Poder público e a proteção da população vulnerável a eventos climáticos extremos: uma análise dos gastos ambientais do Estado de São Paulo

Palavras-Chave: Orçamento Verde, Vulnerabilidade, Meio Ambiente

Autores(as):

Caroline Lima de Oliveira, IE – UNICAMP

Prof(ª). Clara Maria Guimarães Marinho Pereira, Adm. Pub – FGV

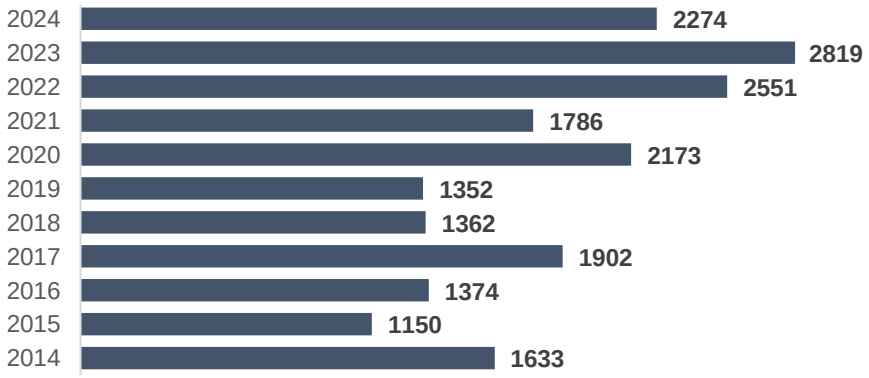
Prof(ª). Dr. Pedro Linhares Rossi, IE - UNICAMP

INTRODUÇÃO

A preocupação com o enfrentamento da crise ambiental e todos os seus efeitos têm se intensificado nos últimos anos, as discussões se mostram cada vez mais acaloradas e a busca por soluções tem se expandido, afinal, os desequilíbrios ambientais colocam em risco a vida de diversas espécies, inclusive a humana. Parte da busca por soluções de um problema depende da identificação dos responsáveis e, no que diz respeito a questão da crise ecológica, há evidências mais que suficientes para afirmar que a emergência ambiental é um resultado das decisões da humanidade. Sabe-se que o uso insustentável de energia, a exploração e manejo inadequado terra, os padrões de consumo e o modo de produção estão diretamente relacionados com a intensificação das mudanças climáticas (IPCC, 2023). Um fator que não pode ser ignorado neste debate é que os impactos afetam de maneira desproporcional a população em condição socioeconômica vulnerável, visto que esta costuma ter suas moradias em locais de risco, enfrentar a falta de saneamento básico, a dificuldade de acesso à água, alimentos e a um sistema de saúde de qualidade, entre outras dificuldades que têm sido potencializadas com o aprofundamento da crise ambiental.

Entre os evidentes efeitos das mudanças climáticas está o aumento da ocorrência de eventos extremos, como chuvas intensas, incêndios florestais, secas e ondas de calor. O gráfico ao lado mostra o número de ocorrências de eventos extremos da natureza (climatológicos, geológicos, hidrológicos, meteorológicos, biológicos e tecnológicos) registrados pela Defesa Civil e divulgados pelo Observatório Clima e Saúde[1], no

Gráfico 1: Número de Eventos Extremos da Natureza, de 2014 a 2024



Fonte: Observatório do Clima e Saúde. Elaboração própria.

[1] Projeto desenvolvido pelo Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (Icict), a Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) em parceria com a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS). Tem como objetivo disponibilizar conjuntos de dados, estudos, metodologias e resultados de temas ambientais e de saúde pública, principalmente. Disponível em: https://climaesaude.icict.fiocruz.br/pagina/apresentacao.

período de 2014 a 2024. Nota-se que, há um aumento expressivo dos casos ao longo dos anos: apenas no período analisado houve um aumento de quase 40% em relação ao início da década. O pico ocorreu em 2023 quando o Brasil atingiu a marca de 2.819 casos. Ainda, em 2024, o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) registrou 1.690 desastres naturais em municípios monitorados - o terceiro maior número desde 2011 - e emitiu 3.620 alertas, o maior volume já registrado. Cerca de 53% dos alertas foram por riscos geológicos (como deslizamentos) e 47% por riscos hidrológicos (como enchentes). São Paulo, o principal Estado do país na produção de riquezas (31,1%, IBGE, 2022), ficou em terceiro lugar em número de alertas (41) e ocorrências (27) de desastres geo-hidrológicos. Segundo especialistas do Cemaden, a vulnerabilidade varia conforme as características geográficas, climáticas e socioeconômicas de cada local.

A transição para uma economia verde e modelo de desenvolvimento justo e sustentável, depende da atuação do Estado devido sua capacidade de orientar o desenvolvimento econômico (Floriano, 2007; Mazzucatto, 2025). A análise dos gastos ambientais executados por um governo se constitui em ferramenta importante para avaliar a relevância que o tema ocupa na agenda pública, uma vez que eles representam um dos indicadores das prioridades e dos compromissos assumidos na busca pelo desenvolvimento sustentável (CEPAL, Inegi, 2015). O Governo Federal e o Governo do Estado de São Paulo, iniciaram recentemente os esforços de incorporar a questão ambiental no processo orçamentário, porém, entendida a urgência do problema, investigar a dinâmica e a estrutura do orçamento é crucial para nos dar uma medida da preocupação dos governos e entender o quanto a população que mais precisa da justiça climática está sendo e/ou será assistida.

METODOLOGIA

Os métodos empregados para realização do trabalho de pesquisa foram a revisão de literatura sobre o meio ambiente, o papel do Estado - especificamente no enfrentamento da crise ambiental – e as desigualdades e vulnerabilidades sociais, com o objetivo de contextualizar a discussão e escolher as lentes que seriam usadas ao olhar para questão ambiental no caso brasileiro; a análise documental com a revisão de legislações e relatórios nacionais (União e Estado) e internacionais (Órgãos Multilaterais) que mostram os direcionamentos sobre possíveis caminhos para a gestão orçamentária e políticas públicas ambientais; e, por último, a fim de verificar o comportamento do gasto ambiental a nível federal e estadual, foi realizada a análise de dados dos respectivos orçamentos, com base na coleta extraída de sites de órgãos oficiais:

1. União e outros Estados: foram utilizados os dados extraídos da seção “Contas Anuais” do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)
2. Estado de São Paulo: dados disponíveis no canal de Transparência da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (Sefaz-SP), na seção Consulta Livre.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A leitura dos documentos e relatórios de organizações multilaterais com recomendações sobre a transição para uma economia verde - principalmente os que dizem respeito ao processo orçamentário - , possibilitou enxergar como a discussão têm se dado internacionalmente e a existência de lacunas que alertam para a necessidade de uma análise minuciosa sobre temática ambienta e atenta aos desafios particulares de cada país. Compreendida a existência dessas lacunas, a busca por possíveis respostas se deu a partir da leitura de trabalhos inseridos nas áreas das ciências socias e econômicas. No caso da realidade brasileira, notou-se que a problemática ambiental e a proposição de caminhos para a transição verde passam por densas discussões entre academia, instituições e população – principalmente por grupos mais afetados pelos efeitos perversos da crise climática.

Dentro do que o trabalho se propõe investigar, cabe trazer a leitura de que a economia brasileira é marcada por características de um país subdesenvolvido: a alta dependência estrutural de commodities - como minérios, soja e petróleo, que aprofundam a vulnerabilidade externa e a desindustrialização; a heterogeneidade produtiva, com setores modernos convivendo com atraso tecnológico e desigualdades

regionais; a superexploração do trabalho e recursos naturais, através de degradação ambiental e precarização laboral; a subordinação ao capital internacional, onde projetos de "transição verde" podem reproduzir padrões neocoloniais; e a exclusão social como mecanismo de acumulação, com urbanização periférica sem acesso a serviços básicos (Furtado, 1961; Furtado, 1974; Tavares, 1985; Tavares, 1997; Tavares, 2003).

A discussão sobre a justiça climática apareceu, então, como lente crucial para compreender essa realidade, evidenciando como grupos historicamente marginalizados - como as mulheres negras, os povos indígenas, os quilombolas, entre outras populações - são os mais vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças do clima, apesar de terem contribuído menos para a crise. Essa abordagem interseccional ressalta a necessidade de superar desigualdades estruturais. Os números escancaram a face racial da desigualdade socioambiental no Brasil: a população preta e parda corresponde a aproximadamente 68,6% dos 49 milhões de indivíduos em situação de precariedade sanitária no Brasil, conforme registrado no Censo Demográfico de 2022. Outros dados da mesma pesquisa também apontam que a população negra representa 72,9% dos moradores de favelas - 17 pontos percentuais acima da média nacional (55,5%) -, enquanto brancos, que são 43,5% da população geral, correspondem a apenas 26,6% nesses territórios. Em 2024, foram registrados 2.185 conflitos no campo, uma leve redução de quase 3% em relação a 2023 - que marcou o maior número da série histórica (2.250 conflitos) -, com destaque para o aumento dos conflitos pela água e pela terra (CPT, 2025), além disso, agricultores familiares, que produzem 70% dos alimentos que chegam às moradias brasileiras (IBGE, 2017), vêem suas terras serem engolidas pelo agronegócio. Esse cenário revela a operação da Injustiça Ambiental no Brasil: uma concentração de poder na apropriação dos bens, ambientais ou não, que excluem corpos negros, indígenas e pobres dos direitos mais básicos: à água, à terra e à vida.

Compreende-se que os efeitos das mudanças climáticas não são apenas uma questão ambiental, mas um problema que afeta todo o sistema e que é, principalmente, responsabilidade do Estado orientar os caminhos para sua solução. Desse modo, o poder público deve atuar de forma articulada para promover políticas públicas eficazes de mitigação e adaptação, garantir a proteção das populações mais vulneráveis e assegurar o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas e rurais. Porém, a realidade da atuação estatal brasileira têm sido a ampliação das formas de superexploração da natureza tem tomado forma e força com a diminuição de regras de conservação e flexibilização dos órgãos responsáveis pelo controle e preservação dos bens naturais - como água, terra, florestas e subsolo -, privilegiando o capital privado (Santos et al, 2021). Além disso, órgãos responsáveis pelas políticas ambientais, indigenistas e quilombolas como Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foram fragilizadas ou perderam suas atribuições através de mudanças de políticas e novas definições governamentais, explicitando o desmonte institucional e as sérias implicações socioambientais recentes experienciadas no país.

Dadas as complexidades, a Agenda Ambiental do Estado no Brasil encontra-se num ponto de inflexão, caracterizada, por um lado, por avanços significativos na concepção de políticas integradas e, por outro, por desafios persistentes decorrentes de fragilizações institucionais e complexidades intrínsecas ao modelo de desenvolvimento do país. O Poder Público brasileiro tem sinalizado seu empenho em materializar a Justiça Ambiental a partir da inserção da questão ambiental em seus instrumentos de planejamento e execução – especialmente evidenciado pelo Plano Plurianual (PPA) 2024-27, a nível federal, e o Plano de Ação Climática, a nível estadual. Apesar da aparente robustez da agenda, o estado de São Paulo também enfrenta desafios na efetivação de seus compromissos. O atingimento das metas ambientais depende da execução efetiva e tempestiva das medidas, o que implica desafios operacionais e de recursos. Outro desafio explícito é a internalização dos aspectos da Justiça Climática ao longo de todo o processo de elaboração e implementação do PEARC, considerando dimensões como raça, gênero, idade e renda. Além disso, a ausência de um mercado de carbono regulado a nível nacional leva São Paulo a focar no fomento de mercados voluntários, o que pode limitar o alcance de certas iniciativas. A vasta gama de planos e programas também sugere um desafio contínuo de coordenação e integração entre os diversos órgãos e esferas de governo para garantir a sinergia e evitar a fragmentação das políticas.

Diante deste cenário, tornou-se ainda mais relevante analisar como o poder público tem respondido a esses desafios, não apenas em termos de discurso, mas por meio de compromissos orçamentários concretos. A investigação dos gastos ambientais executados e pagos permite ter alguma dimensão da medida em que a crise climática tem sido tratada como prioridade política.

A análise da evolução do gasto da função orçamentária "Gestão Ambiental", de 2014 a 2024, apresentou os seguintes resultados:

- Em 2024, o estado com a maior participação foi o Ceará (1,8%) e o menor foi o Amapá (0,03%);
- Dos 27 estados da federação, apenas oito apresentaram um aumento da participação, sendo eles: Ceará (1,35 p.p.), Rondônia (0,41 p.p.), Rio de Janeiro (0,29 p.p.), Paraná (0,17 p.p.), Pará (0,11 p.p.), Tocantins (0,07 p.p.), Espírito Santo (0,02 p.p.) e Mato Grosso (0,003 p.p);
- A diferença entre o valor executado e o valor pago também variou consideravelmente ao longo do período e em todos os estados. As variações mais alarmantes foram: um aumento de 383,4% da diferença no estado Acre (de R$686.994 para R$3.320.910 – em valores de 2024, atualizados pelo IPCA) e uma diminuição de 95,7% (de R$31.028.230 para R$ 1.337.658– em valores de 2024, atualizados pelo IPCA) no estado do Maranhão;
- A média da despesa paga da função ambiental em 2024 foi R$257.200.511. O Estado de São Paulo é o que mais se afasta positivamente da média (R$ 2.116.967.942) e o Acre o que mais se afasta negativamente (R$57. 973.121);
- Em 2024, a participação da função 18 em relação ao total, no Orçamento do Estado de São Paulo, em termos de despesa paga, foi de 0,6%. Em termos absolutos, o valor pago foi de R$907.317.307,93 para R$ 2.116.967.942 (em valores de 2024, atualizados pelo IPCA);
- A função não apresenta grandes variações de participação no período analisado: em dez anos houve um aumento de 0.01 p.p.;
- Sobre a diferença entre o valor empenhado e o valor pago, a análise mostra um aumento de 56%;
- Ainda sobre o Orçamento do Estado de São Paulo, entre as subfunções, o maior aumento de valor pago foi em "Recursos Hídricos" (330%, de 216.641.637,13 para 931.488.519,55, em valores de 2024, atualizados pelo IPCA) e o menor em "Administração Geral" (-6,9%, de R$198.053.156,46 para R$184.406.039,64, em valores de 2024, atualizados pelo IPCA).

CONCLUSÕES:

A relação de exploração que parte dos seres humanos estabeleceu com a natureza para que funcione o sistema no qual se propôs viver, tem causado impactos profundos para todos os seres que compõem a teia da vida. Há um consenso sobre a reponsabilidade de atuação do Poder Público no enfrentamento da crise ambiental e seus impactos perversos. O Estado, devido suas capacidades de reorientar o debate, possibilitando que ele seja mais coerente com a realidade brasileira; reorganizar os instrumentos orçamentários de modo que a preocupação ambiental esteja presente em todo processo; e de formular políticas públicas que não sirvam apenas para corrigir falhas de mercado, mas para moldar e co-criar mercados que sirvam às necessidades povo brasileiro e ao planeta deve agir no sentido de garantir a transição para uma economia ambiental e socialmente justa.

Utilizar com seriedade os instrumentos e estruturas já disponíveis, em vez de esvaziá-los ou enfraquecê-los, trata-se de uma etapa fundamental no processo de transição para um modelo de desenvolvimento justo e sustentável. Apesar de todas as dificuldades enfrentadas pelos órgãos de proteção socioambiental no Brasil - marcadas por sucessivos cortes orçamentários, desmonte institucional e pressões políticas -, é imprescindível que o poder público atue no sentido contrário: fortalecendo as instituições que já existem e que foram criadas justamente para garantia da justiça ambiental.

A análise dos dados orçamentários voltados à gestão ambiental nos estados brasileiros, com ênfase no estado de São Paulo, revelou que a função ambiental ainda ocupa um espaço muito reduzido no orçamento público, além de evidenciar uma grande heterogeneidade entre os estados. Embora, na maioria dos casos, os maiores valores pagos tenham sido registrados em 2024 - o que pode sinalizar

uma crescente preocupação com a agenda ambiental, em sintonia com a urgência do tema -, os montantes continuam baixos quando comparados com outras áreas de despesa. Observa-se que muitos planos e estratégias estão sendo formulados, e após um período de enfraquecimento institucional, surgem projetos que apontam para uma retomada do compromisso com a justiça ambiental. No entanto, ainda persistem desafios importantes, como a dificuldade de garantir a participação efetiva das populações mais vulneráveis e diretamente afetadas por eventos climáticos extremos, o que limita a efetividade e a legitimidade das políticas implementadas.

Concretizar uma transição ecológica que combata as injustiças sociais e ambientais em solo brasileiro significa a superação de desafios econômicos e sociais histórico-estruturais que ainda estão em discussão e em disputa. Afinal, repensar a maneira que produzimos, distribuímos e habitamos, e abrir espaço para alternativas de um novo modelo de desenvolvimento, depende de olharmos com cuidado para as fragilidades já existentes. A transição justa para uma economia verde, o bom uso do aparelho estatal e seus instrumentos, depende, principalmente, da identificação, do cuidado e da escuta daqueles que têm sido negativamente afetados pelo modo de vida imposto por esse sistema. Conclui-se que a urgência pela justiça ambiental exige uma reavaliação crítica do papel do Poder Público e suas atuações, que este não se limite a ser um mero licenciador, mas deve atuar como garantidor dos direitos de uma vida digna e promotor de uma transição verdadeiramente justa e democrática.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Tesouro Nacional**. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Conflitos no Campo Brasil 2024**. 39. ed. Brasília: Cedoc-CPT, abril 2025.

FLORIANO, Eduardo Pagel. **Políticas de Gestão Ambiental.** 3. ed. [S.l.]: Mais Cursos Livres, 2007.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Eventos extremos. Clima e Saúde**.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso**. O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2022: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment**. Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. Cap. 6, "Cities, settlements and key infrastructure".

MAZZUCATO, Mariana. **A transformação do Estado no Brasil: mudanças institucionais e governança**. Brasília: ENAP, 2025.

SANTOS, Anderlany Aragão dos; MENEZES, Marcela; LEITE, Acácio Zuniga; SAUER, Sérgio. **Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil**. Revista ESA, Brasília, v. 29, n. 3, p. 669-698, 2021.

SÃO PAULO. **Secretaria da Fazenda e Planejamento**. Portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1985.

TAVARES, Maria da Conceição. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição. **A retomada da hegemonia norte-americana**. Rio de Janeiro: Record, 2003