015 apresentou um número inferior, de 30% apenas. Para o ano de 2015 é possível

afirmar que aproximadamente um de cada quatro municípios brasileiros que realiza o licenciamento ambiental está localizado no Rio Grande do Sul.

Refletindo as exigências da Resolução nº 237/1997 do CONAMA para o exercício do licenciamento ambiental, verifica-se através da MUNIC que em 2004 60% dos municípios do RS e 37% dos municípios brasileiros já possuíam Conselho Municipal de Meio Ambiente (Gráfico 2). No ano de 2017, última pesquisa com a informação, 99,8% dos municípios gaúchos e 74% dos municípios brasileiros possuíam Conselho Municipal. A taxa anual de criação de conselhos entre 2004 e 2017 foi muito similar para os dois grupos, sendo de 3,1% a.a. para o RS e de 2,9% a.a. para os municípios brasileiros. Comparando ainda com o Gráfico 1, é possível notar que o percentual de municípios com Conselho Municipal é sempre superior ao percentual de municípios que exerce o licenciamento ambiental de impacto local, independente do ano e do grupo de municípios analisado.

Gráfico 2 - evolução do percentual de municípios que possuem Conselho de Meio Ambiente conforme a MUNIC, no Rio Grande do Sul (RS) e no Brasil (BR).

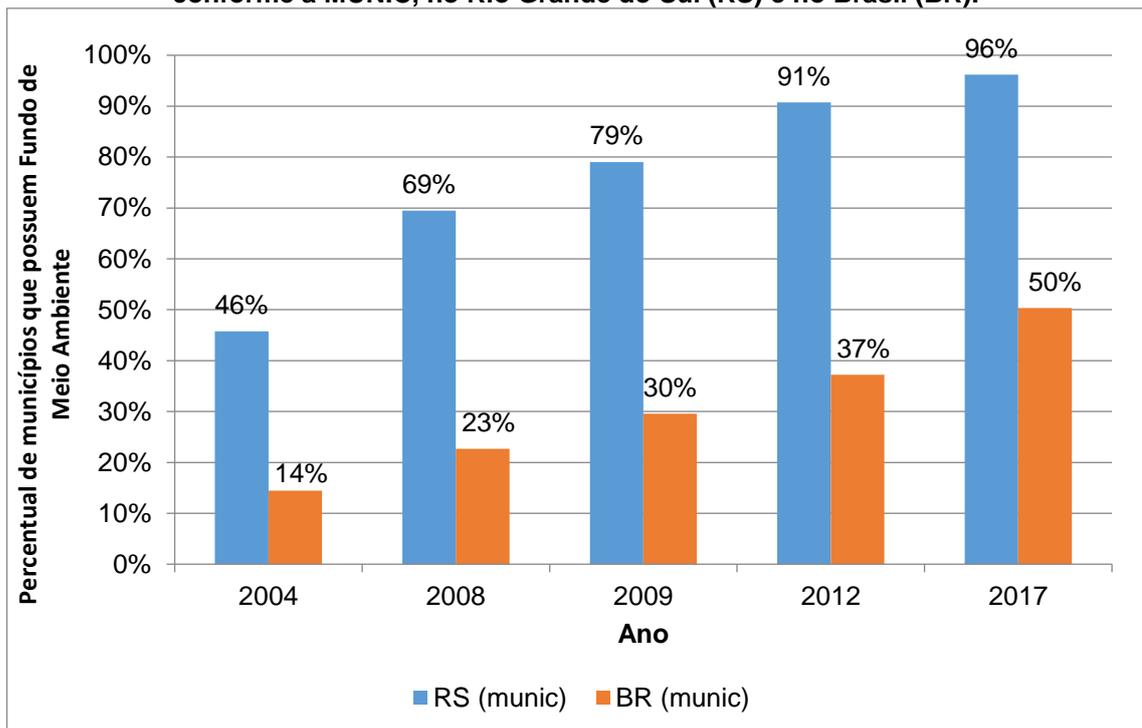


Fonte: elaboração própria a partir dos dados de IBGE (2018).

Com relação a existência de Fundos de Meio Ambiente, exigência imposta pelo CONSEMA/RS como pré-requisito para habilitação dos municípios, a série histórica publicada pela IBGE no âmbito da MUNIC demonstra um percentual de municípios com Fundo Municipal de Meio Ambiente menor do que o percentual de

municípios com Conselhos Municipais do setor, no entanto repete a tendência de os municípios do RS implantarem Fundos em percentual muito superior aos municípios brasileiros (Gráfico 3). No ano de 2009 já 79% dos municípios gaúchos haviam implementado Fundos Municipais, enquanto apenas 30% dos municípios brasileiros o fizeram. Ainda, o percentual de municípios do RS com Fundo sempre foi acima daquele que declarou exercer licenciamento; o que não se observa para a totalidade dos municípios brasileiros. No período da pesquisa, entre 2004 e 2017, a taxa anual de implantação de Fundos de Meio Ambiente nos municípios do RS foi de 3,8%, enquanto nos municípios brasileiros foi de 2,8%. Ressalte-se que não há obrigatoriedade da existência de Fundo Municipal de Meio Ambiente no âmbito nacional, tendo sido uma exigência estadual imposta pelo CONSEMA/RS para satisfazer os critérios de habilitação ao licenciamento ambiental municipal.

Gráfico 3 - evolução do percentual de municípios que possuem Fundo de Meio Ambiente conforme a MUNIC, no Rio Grande do Sul (RS) e no Brasil (BR).

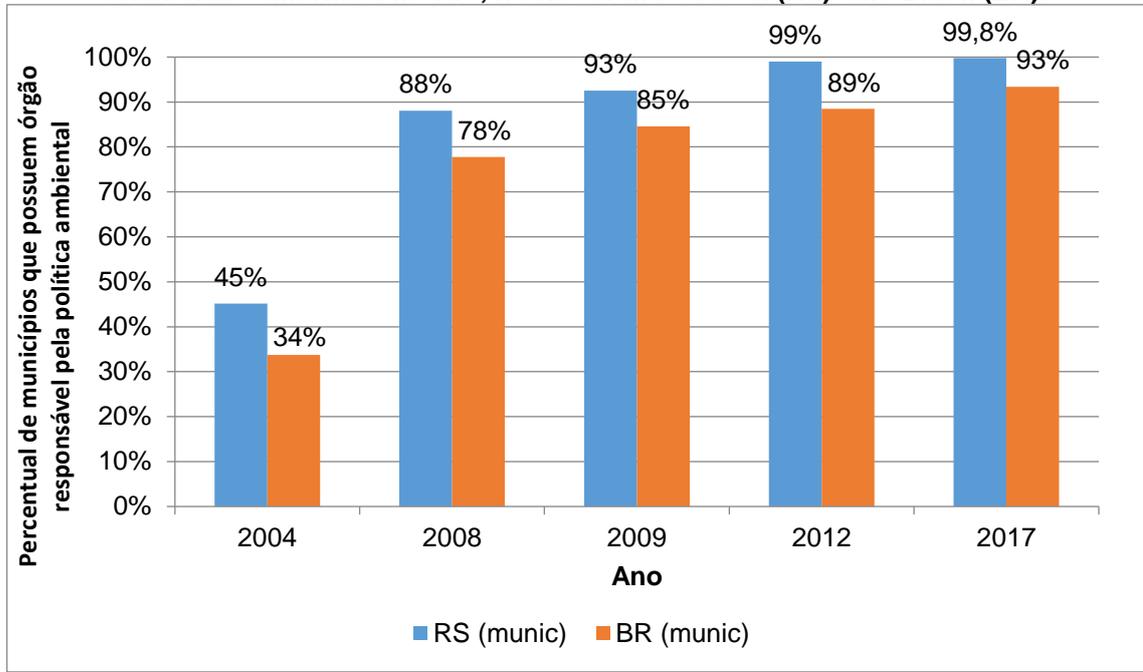


Fonte: elaboração própria a partir dos dados de IBGE (2018).

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais verificou também em 5 oportunidades se os municípios contavam com órgão gestor de meio ambiente, independentemente se vinculado a outros órgãos da administração pública municipal. O resultado pode ser observado no Gráfico 4, verificando-se um grande salto na quantidade de municípios gaúchos e brasileiros de um modo geral que

instituíram órgãos responsáveis pela política ambiental entre 2004 e 2008. Ressalta-se também o alto percentual de municípios do RS que já possuíam em 2004 órgão responsável pela gestão ambiental municipal.

Gráfico 4 - evolução do percentual de municípios que possuem órgão responsável pela política ambiental conforme a MUNIC, no Rio Grande do Sul (RS) e no Brasil (BR).



Fonte: elaboração própria a partir dos dados de IBGE (2018).

Finalmente, a MUNIC investigou em quatro oportunidades a existência da cobrança de taxas para o exercício do poder de polícia municipal. Tais taxas foram previstas no Código Tributário Nacional, como transcrito:

"Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à

tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder" (BRASIL, 1966).

A Lei Federal nº 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, criou a Taxa de Fiscalização Ambiental, no âmbito da Administração Pública Federal. A Lei Federal nº 10.165, de 2000, alterou a referida normativa, criando Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, conforme segue:

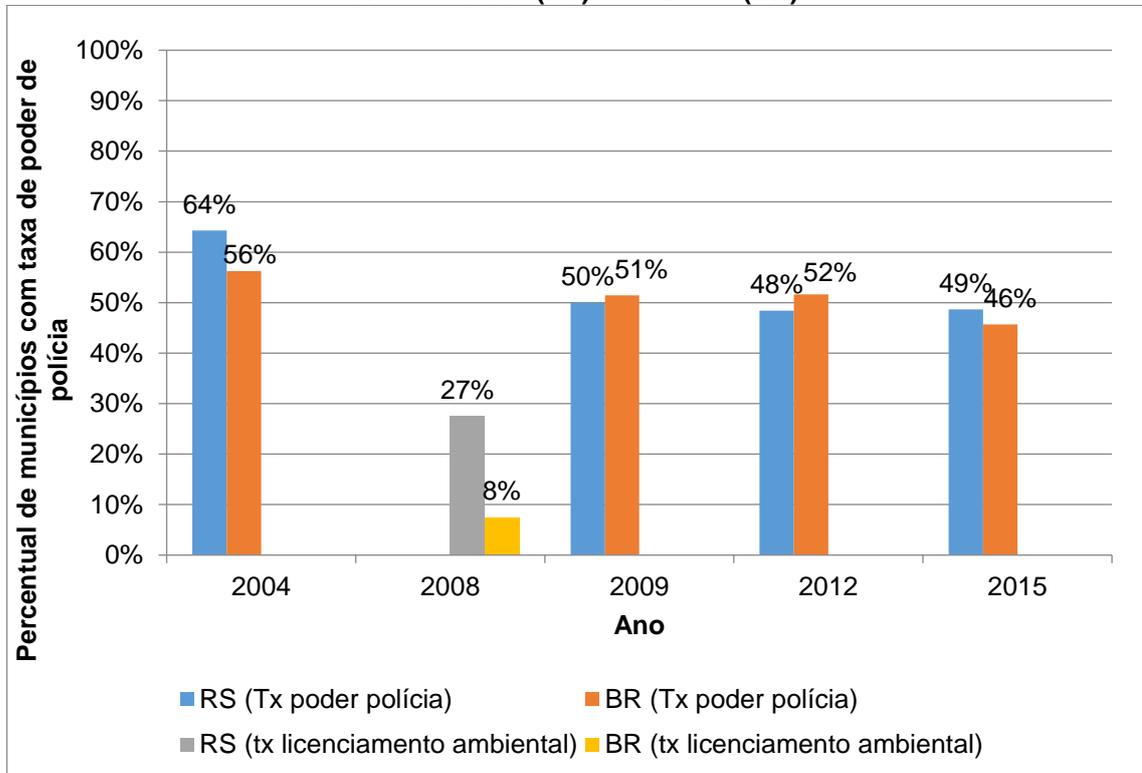
"Art. 17-B. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais" (BRASIL, 1981).

Tal como o IBAMA, órgão gestor federal responsável pela implantação dos instrumentos de licenciamento e controle ambiental, as administrações públicas municipais podem instituir taxas de poder de polícia ambiental. Conforme verificado no Gráfico 5, a MUNIC verificou no ano de 2009 especificamente a existência de taxas de licenciamento ambiental, ou taxas de poder de polícia ambiental, oportunidade na qual obteve-se que 27% dos municípios do RS cobravam das atividades poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais os custos relacionados ao licenciamento e controle ambiental; no caso dos municípios brasileiros de um modo geral, foram observados 8%.

Por não haver série histórica acerca das taxas de licenciamento, foram compilados os dados no Gráfico 5 também sobre a existência de taxas de poder de polícia nos municípios para os anos em que houve disponibilidade da informação: 2004, 2009, 2012 e 2015. Verifica-se uma estagnação ou pode-se dizer ainda um decréscimo na instituição de taxas de poder de polícia. Ressalve-se no entanto a interpretação não incomum que os municípios possam ter em considerar a taxa de licenciamento e fiscalização ambiental como um preço público, um ressarcimento de custos em virtude da execução de um serviço (avaliação de licenciamento

ambiental), não se constituindo efetivamente em um tributo e portanto não capturada pela MUNIC.

Gráfico 5 - evolução do percentual de municípios que instituíram taxa de poder de polícia (2004, 2009, 2012 e 2015) e taxa de licenciamento ambiental (2009) conforme a MUNIC, no Rio Grande do Sul (RS) e no Brasil (BR).



Fonte: elaboração própria a partir dos dados de IBGE (2018).

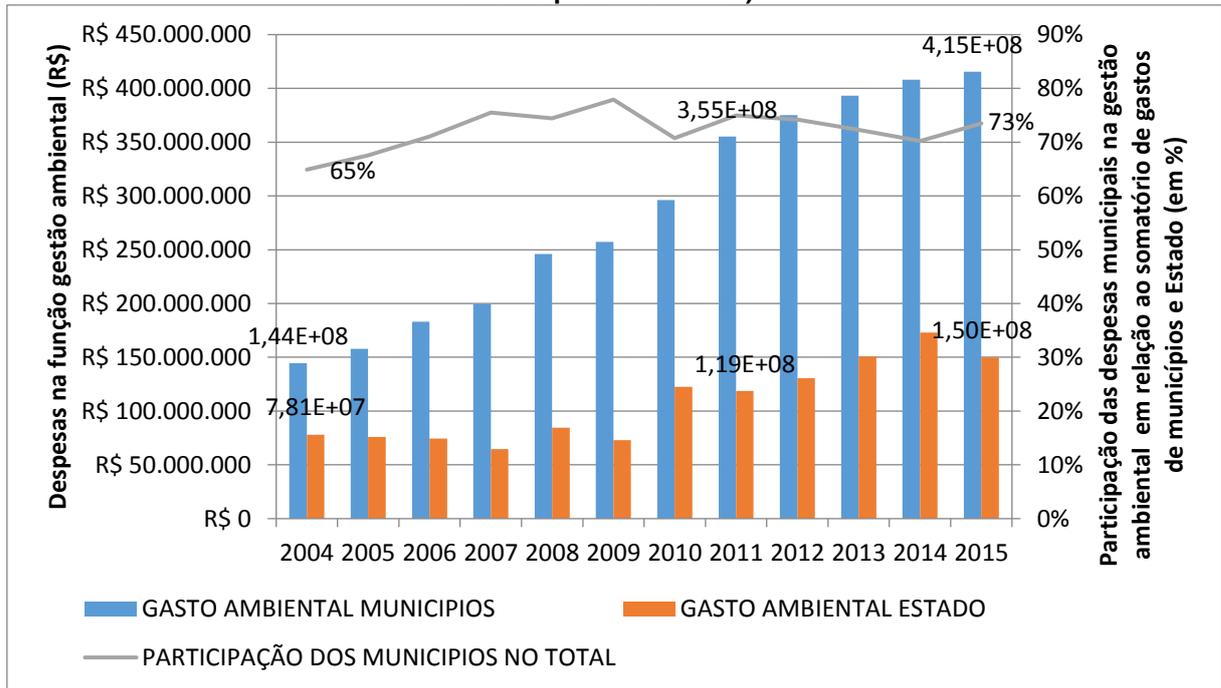
5 IMPACTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Com base nas informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, foram compilados primeiramente os dados de despesa pública para a função Gestão Ambiental, tanto para os municípios que dispunham de informações para o período de análise quanto para o Estado, atualizando-os para o valor de dezembro de 2017, conforme IGP-DI (Tabela 1).

Pode-se verificar no Gráfico 6 que, em valor real, houve aumento dos gastos na função gestão ambiental tanto no conjunto total dos municípios - saindo de um patamar de R\$ 144 milhões para R\$ 443 milhões, um aumento aproximado de 188% - quanto para o ente estadual - de R\$ 78 milhões para R\$ 150 milhões, aproximadamente 92% de aumento. Nota-se portanto que o gasto municipal em gestão ambiental cresceu o dobro relativamente ao aumento do Estado.

No que toca à participação dos municípios nas despesas totais com gestão ambiental, entendidas como a soma das despesas municipais e das despesas do Estado do RS, verificam-se oscilações, tendo iniciado o período com cerca de 65% e terminado com cerca de 75% dos gastos tendo sido realizados no âmbito municipal. O gasto municipal chegou a representar 78% dos gastos em gestão ambiental no âmbito do Rio Grande do Sul, em 2008, tendo regredido após este ano, principalmente em função do aumento do gasto do poder estadual.

Gráfico 6 - evolução dos gastos na função ambiental dos municípios e estado, bem como participação dos gastos municípios no gasto total (composto pela soma dos gastos municipais e estadual).



Fonte: elaboração própria a partir de STN (2018).

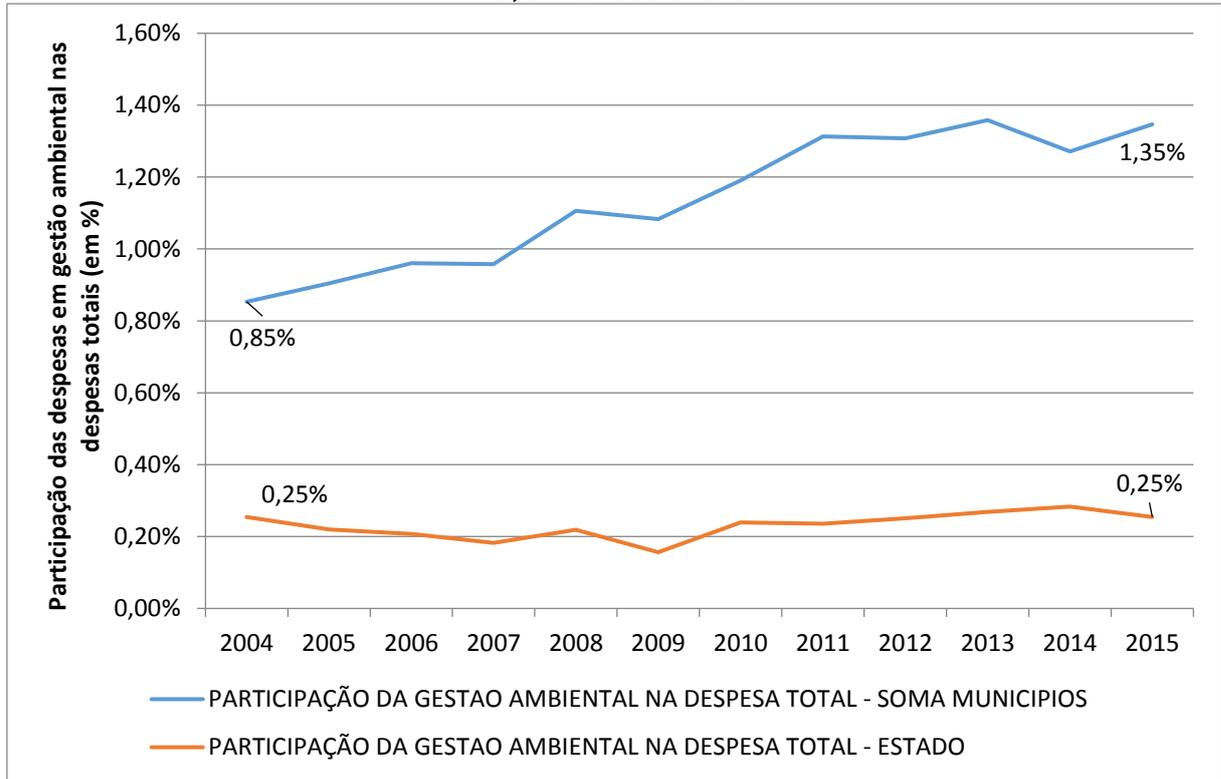
O período que antecedeu a edição da Lei Complementar nº 140/2011, entre 2004 e 2011 angariou um crescimento de 14% ao ano no gasto municipal e 6% ao ano no gasto do Estado; já entre 2011 e 2015, o Estado manteve a taxa de crescimento das despesas com gestão ambiental, enquanto os municípios tiveram uma desaceleração, crescendo 4% ao ano.

No que tange à relação dos gastos enquadrados na função gestão ambiental em relação aos gastos totais dos entes federativos analisados, verifica-se no Gráfico 7 que ao longo da série histórica a participação do gasto dito ambiental aumentou de 0,85% para 1,38% dos gastos totais dos municípios; enquanto para o Estado do RS oscilou no entorno de 0,25%.

Quando comparadas as despesas ambientais em relação às despesas totais, a partir dos dados localizados na Tabela 2, verifica-se que para os municípios, houve efetivo crescimento das despesas em gestão ambiental em relação aos gastos totais entre 2004 e 2011: enquanto as despesas totais cresceram 7% ao ano, as despesas em gestão ambiental cresceram 14% ao ano. No período seguinte (2011-2015), o crescimento anual das despesas ambientais em 4% aproximou-se das despesas totais, 3%. No poder estadual, o período 2004-2011 teve crescimento

anual dos gastos totais em nível maior que os gastos ambientais, 7% e 6% respectivamente; somente no período 2011-2015 os gastos ambientais passaram a ter peso maior, aumentando a uma taxa de 6% ao ano enquanto os totais tiveram uma taxa de crescimento de 4% ao ano.

Gráfico 7 - participação da gestão ambiental na despesa total dos municípios e do Estado do RS, entre 2008 e 2015.



Fonte: elaboração própria a partir de STN (2018).

Tabela 2 - despesas (em R\$ milhões) com gestão ambiental e despesas totais dos municípios e do governo estadual.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GASTO AMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS	144	158	183	199	246	257	296	355	375	393	408	415
GASTO TOTAL DOS MUNICÍPIOS	16.930	17.451	19.069	20.815	22.227	23.762	24.882	27.054	28.678	28.958	32.093	30.841
GASTO AMBIENTAL DO ESTADO	78	76	75	65	85	73	123	119	130	151	173	150
GASTO TOTAL DO ESTADO	30.669	34.594	36.034	35.531	38.661	46.669	51.216	50.473	51.997	56.085	61.026	58.851

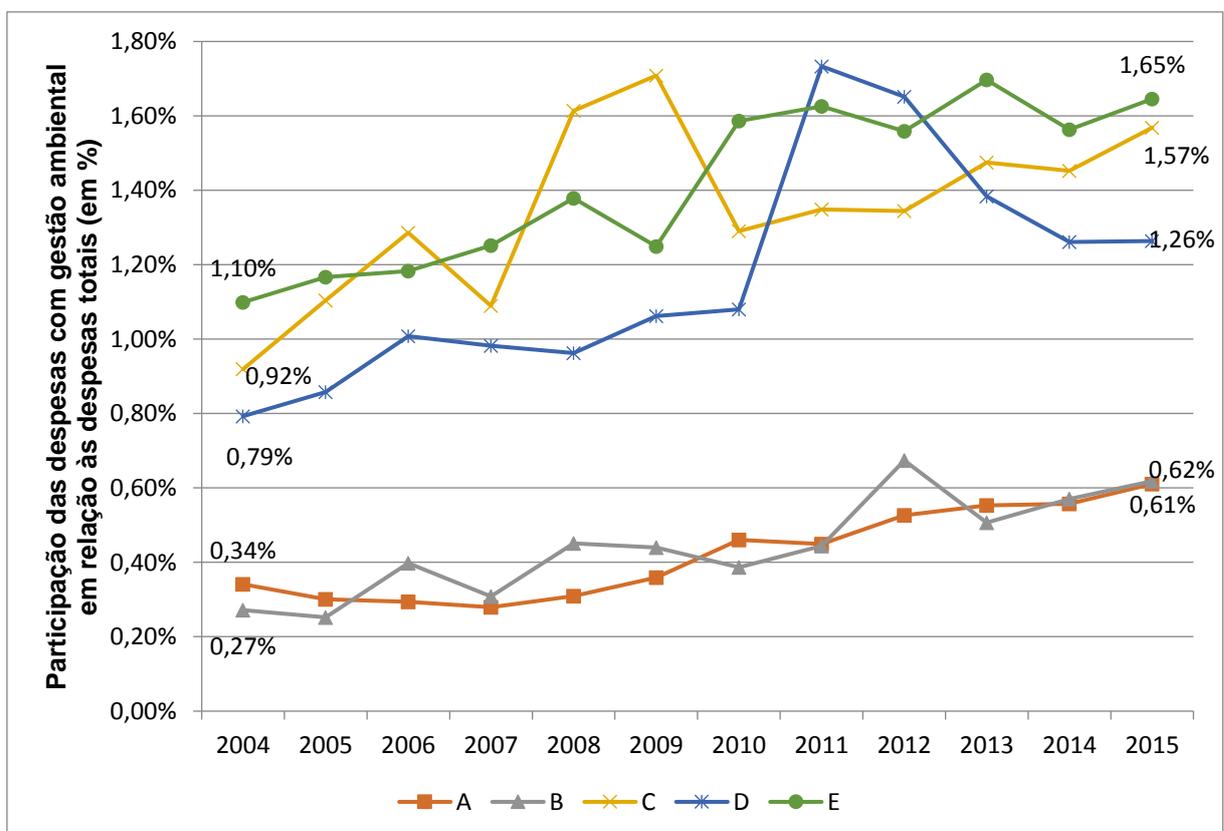
Fonte: elaboração própria a partir de STN (2018).

Quando segmentadas por porte populacional, a participação da despesa em gestão ambiental em relação às despesas totais mantém uma contribuição crescente ao longo dos anos. No Gráfico 8 os municípios foram estratificados em 5 grupos conforme seu porte populacional:

- “A”, até 10.000 habitantes;
- “B”, de 10.000 a 20.000 habitantes;
- “C”, de 20.000 a 50.000 habitantes;
- “D”, de 50.000 a 100.000 habitantes; e
- “E”, acima de 100.000 habitantes.

A partir desta divisão, apresentam-se claramente dois estratos distintos de municípios: aqueles de população de até 20.000 habitantes, que possuem uma proporção de gastos ambientais inferior àqueles com população maior.

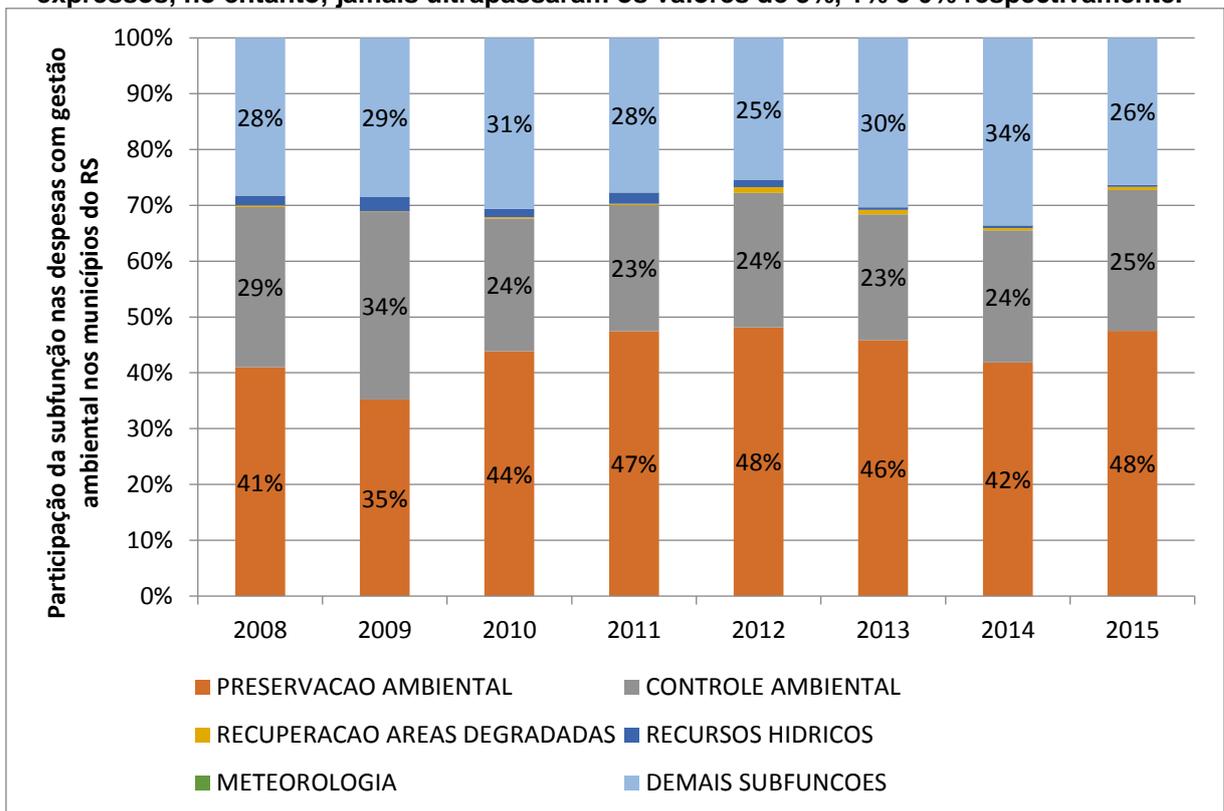
Gráfico 8 – Participação das despesas em gestão ambiental nas despesas totais, segmentado por porte populacional: “A”, até 10.000 habitantes, “B”, de 10.000 a 20.000 habitantes; “C”, de 20.000 a 50.000 habitantes; “D”, de 50.000 a 100.000 habitantes; e “E”, acima de 100.000 habitantes.



Fonte: elaboração própria a partir de STN (2018).

Quando analisadas as subfunções da gestão ambiental definidas pela Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, verifica-se que a participação da subfunção preservação ambiental é crescente no período, em detrimento das demais (Gráfico 9). A função controle ambiental, associada ao instrumento de licenciamento ambiental pelo MMA (2004), possuía maior participação no início da série analisada, em 2008 e 2009, tendo posteriormente sido preterida por despesas em preservação ambiental e na genérica "demais subfunções de gestão ambiental". Salienta-se ainda a inexpressividade das subfunções recursos hídricos, recuperação de áreas degradadas e meteorologia, cujos valores máximos obtidos no período foram de 3%, 1% e 0% respectivamente.

Gráfico 9 - participação das subfunções definidas pela Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão na despesas total em gestão ambiental dos municípios. Os valores das subfunções recursos hídricos, recuperação de áreas degradadas e meteorologia não estão expressos, no entanto, jamais ultrapassaram os valores de 3%, 1% e 0% respectivamente.

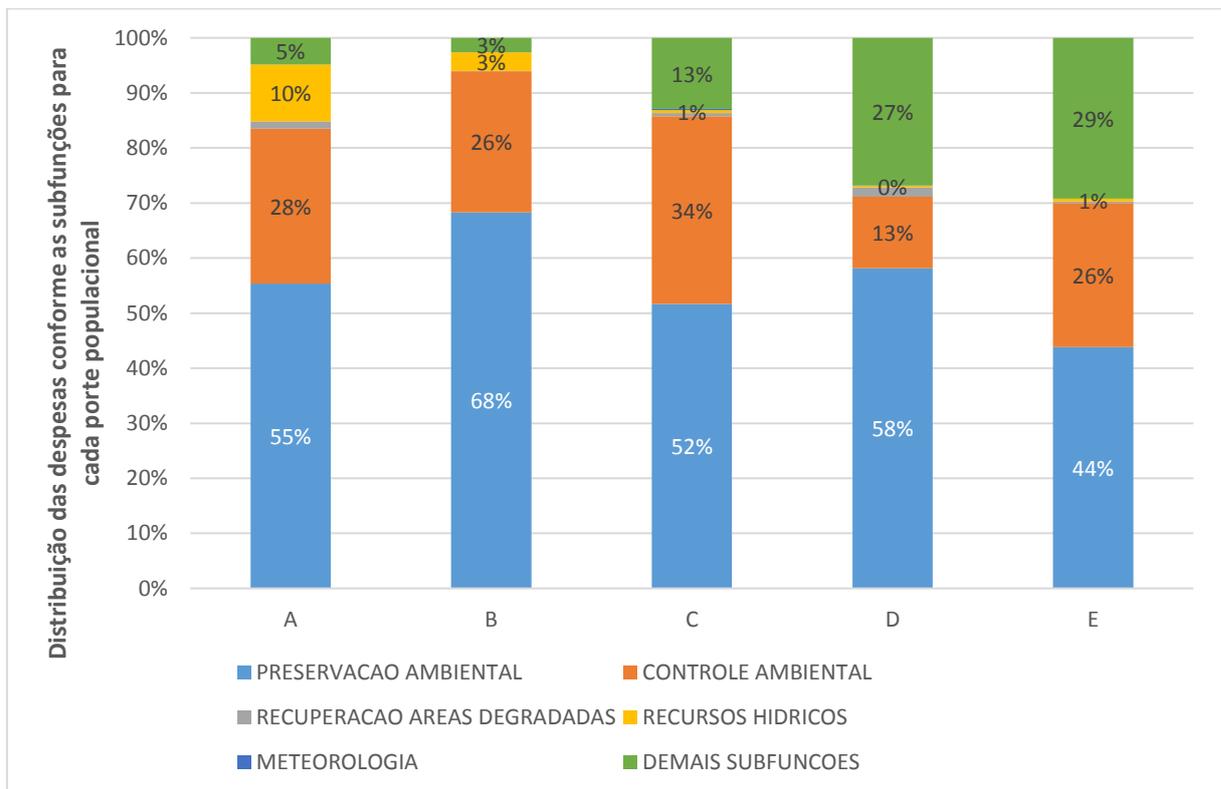


Fonte: elaboração própria a partir de STN (2018).

É possível repetir o procedimento de segmentar os municípios conforme seus portes para averiguar o modo como se distribuem os gastos em gestão ambiental. Nesse caso, foram agregados os gastos no período de 2004 a 2015, restando o porte populacional como variável dependente. Verifica-se no Gráfico 10 que em todos os estratos, os gastos na subfunção preservação ambiental são

predominantes. Os gastos em controle ambiental ficam em segundo lugar para os municípios menores de 50.000 habitantes; já para os municípios maiores de 50.000 habitantes a subfunção genérica “demais subfunções” ganha importância. Não se vislumbra quaisquer relações com o porte populacional para a característica dos gastos.

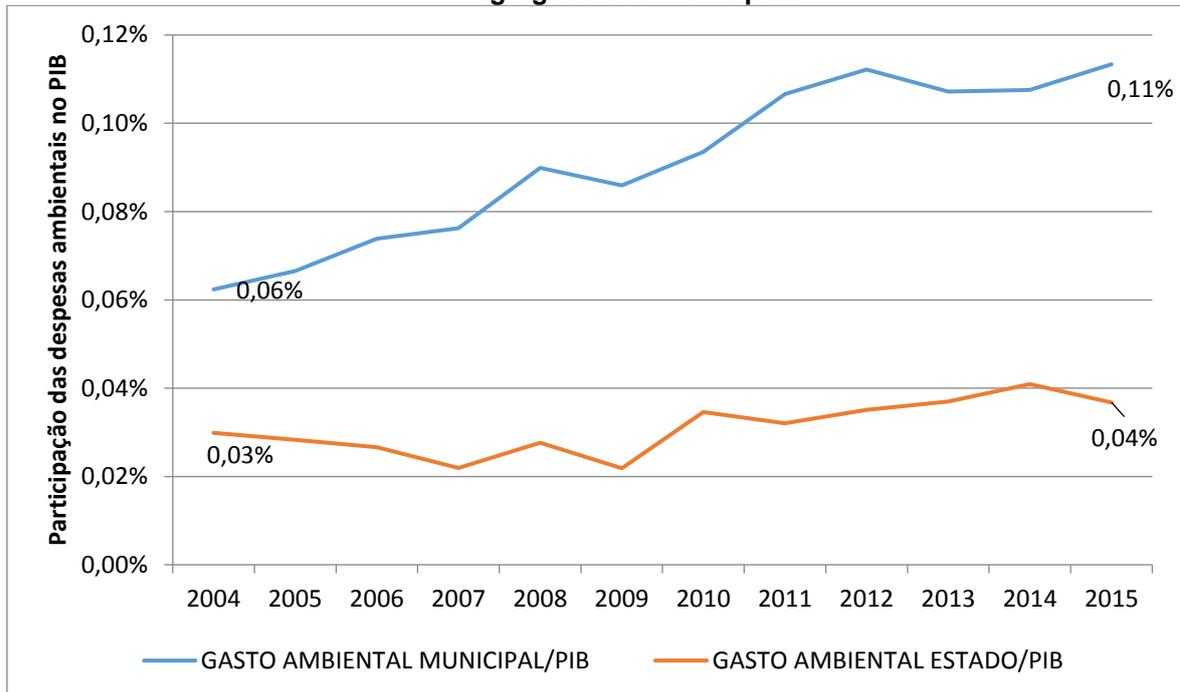
Gráfico 10 – participação das despesas de subfunções da gestão ambiental (Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão) para os municípios conforme seus portes populacionais: “A”, até 10.000 habitantes, “B”, de 10.000 a 20.000 habitantes; “C”, de 20.000 a 50.000 habitantes; “D”, de 50.000 a 100.000 habitantes; e “E”, acima de 100.000 habitantes.



Fonte: elaboração própria a partir de STN (2018).

No Gráfico 11 é possível visualizar a relação das despesas em gestão ambiental em relação ao PIB. Observa-se que tanto nos municípios, quanto nos Estados, a relação teve um crescimento no tempo. No caso dos municípios, a representatividade praticamente dobrou no período, enquanto o aumento no poder estadual teve menor magnitude. Assim como observado anteriormente, a partir de 2011 ocorre uma estabilização nos gastos ambientais dos municípios em relação ao PIB.

Gráfico 11 - relação dos gastos na função gestão ambiental em relação ao PIB estadual e ao PIB agregado dos municípios.



Fonte: elaboração própria a partir dos dados de STN (2018) e FEE (2018).

Do lado a receita pública, foi investigado o efeito na evolução das taxas decorrentes do exercício do poder de polícia. Tal relação de causa e efeito não pode ser levada a cabo de modo assertivo uma vez que, diferentemente das despesas – em que há o carimbo da gestão ambiental na classificação funcional das despesas – não foi possível isolar as taxas em decorrência unicamente da arrecadação dos órgãos ambientais. Observa-se no Tabela 3 que houve uma oscilação na participação da taxa na receita corrente, variando de 0,36% a 0,42%

Tabela 3 - receitas decorrentes da taxa do exercício de poder de polícia e sua relação com as receitas correntes. Valores em R\$ milhões.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TAXA DE PODER DE POLÍCIA	64	72	80	80	87	95	93	114	146	154	173	188
RECEITA CORRENTE	17.869	19.946	20.559	21.758	23.576	25.228	25.963	27.468	37.513	40.556	47.167	48.003
PARTICIPAÇÃO NA RECEITA CORRENTE	0,36%	0,36%	0,39%	0,37%	0,37%	0,38%	0,36%	0,42%	0,39%	0,38%	0,37%	0,39%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de STN (2018).

6 CONCLUSÕES

Este trabalho buscou identificar os impactos da descentralização da gestão ambiental nas finanças públicas municipais. Esta política pública decorreu de legislações instituídas ainda na década de 1980, por meio da Política Nacional de Meio Ambiente, a qual posteriormente foi recepcionada pela Constituição Federal, sendo posteriormente regulamentada por normas infralegais dos Conselhos Nacional e Estaduais de Meio Ambiente. No Estado do Rio Grande do Sul, em 2000, o CONSEMA/RS no exercício de suas atribuições introduziu regras para a habilitação de municípios para a execução do licenciamento ambiental de impacto local. Em 2011 houve a promulgação da Lei Complementar nº140/2011 que definiu de modo preciso a competência municipal para a gestão ambiental local.

A presente pesquisa, por meio de dados obtidos na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), também buscou descrever a evolução da adesão dos municípios à gestão ambiental local, possibilitando contextualizar a evolução das finanças públicas municipais.

Em linhas gerais, foi possível verificar um aumento das despesas com a função gestão ambiental nos municípios ao longo do período analisado, principalmente de modo concomitante ao período de grande adesão ao licenciamento ambiental de impacto local. A promulgação da Lei Complementar nº 140/2011 ocorreu em um período em que grande parte dos municípios do Rio Grande do Sul já haviam internalizado os procedimentos, tendo o crescimento com os gastos com a gestão ambiental diminuído sua intensidade. A comparação se deu tanto em relação às despesas totais, quanto em relação ao PIB. Ainda nesse período prévio à LC 140, a participação dos gastos ambientais em relação ao poder público estadual aumentou, tanto pela estagnação dos gastos do Estado, quanto pelo aumento em maior proporção dos gastos municipais.

Foi possível verificar ainda que o gasto ambiental varia conforme o porte populacional do município: embora em todas as classes de município as despesas aumentaram proporcionalmente, municípios acima de 20.000 habitantes dedicam uma parcela maior de suas despesas para a gestão ambiental. Um dos fatores que contribui para isso pode ser verificado na análise das subfunções de gestão ambiental: a partir do porte intermediário, cresce a alocação de recurso na

classificação “demais subfunções de gestão ambiental”, a qual não permite antever quais seriam as características dos gastos. Pode-se aventar a possibilidade, concretizada nos dados do FINBRA de 2016, que não foram objeto deste estudo, que essa subfunção seja eventualmente utilizada para alocar os recursos relacionados a pessoal.

Não foi possível por outro lado, devido às limitações decorrentes da classificação das receitas públicas, bem como da falta de informações disponíveis na MUNIC, investigar as receitas decorrentes do exercício da gestão ambiental local. Os resultados da MUNIC apresentam um percentual de municípios oscilante na instituição de taxas de poder de polícia, que devem ser instruídas por legislação própria. Os dados do FINBRA demonstram que existe um aumento na arrecadação desse tipo de taxa, não havendo uma tendência clara da sua importância em relação à receita corrente. Faz-se necessário investigar ainda se as receitas decorrentes do exercício da gestão ambiental local e, em especial, do licenciamento ambiental podem estar sendo consideradas em outras contas, tais como receitas de serviços.

Salienta-se que o aumento das despesas ambientais, tanto em termos absolutos (e reais, por meio da correção inflacionária), quanto em termos relativos (ao PIB e às despesas totais), denota sua crescente importância na Administração Pública municipal. É necessário cuidado no entanto ao relacionar o crescimento dos gastos e com a efetividade de uma política pública, como alerta Arretche (2011), uma vez que essa relação não é direta.

Entende-se que esse trabalho contribuirá dentro do campo das políticas públicas de meio ambiente, ao trazer o enfoque fiscal. Não se pretendeu buscar prescrições, ou avaliar a qualidade da descentralização, o que demandaria o emprego de métodos diversos daqueles aqui desenvolvidos. Coloca-se como possíveis desenvolvimentos dessa pesquisa, a investigação acerca das receitas de licenciamento de modo a verificar como são declarados pelos municípios; o desenvolvimento de estudos de caso específicos em municípios possibilitando a explicitação da relação das subfunções com as atividades de fato exercidas na gestão ambiental; e a replicação desta pesquisa em outras unidades federativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2011. 304 p.

AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37-55, jan./mar. 2007.

BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 22 jul. 2018.

_____. **Ementário de classificação das receitas orçamentárias**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2010. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-receitas-publicas/Ementario_2010a.pdf>. Acesso em 23 set. 2018.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 23 set. 2018.

_____. Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/LEIS/L9795.htm>. Acesso em 23 set. 2018.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em 23 set. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22 jul. 2018.

_____. Decreto 88.351, de 1º de junho de 1983. Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88351-1-junho-1983-438446-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 23 set. 2018.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 22 jul. 2018.

_____. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm>. Acesso em 20 nov. 2018.

_____. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em 23 set. 2018.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. **Resoluções, recomendações e moções do CONSEMA**. 2018. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/normas-consema>>. Acesso em 07 dez. 2018.

_____. Resolução n. 4, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal e dá outras providências.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.

DE CARLO, Sandra. **Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade**. 2006. 329 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2006.

FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental: avanços da Lei Complementar nº 40/2012 na proteção do meio ambiente. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 51, n. 203, p. 39-51, jul./set. 2014.

FEPAM. **Licenciamento ambiental: licenciamento ambiental municipal**. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp>. Acesso em 22 jul. 2018.

FUNDAÇÃO DE ECONOMICA E ESTATÍSTICA. **PIB**. 2018. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/>>. Acesso em 3 dez. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Catálogo FGVDados**. Disponível em: <<http://www14.fgv.br/fgvdados20/default.aspx>>. Acesso em 3 dez. 2018.

_____. **Índice Geral de Preços - Disponibilidade interna: Metodologia.** 2016. Disponível em: <<http://www14.fgv.br/fgvdados20/default.aspx>>. Acesso em 3 dez. 2018.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais.** 2018. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em 07 dez. 2018.

GIAMBIAGI, Fábio. ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 4. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Portaria n. 388, de 14 de junho de 2018. Dispõe sobre o desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária para aplicação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** 7. Ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

MINISTÉRIO DE ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado.** 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Contas anuais**. 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em 7 dez. 2018.

WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do direito ambiental. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 30, n. 118, p. 91-206, abr./jun. 1993. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176003>>. Acesso em 22 jul. 2018.