

GASTO NA GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: UM ESTUDO PRELIMINAR*

Paulo Cesar Vaz Guimarães**
José Mário Brasiliense Carneiro***
Silvia Mac Dowell****

1. Introdução; 2. A questão metodológica; 3. Análise do gasto na gestão ambiental; 4. Conclusão.

Análise do gasto governamental paulista na gestão ambiental no período 1986-90, realizado pelas administrações direta e indireta. Salientam-se as dificuldades para agregação e interpretação das informações contidas no balanço. Destacam-se, também, o baixo volume de recursos destinados para a área, bem como a dispersão destes entre as agências. O artigo conclui pela necessidade de revisão da contabilidade pública para maior articulação e transparência da ação pública.

Summary

EXPENDITURES ON ENVIRONMENTAL MANAGEMENT OF THE STATE OF SÃO PAULO: A PRELIMINARY STUDY

This paper analyses the direct and indirect public expenses on environmental management in São Paulo State, within the period of 1986-90. Stressing the difficulties on aggregating and interpreting informations from the public accounting, it outlines the low volume of resources and its dispersion among agencies. The conclusions point out the need of a public accounting review, towards a better articulation and transparency of public actions on this field.

Palavras-chave:

Gestão ambiental; gasto ambiental; política ambiental.

1. *Introdução*

A ação governamental e seus reflexos no aparato institucional do Estado têm sido objeto freqüente de análises político-administrativas. Nestes trabalhos, nota-se uma ênfase sobre os problemas decorrentes da desarticulação entre as instituições públi-

* Artigo recebido em jan. 1992 e aceito em mar. 1992.

** Economista; mestrando em Administração na EAESP/FGV; técnico da Fundap.

*** Bacharel em Direito; mestrando em Administração na EAESP/FGV; consultor da Fundap.

**** Administradora pública; mestranda em Administração na EAESP/FGV; técnica da Fundap. (Endereço dos autores: Rua Cristiano Viana, 428 — Pinheiros — 05411 — São Paulo, SP.)

cas. Afirma-se que isto vem ocorrendo tanto no âmbito interno das várias esferas de governo (municipal, estadual e federal) como nas relações entre estas. Como consequência desse padrão de atuação, ter-se-ia a pulverização dos esforços até o limite da completa anulação das iniciativas.¹

Esta mesma tendência é observada no que tange à presença do Estado no campo do meio ambiente. Assim, há uma formulação desintegrada de políticas,² bem como a multiplicação desordenada de instituições e desvios de competências de órgãos nos vários planos de governo.³

Ao se tratar da questão ambiental, os aspectos econômico-financeiros foram pouco explorados enquanto instrumentos de análise dos fenômenos administrativos. Dentre esses instrumentos destacam-se o orçamento e o balanço público, que, devido à sua própria estrutura, poderiam auxiliar a compreensão sobre prioridades políticas, mesmo considerando que os balanços têm objetivado preferencialmente o controle formal do fluxo financeiro, sendo de rara utilização na avaliação do mérito e do impacto das políticas públicas.⁴

Partindo dessa constatação, pretender-se-á neste artigo uma análise da inserção da temática ambiental no gasto do Governo do Estado de São Paulo, através de uma análise dos balanços gerais no período 1986-90.⁵ Com isso, serão retratadas também as mudanças no aparato institucional responsável pelas ações no meio ambiente, além de se obter um indicador da participação do tema na agenda governamental paulista nos últimos anos.

Para tanto, será primeiramente abordada a questão metodológica, ou seja, a maneira pela qual se desenvolve a temática ambiental no gasto público. Em um segundo momento, será analisado o comportamento do gasto público no meio ambiente ao longo do período estudado, realçando-se as mudanças nas relações organizacionais de maneira a verificar o avanço da questão no estado de São Paulo.

¹ Trata-se de uma característica marcante do setor público latino-americano, onde reincide tanto a dispersão como a superposição de funções. (Ver Kliksberg, B. La reforma administrativa em América Latina: una revisión del marco conceptual. In: Flores, G. & Nef, J. org. *Administración pública: perspectivas críticas*. San José, Instituto Centroamericano de Administración Pública — Icap, 1984, p. 130.

² Como exemplo da desarticulação de políticas ambientais, ver Carvalho, P. Meio ambiente e políticas públicas: a Feema diante da poluição industrial. In: Pádua, J., org. *Ecologia e política no Brasil*. Rio de Janeiro, Iuperj/Espaço e Tempo, 1987, p. 200; e Leal, J. A gestão do meio ambiente na América Latina: problemas e possibilidades. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Fundap, 9(6):12-3, jun. 1989.

³ Sobre multiplicação de órgãos e competências, ver Monozowski, E. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. *Cadernos Fundap*. São Paulo, Fundap, 9(6):17, jun. 1989.

⁴ Vale frisar que o instrumental financeiro, bem como o orçamento e o balanço, anteriormente se prestavam à discussão pública sobre a ação governamental, extrapolando o domínio da tecnocracia. (Ver Korff, E. O disciplinamento da gestão financeira do poder público. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, FGV, 24(3):10, jul./set. 1984.) Na análise de Serra, a nova Constituição abre espaço para que a fiscalização dos atos públicos, através desse tipo de instrumental, consiga ir além dos aspectos formais da legislação, focalizando a propriedade dos mesmos. (Serra, J. A Constituição e o gasto público. *Planejamento e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1(1):97, ago. 1989.)

⁵ Decidiu-se pela análise do balanço e não do orçamento, tendo em mente a visualização do montante das ações efetivas, e não aquele pretendido inicialmente.

2. A questão metodológica

A análise do gasto do setor público estadual nas ações relativas ao meio ambiente encontra como primeiro obstáculo a definição dos contornos desse gasto. Isto porque a legislação orçamentária não prevê uma função programática específica para a gestão ambiental.

Esta dificuldade de caráter estrutural remete à própria definição do que seja política ambiental. Para Pádua,⁶ a política ambiental representa a “redescoberta do sentido da razão pública e do espaço público”, onde o Estado deve atuar para evitar que a esfera privada anule a dimensão pública.⁷ Sua análise, assim como na de Pimentel Filho,⁸ tem como referencial o interesse público contido nas políticas públicas. Com este embasamento, obriga-se à consideração de rubricas orçamentárias que vão além da ótica convencionalmente direcionada ao meio ambiente, como, por exemplo, *proteção à flora e a fauna* e *proteção ao meio ambiente*.

Verifica-se que o espectro de categorias então obtido dá conta, em grande medida, de políticas sociais. Daí não se conclui que a política ambiental seja como tal entendida, até porque estar-se-ia recorrendo a uma abordagem teórica que se acredita inadequada.⁹ É inegável, contudo, que a presença de políticas sociais no interior do que se está denominando política ambiental a condiciona em vários aspectos;¹⁰ mas também o é o fato de estarem presentes ações que não são tidas necessariamente como pertinentes às políticas sociais.¹¹ Entretanto, saber se a política ambiental é ou não uma política social permanece na dependência do aprofundamento do debate.¹² Enquanto isso, simplesmente considerar-se-á política ambiental como uma política pública.

O corte temporal, ou seja, o período de 1986 a 1990, foi eleito para a análise das contas por representar o momento em que a questão ambiental adquire um papel político-administrativo de destaque no Governo paulista, quando da criação da Secretaria de Meio Ambiente (SMA), em 1986. A opção se justifica, pois se nota que, historicamente, a inserção de novas políticas públicas no plano executivo se faz através da institucionalização de uma agência ou fundo que lhe dê um contorno

⁶ Pádua, J. Espaço público, interesses privados e política ambiental. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Seade, 3(4):3, out./dez. 1989.

⁷ Id. *ibid.* p. 3-4.

⁸ Pimentel Filho, G. O impacto ambiental das obras do setor elétrico: o reassentamento da população atingida pela usina de Itaparica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 22(3): 97-100, jul./set. 1988.

⁹ No caso, seria a análise através da perspectiva do serviço social, onde a definição de política social é fruto da prática governamental, e não de uma elaboração teórica. (Ver Coimbra, M. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: Abranches, S.; Santos, W. & Coimbra, M. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1987. p. 78.)

¹⁰ As políticas sociais financiadas com recursos fora do âmbito do orçamento fiscal — por exemplo, a política de saneamento — condicionaram as políticas ambientais, visto que tiveram incrementos superiores às demais. (Ver Fagnani, E.; Braga, J. & Silva, P. Recessão e financiamento das políticas sociais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 23(3):146-52, maio/jul., 1989.)

¹¹ Regularização de cursos d'água, por exemplo.

¹² Debate este que envolve, além da definição de política ambiental, a própria definição do que seja política social.

específico e que *potencialize* uma gestão racional de recursos, independente da lógica específica de algum setor preexistente.

Com essa periodização não se quer afirmar que a preocupação com a qualidade ambiental não precedesse esse fato, pois já se definia nos limites das políticas de saúde através da Superintendência de Controle de Endemias (Sucen). Posteriormente, novos contornos são dados a ela com o surgimento da Companhia de Tecnologia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), em 1973. Antes mesmo da atuação desses órgãos, políticas públicas voltadas para a conservação de recursos naturais — água, fauna, flora, etc. — já se faziam visíveis através de atos normativos, como o que promulgou o Código de Águas em 1934, ou mesmo através de normas voltadas para a criação de parques e reservas, a exemplo da lei que transformou a ilha do Cardoso, no litoral paulista, em parque estadual no início da década de 70.

Ainda se coloca como corte analítico a distinção do gasto dos órgãos das administrações direta e indireta. Isto porque as políticas públicas do estado de São Paulo encontraram apoio destacado no avanço da administração descentralizada, a partir da década de 60. Tal fenômeno é descrito nos trabalhos de Coutinho, que explicita a perda da capacidade de gestão e planejamento por parte da administração central, ao optar pela autonomização de novas agências.¹³ Sem fugir a essa regra, ações de meio ambiente também foram delegadas às instituições descentralizadas, as quais passaram a responder por grande parte do gasto público na área ambiental.

Neste trabalho, a preocupação central na análise do gasto realizado pela administração indireta voltou-se para a participação da Cetesb e da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), seja pelo volume de recursos seja pela natureza de seus serviços.¹⁴ Por se tratar de empresas públicas, possuem receitas próprias e, portanto, despesas que não constam do balanço geral do Estado. Por isso, optou-se por excluir do balanço geral as contas que indicavam a transferência do Tesouro para as empresas. Por outro lado, foram incluídas as despesas discriminadas em seus balanços individuais. Já o gasto das demais instituições da administração indireta, como o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), foi considerado segundo a própria estrutura do balanço geral, pois a quase totalidade dos recursos é proveniente do Tesouro.

Cabe advertir que, em função da natureza e da forma de agregação dos dados e, principalmente, devido à compatibilização entre balanço geral e balanços das empresas, podem ocorrer problemas de dupla contagem, ou mesmo a omissão de dispêndios. Nos dois casos, por exemplo, um dos fatores responsáveis estaria vinculado à adoção de critérios contábeis diferenciados entre Tesouro e agências descentralizadas. Tais dificuldades poderiam, em parte, ser superadas com um

¹³ Coutinho, L. Evolução da administração descentralizada em São Paulo: questões relevantes para políticas públicas. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, FGV, 19(2), abril/jun., 1979; _____. Evolução da administração descentralizada em São Paulo. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Fundap, 2(3):54-74, mar. 1982.

¹⁴ No conjunto das empresas públicas não foi computado o gasto em meio ambiente da Companhia Energética de São Paulo (Cesp), em razão da impossibilidade de obtenção de um valor aproximado em seu balanço.

grande aprofundamento do conhecimento da gestão financeira de cada órgão, o que extrapola as atuais pretensões deste estudo.

3. *Análise do gasto na gestão ambiental*

Este segmento está estruturado de forma a permitir que a análise do gasto com a gestão ambiental não se restrinja apenas à dimensão financeira. Neste sentido, serão considerados, primeiramente, os problemas de ordem macroeconômica que afetam a contabilização das ações em meio ambiente. Em seguida, verificar-se-á como essa questão se insere na legislação vigente. Na seqüência, será discutida a dinâmica existente entre as instituições que atuam na área ambiental e seus reflexos no gasto das administrações direta e indireta, para finalmente se realizar a análise desse gasto.

3.1. A questão do gasto no plano macroeconômico

As análises de caráter macroeconômico vêm encontrando dificuldades em definir o alcance do tema *meio ambiente* na sistemática da contabilidade social. Isto implica, por um lado, a escassez de trabalhos com este teor e, por outro, a motivação científica de inúmeros pesquisadores em rever os tradicionais procedimentos contábeis, procurando discernir a participação e o impacto das políticas ambientais no produto nacional bruto.¹⁵ Essas iniciativas, contudo, deparam-se com óbices que transcendem a mera questão contábil.¹⁶ Aliás, a própria teoria econômica não conseguiu estruturar um arcabouço teórico satisfatório que forneça o instrumental para subsidiar as políticas públicas na gestão ambiental. Os avanços observados na denominada Economia dos Recursos Naturais¹⁷ ainda não responderam adequadamente, por exemplo, à problemática de valoração do patrimônio ambiental para uma melhor alocação de recursos.¹⁸

Em face do atual conhecimento sobre o assunto, principalmente no Brasil, onde a discussão se encontra no seu início, resta ao analista, como uma alternativa, manipular as informações disponíveis na contabilidade pública que, de alguma forma, indiquem as características da política ambiental. Em tal contexto, como destacado anteriormente, o orçamento e o balanço consistem em um instrumental de relevância. Isto porque, entre outros fatores, possibilitam a mensuração e a comparação do gasto previsto e realizado pelas agências públicas em suas atividades

¹⁵ Pearce, D.; Markandya, A. & Barbier, E. *Blueprint for a green economy*. London, Earthscan Publications, 1989. p. 24.

¹⁶ Veiga, J. Contabilidade ambiental. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 3 de ago. 1991. p. 2.

¹⁷ Randall, A. *Resource economics: an economic approach to natural resource and environmental policy*. New York, John Wiley & Sons, 1987. p. 231-80; e Mangulis, S., org. *Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos*. Rio de Janeiro, Ipea/Pnud, 1990. p. 109-78.

¹⁸ Pode-se indagar, inclusive, se as teorias do valor que fundamentam as diferentes correntes da teoria econômica poderão dar respostas aos questionamentos que envolvem a tomada de decisão no campo ambiental.

ao longo de vários anos, uma vez que a legislação que os rege¹⁹ não tem apresentado sensíveis modificações.

3.2. A questão do gasto na legislação orçamentária

Nessa legislação faz-se necessária uma interpretação do gasto no nível de subprogramas, onde a desagregação já permite a inferência de destinações de recursos. Tradicionalmente, os itens que atentam para a questão ambiental — vinculados às contas *proteção ao meio ambiente* e *proteção à flora e à fauna* — têm lugar prioritário, no gasto do estado de São Paulo, nas funções orçamentárias *Saúde e Saneamento, Agricultura, Administração e Planejamento e Desenvolvimento Regional*. As concepções do que corresponda ao gasto em meio ambiente, contudo, têm evoluído e hoje já superam as fronteiras das ações aí situadas. Ao se ampliar o campo de análise do gasto consideram-se, além dessas funções, aquelas que contêm, ainda que implicitamente, uma preocupação ambiental, a saber: *Educação e Cultura, Energia e Recursos Minerais, Habitação e Urbanismo e Trabalho*.

Observa-se que há maior concentração de subprogramas ligados à questão ambiental na função *Saúde e Saneamento*. Nesta categoria estão incluídos, por um lado, a *fiscalização e inspeção sanitária* e o *controle e erradicação de doenças transmissíveis*,²⁰ e, por outro, o *saneamento geral*. Além disso, são contempladas despesas relativas à *defesa contra inundações, defesa contra erosão, controle de poluição e recuperação de terras*. Logo, através destes itens a função responde ao controle dos recursos naturais e à garantia da saúde coletiva.

Os demais subprogramas distribuem-se igualmente entre outras funções de maneira que a questão da *proteção à flora e à fauna* surge sob as funções *Administração e Planejamento, Desenvolvimento Regional e Agricultura*. As questões relativas a *jardins botânicos e zoológicos e patrimônio histórico, artístico e arqueológico* se colocam na função de *Educação e Cultura*, enquanto *parques e jardins e planejamento urbano* se encontram na função *Habitação e Urbanismo*, sendo que este último também é considerado na função *Desenvolvimento Regional*. Dentro da função *Energia e Recursos Minerais* concentram-se as atividades de *prospecção e avaliação de jazidas, estudos e pesquisa hidrológicos e regularização de cursos d'água*. A função *Administração e Planejamento*, por sua vez, além da mencionada *proteção à flora e à fauna*, também incorpora o gasto em *controle de poluição e limpeza pública*. Finalmente, considerou-se a função *Trabalho* no sentido de atentar para o gasto com o controle das condições de ambientes em que se desenvolve atividade profissional.

É possível perceber que este conjunto de funções, seus programas e subprogramas, ao mesmo tempo que indicam uma visão preservacionista dos recursos naturais, tratam de questões afins às demandas ambientais decorrentes do desenvolvimento econômico. Referem-se, portanto, e principalmente, à gestão ambiental urbana, que até recentemente era relegada a um segundo plano no debate

¹⁹ Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, da União.

²⁰ Inclui-se nesta conta o gasto com o controle dos vetores transmissores das doenças endêmicas.

ambientalista.²¹ Seu amadurecimento tem como ponto de partida a sensibilização do poder público para o controle da poluição.

3.3. O perfil institucional

O estudo da dinâmica da burocracia estatal com interesses na temática ambiental possibilita constatar, na administração paulista, três eixos de ação: 1) definido pela Secretaria de Meio Ambiente, atuando diretamente ou através da Cetesb; 2) tem como agência de referência o DAEE, uma autarquia; 3) definido pela Sabesp, uma empresa pública, sendo que estes dois últimos estão vinculados à Secretaria de Energia e Saneamento (originária da Secretaria de Obras). O DAEE possui as competências formais de um órgão gestor com amplos poderes não somente sobre a política de recursos hídricos, mas sobre uma política de caráter genérico para o meio ambiente, dada a estreita correlação entre o domínio das águas e dos espaços terrestres. Por sua vez, a Sabesp, devido à importância que lhe foi conferida dentro da política nacional para o abastecimento e saneamento,²² passou a deter um privilegiado espaço político-institucional. Numa visão ampliada do quadro tem-se, de um lado, uma secretaria de Estado, recém-chegada à arena de confronto setorial e, de outro, uma autarquia e uma empresa pública, ambas definindo contornos cristalizados no espaço institucional.²³

Este embate pela competência em relação a planejamento e implementação de ações de controle ambiental teve início a partir da criação da Cetesb em 1973, vinculada à Secretaria de Obras, com a disputa pela hegemonia entre os setores de obras e de saúde. Isso porque anteriormente as atividades estavam a cargo da Secretaria de Saúde, através da Sucen, com uma ótica voltada para a saúde coletiva. Como resultado, observa-se o êxito do primeiro setor que consegue institucionalizar definitivamente as ações de proteção ao meio ambiente no estado.²⁴ Isto acarretou o deslocamento da ênfase da saúde pública para uma lógica estruturada no domínio tecnológico para o controle de poluentes. Wohland enfatiza que “o controle de poluição passa a ser uma relação entre os dados da nossa realidade e alguns parâmetros técnicos do órgão (Cetesb), mas não está relacionado com questões mais amplas de saúde pública. Assim, a *poluição* é medida de acordo com a escala adotada pelo órgão, mas inexistem estudos para relacioná-la com o quadro geral de saúde da população — morbidade, mortali-

²¹ Um dos motivos para o destaque é a crise econômica que atinge os países da América Latina a partir da década de 80. (Sunkel, O. Dívida, desenvolvimento e meio ambiente. *Espaço e Debates*, São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (Neru), 5(6):25, 1985.)

²² Melo, M. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 23(1):92-3, maio/jun., 1989.

²³ Este comportamento traduz-se numa disputa entre modelos organizacionais centralizados ou descentralizados, o que nos remete à discussão sobre capacidade de controle em relação à ação governamental. A tendência atual aponta no sentido de se rever não mais os contornos das pessoas jurídicas de direito público, e sim os instrumentais de vinculação entre elas, com destaque para os contratos de gestão. (Ver Hardy, V.; Towhill, B. & Wolf, A. La responsabilisation comme strategie de modernisation. *Revue Politique et Management Public*, 8(3):93, sept. 1990.

²⁴ Wohland, M. O gasto dos órgãos da administração pública em saúde e saneamento no estado de São Paulo, 1975-80. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Fundap, 6(7):51, nov. 1983.

dade. Com isso, não são criadas as condições para que o tema poluição possa sequer ser articulado em termos de uma política de saúde”.²⁵

Num segundo momento, o confronto se dá entre a Secretaria de Obras e a recém-criada Secretaria de Meio Ambiente²⁶ pela vinculação administrativa da Cetesb, que é tida como braço executivo necessário às estratégias de implantação de políticas ambientais. A partir da promulgação da Constituição do estado de São Paulo, em 1989, esta recorrente disputa intersetorial dentro da burocracia suplanta a questão da Cetesb.²⁷ Isto se dá pelo surgimento de um conflito bastante específico pelo domínio dos instrumentos²⁸ fundamentais de gestão, bem como pela capacidade de influência na definição dos contornos organizacionais de um “pretendido” sistema capaz de articular a totalidade do quadro político-administrativo.²⁹

A busca de uma “gestão sistêmica” surge então como uma das soluções para responder às demandas advindas da publicidade em torno da temática ambiental, bem como às críticas sobre o “tamanho do Estado”.

Outra solução para o conflito administrativo seria a criação de novos órgãos. Esta tendência é observada em toda a América Latina por Kliksberg. Segundo esse autor, por vezes se supõe que “a melhor solução para estabelecer coordenação e racionalidade em uma área onde trabalham vários organismos”, como é o caso da área ambiental, “seja criar um novo órgão com autoridade hierárquica sobre todos os demais”. Alerta o analista para o fato de que “a confusão organizacional prévia à criação de um órgão, tende a aumentar ao invés de diminuir”. Isto porque o órgão recém-criado “se vê obrigado a investir o melhor de suas energias em meras ações de autodefesa jurisdicional”.³⁰

Não há como negar que os apontamentos são bastante válidos para a análise da Secretaria de Meio Ambiente. Em sua curta existência, o órgão tem despendido razoável esforço na conquista e preservação de mecanismos que possibilitem sua efetiva participação na política ambiental, na tentativa de abandonar o papel meramente secundário. Esse fenômeno fica visível na evolução do gasto público, seja no seu montante ou na distribuição entre as instituições.

3.4. O gasto público na administração indireta

Reflexos deste desenho macroestrutural são notados no orçamento do Estado, já que, como é sabido, este é *locus* fundamental para formalização dos espaços

²⁵ Id. *ibid.* p. 52.

²⁶ Este confronto se dava num contexto no qual o discurso governamental incorpora dimensões mais amplas da proteção ambiental, como proteção aos recursos naturais, aos mananciais, etc.

²⁷ Monozowski, E. *op. cit.*, p. 23.

²⁸ Sobre os instrumentos de gestão ambiental, ver Carvalho, P. *op. cit.*, p. 185-97; e Fundap/Pnud. *Alternativas de gestão do meio ambiente da bacia do rio Piracicaba*. São Paulo, Fundap, 1991. Relatório final.

²⁹ Esta questão surge na discussão sobre as propostas de lei para os sistemas estaduais de recursos hídricos, meio ambiente e saneamento em curso na Assembléia Legislativa do estado. (Ver Loureiro, M.; Pacheco, R.; Fingermann, H.; Amaral, H.; Mac Dowell, S.; & Carneiro, J. *Atores e conflitos em questões ambientais urbanas*. São Paulo, Eaesp/FGV, 1991. (mimeogr.)

³⁰ Kliksberg, B. *op. cit.* p. 124.

institucionais. No mais das vezes isto pode levar à descaracterização da peça financeira como “subsistema dinâmico de transformação quantitativa dentro de um meio econômico e jurídico” característico ao setor público.³¹

Pela ótica dos gastos, o embate interorganizacional se reflete tanto no volume de recursos destinados a cada um dos programas quanto pela subordinação destes às várias secretarias e agências. Tem-se como exemplo disso a já mencionada transferência dos gastos da Secretaria de Energia e Saneamento para a Secretaria de Meio Ambiente, decorrente da realocação da Cetesb. Em termos reais, em 1986, conforme consta na tabela 1, a Secretaria de Obras despendia Cr\$ 11.450.000,00 com as atividades da Cetesb e com o programa DAEE-Fesb-Procop (Departamento de Águas e Energia Elétrica — Fundo Estadual de Saneamento Básico — Programa de Controle de Poluição), o qual representa um dos principais mecanismos de intervenção no controle estadual de poluição. No final do período estudado a Secretaria respondia apenas pelo valor de Cr\$ 350.009,00 restrito ao mencionado programa. Paralelamente se observa, a partir de 1987, que os gastos realizados pela Cetesb, no interior da Secretaria de Meio Ambiente, apresentam uma tendência crescente que se interrompe somente em 1990.

O maior número de subprogramas da estrutura orçamentária estadual voltados para gestão ambiental está definido dentro do conjunto de gastos do DAEE, que supera as rubricas da própria Secretaria de Meio Ambiente. Esses gastos podem dar-se através de sua administração central, das unidades regionais, bem como por outras agências contratadas ou conveniadas. Incluem-se aqui as empresas energéticas e a Sabesp, a ele vinculadas em termos organizacionais e em termos de participação societária. Vale apontar que a integralização de capital da Cetesb, por parte do Tesouro, se faz também através do DAEE, apesar de a empresa estar organizacionalmente submetida à SMA, e não mais à Secretaria de Obras.

Destacam-se, dentre as ações do DAEE, aquelas consideradas sob a rubrica *saneamento geral*, que teve seu maior gasto em 1986 em atividades de apoio às prefeituras conduzidas pelas unidades regionais que contavam com alto grau de autonomia administrativo-financeira. A partir desse ano, o comportamento destes gastos se apresenta errático, o que pode denotar a inexistência de uma política definida de assistência municipal. Correlatos às atividades em torno dos sistemas de abastecimento e saneamento, destacam-se os dispêndios com controle de enchentes e inundações, principalmente de caráter urbano. Trata-se do item com maior volume de recursos alocados diretamente pelo DAEE, com uma participação que oscila ascendentemente de 11% a 40% dos gastos totais da Secretaria num período de cinco anos. Vale apontar que esses custos englobam as ações específicas do DAEE para a Grande São Paulo.

Contrariamente a essa tendência, os gastos com o já mencionado programa DAEE-Fesb-Procop iniciam o período montando a 18% do total de gastos da Secretaria para chegar a 1% em 1990. Esses gastos específicos para o controle da poluição acompanham a tendência do gasto total do estado sob essa rubrica,

³¹ Ripa, Jorge. Apud Kliksberg, B. op. cit. p. 133.

Tabela 1
Gasto na gestão ambiental no estado de São Paulo
(1986-90)

<i>Programas/Ano</i>	Cr\$ de 1990/1.000									
	<i>1986</i>	<i>1987</i>		<i>1988</i>		<i>1989</i>		<i>1990</i>		
	<i>Valor</i>	<i>Valor</i>	<i>Variação % anual</i>							
<i>Gabinete do Governador</i>										
Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	30.000	0	0	0	-	0	-	0	-	
Subtotal	30.000	0	0	0	-	0	-	0	-	
Total do Gabinete	64.630.000	-	0	-	-	-	-	-	-	
<i>Secretaria da Saúde</i>										
Controle e erradicação de doenças transmissíveis	1.150.000	1.363.333	19	1.166.400	-14	1.100.852	-6	328.980	-70	
Fiscalização e inspeção sanitária	370.000	103.333	-72	206.800	100	211.534	2	299.801	42	
Fiscalização da proteção ao trabalho	0	0	-	0	-	47.472	-	0	-100	
Subtotal	1.520.000	1.466.667	-4	1.373.200	-6	1.359.858	-1	628.781	-54	
Total da Secretaria	52.440.000	97.030.000	85	139.101.600	43	181.082.443	30	171.791.493	-5	
<i>Secretaria da Ciência e Tecnologia</i>										
Prospecção e avaliação de jazidas	450.000	1.453.333	223	304.400	-79	161.364	-47	157.698	-2	
Subtotal	450.000	1.463.333	223	304.400	-79	161.364	-47	157.698	-2	
Total da Secretaria	7.430.000	84.930.000	1043	73.564.400	-13	91.678.920	25	102.036.602	11	
<i>Secretaria da Cultura</i>										
Patrimônio histórico, artístico e arqueológico	110.000	116.667	6	79.600	-32	88.892	12	93.327	5	
Subtotal	110.000	116.667	6	79.600	-32	88.892	12	93.327	5	
Total da Secretaria	4.920.000	5.046.667	3	4.286.800	-15	7.198.040	68	9.389.777	30	

continua

Continuação

Tabela 1
Gasto na gestão ambiental no estado de São Paulo
(1986-90)

Cr\$ de 1990/1.000

Programas/Ano	1986		1987		1988		1989		1990	
	Valor	Valor	Variação % anual							
Secretaria da Agricultura e Abastecimento										
Proteção à flora e à fauna	2.190.000	663.333	-70	0	-100	0	-	0	-	-
Subtotal	2.190.000	663.333	-70	0	-100	0	-	0	-	-
Total da Secretaria	18.130.000	13.196.667	-27	-	-100	-	-	-	-	-
Secretaria de Energia e Saneamento										
Edificações (Parque Tietê)	0	0	-	0	-	1.728.295	-	0	-100	-
Saneamento geral (assist. municípios)	1.060.000	350.000	-67	74.800	-79	595.000	695	90.888	-85	-
Estudos e pesquisas hidrológicos	140.000	233.333	67	239.200	3	239.063	0	280.960	18	-
Regularização de cursos d'água	1.200.000	730.000	-39	398.400	-45	53.778	-87	88.288	64	-
Parques e jardins	0	0	-	0	-	540.256	-	366.606	-33	-
Parques e jardins	2.340.000	1.553.333	-34	182.000	-88	0	-100	0	-	-
Defesa contra inundações	7.240.000	6.300.000	-11	7.086.400	12	9.535.795	35	12.908.412	35	-
Saneamento geral	330.000	0	-100	0	-	0	-	0	-	-
Sabesp	40.310.000	51.770.000	28	57.224.400	11	60.850.994	6	57.992.142	-5	-
Defesa contra erosão	150.000	150.000	0	96.800	-35	36.790	-62	42.948	17	-
Controle da poluição DAEE-Fesb-Procop	11.450.000	1.010.000	-91	1.292.400	28	518.466	-60	350.009	-32	-
Recuperação de terras	40.000	0	-100	46.400	-	102.585	121	1.332.609	1199	-
Subtotal	59.900.000	62.096.667	4	66.640.800	7	74.201.023	11	73.452.862	-1	-
Total da Secretaria	63.900.000	56.926.667	-11	40.207.200	-29	50.893.977	27	32.501.758	-36	-

continua

Continuação

Tabela 1
Gasto na gestão ambiental no estado de São Paulo
(1986-90)

Cr\$ de 1990/1.000

Programas/Ano	1986		1987		1988		1989		1990	
	Valor	Valor	Variação % anual	Valor	Variação % anual	Valor	Variação % anual	Valor	Variação % anual	
<i>Secretaria do Interior</i>										
Proteção à flora e à fauna (Sude!pa)	30.000	0	-100	0	-	0	-	0	-	
Planejamento urbano (Sudelpa)	270.000	0	-100	0	-	0	-	0	-	
Subtotal	300.000	0	-100	0	-	0	-	0	-	
Total da Secretaria	3.930.000	-	-	-	-	-	-	-	-	
<i>Secretaria das Relações no Trabalho</i>										
Fiscalização da proteção ao trabalho	160.000	150.000	-6	107.600	-28	0	-100	0	-	
Subtotal	160.000	150.000	-6	107.600	-28	0	-100	0	-	
Total da Secretaria	1.700.000	1.490.000	-12	1.211.200	-19	-	-100	-	-	
<i>Secretaria de Esportes e Turismo</i>										
Jardins botânicos e zoológico	490.000	586.667	20	499.600	-15	343.636	-31	737.986	115	
Subtotal	490.000	586.667	20	499.600	-15	343.636	-31	737.986	115	
Total da Secretaria	5.240.000	4.690.000	-10	3.662.000	-22	3.101.875	-15	4.479.137	44	
<i>Secretaria de Negócios Metropolitanos</i>										
Limpeza pública	10.000	6.667	-33	0	-100	0	-	0	-	
Subtotal	10.000	6.667	-33	0	-100	0	-	0	-	
Total da Secretaria	29.370.000	50.300.000	71	-	-100	-	-	-	-	

continua

Conclusão

Tabela 1
Gasto na gestão ambiental no estado de São Paulo
(1986-90)

Programas/Ano	Cr\$ de 1990/1.000									
	1986		1987		1988		1989		1990	
	Valor		Valor	Variação % anual	Valor	Variação % anual	Valor	Variação % anual	Valor	Variação % anual
<i>Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano</i>										
Planejamento urbano	0		0	-	0	-	0	-	336.257	
Subtotal	0		0	-	0	-	0	-	336.257	
Total da Secretaria	-		-	-	-	-	-	-	66.563.532	-
<i>Secretaria de Meio ambiente</i>										
Proteção à flora e à fauna	0		0	-	24.400	-	131.989	441	82.059	-38
Proteção à flora e à fauna (Fundação Florestal)	0	1.616.667	-	2.082.800	29	3.266.449	57	4.950.367	52	
Controle de poluição	0	23.333	-	47.200	102	177.472	276	177.997	0	
Jardins botânico e zoológico	0	0	-	0	-	67.045	-	0	-100	
Cetesb	0	5.486.667	-	7.043.200	28	8.171.165	16	4.694.254	-43	
Subtotal	0	7.126.667	0	9.197.600	29	11.814.119	28	9.904.677	-16	
Total da Secretaria	90.000	2.960.000	3189	6.856.000	132	8.380.852	22	10.539.896	26	
Total gasto com o meio ambiente	69.070.000	72.213.333	5	77.898.400	8	87.807.528	13	85.153.890	-3	
Total gasto do estado de São Paulo	1.193.820.000	1.256.590.000	5	1.169.837.200	-7	1.424.775.511	22	1.563.140.994	10	

Fontes: balanço geral do estado; balanço Sabesp; balanço Cetesb.

Obs.: os subtotais das Secretarias de Energia e Saneamento e de Meio Ambiente são maiores do que o gasto total das secretarias por causa da inclusão das despesas da Sabesp e da Cetesb.

inclusive quando consideradas as ações realizadas pela Secretaria de Meio Ambiente e Cetesb.

A preocupação com a ação preventiva para o meio ambiente, contida no instrumento de planejamento urbano, através da temática de *parques e jardins*, que também surge nas competências originais do DAEE, vem sofrendo uma queda em termos financeiros a partir do início do período estudado. Em 1986, em termos reais, esses gastos foram da ordem de Cr\$ 2.340.000.000,00. No ano seguinte houve um decréscimo de aproximadamente 50% para então, em 1988, chegar ao reduzido valor de Cr\$ 182.000.000,00 e finalmente desaparecer por completo do rol de gastos da Secretaria de Energia e Saneamento. Mesmo atividades centrais, como a *regularização de cursos d'água*, vêm tendo o montante de gastos reduzidos. Em contrapartida a este decréscimo em obras, verifica-se um incremento nos dispêndios com estudos e pesquisas hidrológicas.

Por seu lado, o comportamento dos gastos da Sabesp não tem variado, apresentando uma leve tendência crescente entre 1986 e 1989. A tendência, no entanto, é incomparavelmente menor do que os índices de crescimento mantidos durante a existência do Planasa e do BNH,³² sua principal agência de fomento. Esse contraste entre os períodos ocorre pela debilidade na lógica do financiamento para o saneamento básico criado pela União. O modelo originariamente proposto concentrava recursos no plano federal, para posterior repasse, o que levaria à atrofia das ações autônomas pretendidas pelos municípios e estados. Com a crise da década de 80, esses recursos passam a ser insuficientes tanto para a manutenção das políticas como para o saldo da dívida do setor.³³ O Governo Federal se vê obrigado a cristalizar a estrutura tributária de maneira a garantir o cumprimento de seus compromissos financeiros, impedindo, por uma segunda vez, a agilização de ações com caráter descentralizado nos planos local e estadual. A despeito dos problemas de financiamento que a Sabesp vem enfrentando, suas despesas chegam a representar mais de 70% dos gastos totais em meio ambiente no estado.

3.5 O gasto público na administração direta

A atuação da Secretaria de Saúde, desde que perdeu a competência para executar ações de proteção ao meio ambiente, restringe-se às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica. Inserida nesta segunda, encontra-se a tarefa do controle de vetores de doenças endêmicas, que nem sempre é lembrado enquanto componente da gestão ambiental. No caso brasileiro, a propagação recente do cólera e da dengue, moléstias tidas como erradicadas, demonstra a vulnerabilidade dos ecossistemas urbano e rural. Isto significa que uma redução de gastos no setor poderá contribuir para um aumento da incidência dessas doenças. A tabela 1 corrobora esta afirmativa, já que, por exemplo, os surtos de dengue observados nos últimos anos coincidem com a queda vertiginosa dos valores de gasto entre 1986 e 1990 (de Cr\$1.150.000.000,00 para Cr\$328.980.000,00).³⁴

³² Melo, M. op. cit. p. 92-3.

³³ Fagnani, E. et alii. op. cit. p. 146-52.

³⁴ Esta queda certamente deve ter atingido os programas de vacinação.

No tocante à vigilância sanitária, embora exista uma elevação nos gastos desde 1987, os valores reais são extremamente reduzidos. Como exemplo tem-se, em 1990, o baixo dispêndio (Cr\$ 299.801.000,00),³⁵ que só não significará maiores prejuízos na medida em que a diminuição dessas ações na esfera estadual tenha sido proporcional ao aumento da participação municipal.

O tema *fiscalização da proteção no trabalho*, que deixa a Secretaria de Relações do Trabalho, em 1989, para integrar o rol de competências da Secretaria da Saúde, tem sofrido visível declínio dos valores, principalmente na fase de transferência. Em 1990 este gasto não é notado nas contas, apesar de persistir enquanto prioridade, através do programa Saúde do Trabalhador. O fato reforça o comentário tecido sobre a imprecisão dos níveis de agregação do gasto.

Outro ponto por vezes omitido na problematização da temática ambiental urbana refere-se ao patrimônio histórico, artístico e arqueológico. A inclusão deste tema na gestão ambiental encontra respaldo teórico na ampliação do conceito de patrimônio arquitetônico que, segundo Portas “procura a integração física e social de cada área no conjunto urbano, privilegiando seqüência de espaços públicos e sítios mais ou menos heterogêneos, mas sempre testemunho de memórias coletivas”.³⁶ Os limites do urbano colocam, no plano administrativo, a discussão sobre a esfera de Governo a ser responsabilizada pelo tratamento dessas questões. No caso paulista, a previsão específica de gasto realizado pela Secretaria da Cultura na proteção ao patrimônio histórico vem decaindo desde 1987, atingindo, em 1990, o valor de Cr\$ 93.327.000,00. Este gasto é praticamente nulo quando comparado ao total despendido pelo estado com meio ambiente. Outro problema gerencial típico ao espaço urbano diz respeito à localização e ao manejo de aterros sanitários na rubrica *limpeza pública*. Essas atividades estiveram presentes nas contas paulistas somente até 1987, representando dispêndios irrisórios em face do volume total da Secretaria de Negócios Metropolitanos.

No contexto das políticas voltadas para o meio ambiente nas áreas rurais, medidas de conservação do solo sob as rubricas *controle de erosão* (abrange a conservação de matas ciliares), apresentam baixos dispêndios com tendência declinante. No entanto, a rubrica *recuperação de terras* tem comportamento crescente chegando, em 1990, a 4% do gasto total da Secretaria de Energia e Saneamento. Ainda sobre a questão da ocupação e uso do solo, percebe-se um ascendente dispêndio com a proteção à flora e à fauna, que atinge quase 50% dos gastos totais da Secretaria de Meio Ambiente, no final do período estudado. Isto se dá através da transferência da Fundação Florestal da Secretaria da Agricultura para a Secretaria de Meio Ambiente em 1988.

Verifica-se, assim, que os principais gastos da SMA — proteção à flora e à fauna e controle de meio ambiente — dão-se através da transferência às agências da administração descentralizada. Logo, pode-se questionar a capacidade dessa Secre-

³⁵ Este valor não chega a representar 50% dos gastos na rubrica parques e jardins zoológicos da Secretaria de Esportes e Turismo.

³⁶ Portas, N. Notas sobre a intervenção na cidade existente. *Espaço e Debates*, São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (Neru), 6(17):99, 1986.

taria de influir nas definições da política ambiental. O conhecimento mais aprimorado da situação, no entanto, demanda um estudo específico que privilegie outras dimensões, além da financeira.

4. Conclusão

Este estudo preliminar do gasto na gestão ambiental no estado de São Paulo permite provocar dois níveis de discussão: o primeiro, de caráter técnico-instrumental, questionando os limites da contabilidade pública para retratar a ação em meio ambiente; e o segundo enfocando o perfil de gastos alocados na gestão ambiental.

A análise do gasto ambiental encontra sua primeira restrição na agregação dos dados a partir da estrutura do balanço, o que frequentemente dificulta o conhecimento de suas especificidades. Em segundo lugar, tendo em vista o volume de gasto realizado pela administração indireta, esta merece um tratamento particularizado. Faz-se necessária, com isso, a compatibilização entre o balanço geral do estado e os balanços das agências descentralizadas, que por sua vez, apresentam estruturas diferenciadas.

Em se aperfeiçoando os instrumentos orçamentários — orçamento e balanço — a utilização da contabilidade pública poderia viabilizar níveis mais efetivos de controle e articulação da ação governamental no campo do meio ambiente. Além disso, a transparência obtida nas informações referentes ao Poder Público contribuiria para uma maior participação da sociedade.

Quanto ao perfil do gasto, fica ressaltada a reduzida inserção da temática ambiental na gestão financeira do Governo paulista. Em nenhum dos anos estudados este campo foi contemplado com mais de 7% do gasto total, mantendo um comportamento homogêneo neste patamar.

Apesar disso, a criação da Secretaria de Meio Ambiente possibilitou uma nova lógica de inserção da temática ambiental, com um caráter funcional ampliado contrapondo-se à tradicional atuação setorializada. Com este quadro, a gestão ambiental fica marcada por intensa disputa organizacional pelo controle dos instrumentos e pela hegemonia sobre o assunto.

De fato, ocorrem gastos realizados em diversas agências fora do âmbito da Secretaria de Meio Ambiente, revelando a fragmentação do gasto ambiental no Estado. Neste contexto, a situação é ainda mais séria tendo-se presente que os gastos efetivados nas chamadas políticas de infra-estrutura — sendo a Secretaria de Obra o seu principal executor — mantêm percentuais em torno de 85% no total gasto na ação governamental para o meio ambiente (tabela 2). Tal concentração dos gastos é reflexo do predomínio da ação das autarquias e empresas públicas (administração indireta), em especial o DAEE, a Cetesb e a Sabesp, cabendo um papel menor à SMA.

Não se pretende afirmar, com isso, a necessidade da concentração das ações em meio ambiente sob o controle de um único setor,³⁷ ainda que fosse sob a tutela da

³⁷ Para uma crítica à visão setorial na administração pública brasileira, ver Castor, B. & França, C. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 20(3):3-26, jul./set. 1986. Para uma crítica à visão compartimentalizada nas ações do meio ambiente, ver Rattner, H. *Sustainable development — trends and perspectives*. São Paulo, Nama/USP, 1991. mimeogr.

Tabela 2
Participação no gasto na gestão ambiental no estado de São Paulo
1986-90

<i>Programas/ano</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>
Gabinete do Governador	0	0	0	0	0
Secretaria da Saúde	2	2	2	2	0
Secretaria da Ciência e Tecnologia	1	2	0	0	1
Secretaria da Cultura	0	0	0	0	0
Secretaria da Agricultura e Abastecimento	3	1	0	0	0
Secretaria de Energia e Saneamento	93	86	86	85	84
Secretaria do Interior	0	0	0	0	0
Secretaria das Relações no Trabalho	0	0	0	0	0
Secretaria de Esportes e Turismo	1	1	1	0	1
Secretaria de Negócios Metropolitanos	0	0	0	0	0
Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano	0	0	0	0	0
Secretaria de Meio Ambiente	0	10	12	13	14

Fonte: tabela 1.

SMA, mas de sua articulação, uma vez que, pela ótica do cidadão, têm relevância os resultados alcançados, não importando os agentes responsáveis.³⁸

É interessante observar, por fim, que o fato dos gastos não refletirem nem a intensa presença do discurso ambientalista na fala oficial, nem a demanda explícita que a sociedade civil formula através de diferentes canais de manifestação, não consiste uma exclusividade do caso analisado. Ainda que este estudo represente uma primeira tentativa de discutir a problemática para o estado de São Paulo, suas conclusões podem, inegavelmente, ser estendidas às demais unidades da federação. Considerando que o estado é um dos que apresenta certo grau de mobilização da sociedade em torno do tema, o cenário nacional adquire colorações ainda mais preocupantes.

³⁸ Spink, P. *Reforma administrativa — modelos e processos: uma outra administração para o desenvolvimento*. São Paulo, EAESP/FGV, 1989, p. 25, mimeogr.