

# A GESTÃO AMBIENTAL A PARTIR DO ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DAS DESPESAS REFERENTES AO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BARRA

ENVIRONMENTAL MANAGEMENT FROM THE PUBLIC BUDGET: AN ANALYSIS OF THE EXPENSES RELATING TO THE BUDGET OF THE MUNICIPALITY OF SÃO JOÃO DA BARRA, RIO DE JANEIRO STATE, BRAZIL

**Resumo:** A gestão ambiental consiste numa função dentro da legislação orçamentária, cuja finalidade se refere ao planejamento das políticas públicas ambientais. Neste caso, ao analisar os dados acerca desta função, é possível identificar para quais áreas ambientais se volta a ação governamental. Desta forma, o objetivo deste trabalho consiste em identificar como o município de São João da Barra tem gerido, a partir do orçamento público, a gestão ambiental. Para tanto, a metodologia pautou-se no levantamento de dados realizados no sistema de transparência dos governos federal e municipal, levando em consideração a execução do Plano Plurianual municipal (2014-2017). Neste período, destacaram-se a distância entre o valor planejado e o realizado nas ações orçamentárias, além da queda de execução do ano de 2014 para 2015 e 2016. Outro ponto a ser considerado consiste no montante do gasto executado e na ausência de prioridade da gestão ambiental num cenário municipal marcado pelo aumento da exploração dos recursos naturais e dos recursos financeiros dele provenientes

**Palavras-Chave:** Gestão Ambiental Pública. Orçamento Público. Ação Governamental e Políticas Públicas.

## **Sandra Rangel de Souza Miscali**

Doutorando em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Coordenadora Executiva da Associação Raízes. sandramiscali@gmail.com

## **Rachel Carvalho**

Doutoranda em Democracia no Século XXI pela Universidade de Coimbra. rachelcarv@gmail.com

## **Isroberta Rosa Araujo**

Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Pesquisadora Social da Associação Raízes. isroberta@hotmail.com

**Abstract:** Environmental management constitutes a function within budgetary legislation, and its purpose is the planning of public environmental policies. In such case, by analyzing data about this function, it can be identified to which environmental areas government action is being taken. Accordingly, this work seeks to identify how the municipality of São João da Barra has managed environmental management from the public budget. For this, the methodology was guided by the data survey conducted in the transparency system of the federal and municipal governments, considering the implementation of the municipal Multi-year Plan (2014-2017). In this period, the gap between the planned and the executed amount in the budget actions was pointed out, as well as the drop in execution from 2014 to 2015 and 2016. Another issue to consider is the amount of expenditure executed and the lack of priority for environmental management in a municipal scenario marked by increased exploitation of natural resources and the financial resources derived from it.

**Keywords:** Public Environmental Management. Public Budget. Government Action and Public Policies.

## **Fabiana Arruda Resende Reis**

Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Assessora de Coordenação da Associação Raízes. fabi\_sjdr@yahoo.com.br

## **Kíssila Neves Soares Vitorino**

Doutoranda em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro e professora do Instituto Federal de Minas Gerais. kissila.neves@ifsudestemg.edu.br

## Introdução

O sistema capitalista preconiza a utilização de recursos naturais em detrimento do desenvolvimento econômico, bem como produz uma série de desigualdades socioambientais. Quintas (2009) questiona se há crise ambiental ou do próprio modelo civilizatório, à medida que 20% do contingente mais rico da população mundial são responsáveis por 86% de todo o consumo privado no Planeta, enquanto os 20% mais pobres consomem apenas 5% (PNUMA, 2002).

Neste sentido, podemos refletir sobre o papel e a gestão do Estado enquanto formulador, executor e regulador de políticas públicas socioambientais, que visam o bem-estar de toda a sociedade. Para isso, o presente estudo objetiva identificar como o município de São João da Barra tem administrado, a partir do orçamento público, a gestão ambiental.

Tendo em vista que o orçamento público consiste no instrumento utilizado pelos governos para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos

(impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros) a fim de desenvolver políticas públicas, torna-se necessário analisar a execução orçamentária para assim compreender as consideradas, pela gestão pública, como prioritárias.

Uma vez que o orçamento estima as receitas e fixa as despesas, por meio do sistema de transparência, é possível monitorar os gastos públicos e as prioridades atendidas pelo governo, executadas anualmente. Desta forma, ao final de quatro anos, é possível analisar como a gestão municipal administrou os recursos e as políticas públicas.

A fim de averiguar a gestão pública ambiental no governo municipal, em um primeiro momento, se discorrerá sobre a formação da agenda de políticas públicas em nível nacional; posteriormente, se examinará a composição das políticas ambientais com foco no orçamento; e, por fim, será analisada a execução das políticas públicas de gestão ambiental do município de São João da Barra.

**M E S T R A D O**

PESQUISA OPERACIONAL E  
INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL  
**LINHA DE PESQUISA  
EM SAÚDE**



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

## Metodologia

A partir do método quantitativo, o modelo de investigação sobre a gestão ambiental construído levou em consideração o pressuposto de que existem gastos públicos realizados na área pelos entes federativos. Ainda, o modelo visou analisar como estes se desenvolveram na última gestão do Plano Plurianual (2014-2017) no município de São João da Barra.

Em decorrência da ausência de disponibilidade de informações em uma única fonte, foram utilizadas as bases de dados do portal de Transparência do Governo Federal, município de São João da Barra, e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

A análise dos dados desenvolveu-se a partir das funções<sup>1</sup> e subfunções<sup>2</sup> elencadas na Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão<sup>3</sup>, conforme Tabela 1.

Os dados foram tabulados, no programa Excel, por ano, função e subfunção, e analisados com o objetivo de identificar o orçamento planejado, as despesas anuais executadas (quantitativo, crescimento e diminuição) e as prioridades governamentais nos campos da gestão ambiental pública.

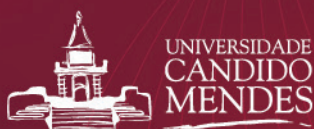
Destaca-se que o presente artigo representa uma versão preliminar do estudo em curso, tendo em vista a ampliação das análises para as demais categorias do orçamento: natureza de despesa, programa, ação orçamentária e fonte dos recursos.

**Quadro 1 – Função e subfunção referentes à Gestão Ambiental**

<b>FUNÇÃO</b>	<b>SUBFUNÇÃO</b>
<b>18 - GESTÃO AMBIENTAL</b>	541 - Preservação e Conservação Ambiental
	542 - Controle Ambiental
	543 - Recuperação de Áreas Degradadas
	544 - Recursos Hídricos
	545 - Meteorologia

Fonte: Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão

**A QUALIDADE DE  
ENSINO QUE VOCÊ  
JÁ CONHECE.**



**INSCREVA-SE  
AGORA!**

- ▣ PRESENCIAL
- ▣ SEMIPRESENCIAL
- ▣ EAD

[www.ucam-campos.br](http://www.ucam-campos.br)  
**22 2726-2400**

## As políticas públicas ambientais brasileiras

A seguir, podemos identificar como o Estado assumirá funções de executor – responsabilidades na elaboração e implementação de políticas, programas e projetos – e regulador das políticas ambientais, à medida que crie uma série de ferramentas regulatórias para sanção, apoio ou ameaça (WINDHOLZ; HODGE, 2013, p. 22).

Nas décadas de 1930 a 1960, não havia propriamente uma política ambiental no Brasil, ou uma instituição gestora

da temática ambiental. Havia políticas setoriais que consideravam tangencialmente a questão ambiental, tendo como foco a exploração dos recursos naturais.

A construção das políticas ambientais brasileiras é influenciada diretamente pelos eventos internacionais, o que acarretará sua construção no período ditatorial, antes da promulgação da Carta Magna de 1988. No campo normativo, as décadas de 1990 e 2000 foram profícuas para a elaboração de várias legislações regulamentadoras das políticas ambientais.

**Tabela 1: Marcos da Política Ambiental no Brasil**

Ano	LEGISLAÇÃO/MARCOS	Contribuição
1965	Lei Federal nº 4.771/1965	Institui o Código Florestal.
1973	Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), coordenada pelo Ministério do Interior (Minter)	Criada a primeira instituição para tratar da temática ambiental. A agenda da Sema concentrou-se, principalmente, no problema do controle da poluição industrial e na gestão de unidades de conservação.
1981	Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei nº 6.938/1981	Estabelece os princípios, diretrizes, instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação que atuam na política ambiental nacional.
1989	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – Lei nº 7.735/1989	Une os órgãos que tratavam a questão ambiental setorialmente – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e Sema – em torno de um único órgão federal.
	Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) – Lei nº 7.797/1989	Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente para financiamento da Política Nacional de Meio Ambiente.
1990	Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR)	Organização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Rio 92, no Brasil. A conferência resultou em três importantes convenções ambientais – biodiversidade, mudanças do clima e desertificação –, e impulsionou a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), no mesmo ano, após a extinção da Semam/PR.
1997	Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) - Lei nº 9.433/1997	Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
1998	Lei nº 9.605/1998	Estabelece as sanções penais e administrativas para crimes ambientais.

1999	Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) - Lei nº 9.795/1999	Institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.
2000	Lei nº 10.165/2000	Institui a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA).
	Lei nº 9.984/2000	Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.
	Lei nº 9.985/2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.
2006	Lei nº 11.284/2006	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).
2007	Lei nº 11.516/2007	Cria o Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal vinculada ao MMA, com o objetivo de gerenciar todas as unidades de conservação federais.
2009	Lei nº 12.187/2009	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).
2010	Lei nº 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).
2012	Conferência Rio+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS)	Considerado o maior evento já realizado pelas Nações Unidas. No entanto, o evento, que buscou renovar o compromisso dos países com o princípio do desenvolvimento sustentável, acabou sendo ofuscado por questões econômicas e políticas que mobilizavam as agendas dos países desenvolvidos na época, principalmente a crise econômica dos países europeus.
	Lei nº 12.651/2012	Institui o Novo Código Florestal e define as áreas de Preservação Permanente. Institui a obrigatoriedade do Cadastro Rural para imóveis rurais.

Fonte: IPEA e Nota Técnica MMA 10/2016



**A QUALIDADE DE  
ENSINO QUE VOCÊ JÁ CONHECE.**

**INSCREVA-SE  
AGORA!**

Nos anos de 1970 a 1988, foi formado o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), pois, com o desenvolvimento do capitalismo e o investimento em processos produtivos, teve início o controle e a regulação do Estado sobre o desenvolvimento e a operação de empreendimentos industriais e de infraestrutura de energia e transporte. Assim, desenvolveu-se o processo de criação dos instrumentos de meio ambiente, comando, controle, fiscalização e licenciamento de atividades poluidoras por meio da avaliação dos impactos nos estudos ambientais.

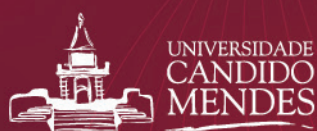
A Lei 6.938/81 criou a Política Nacional de Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Meio Ambiente, deliberando acerca dos seus princípios e funcionamento. A perspectiva da descentralização e interação entre as três esferas de governo foi contemplada no que se refere à inclusão dos estados e municípios, bem como à participação da sociedade civil por meio dos conselhos gestores de políticas públicas. Desta forma, os órgãos ficaram organizados da seguinte forma (Tabela 2):

**Tabela 2– Sistema Nacional de Meio Ambiente**

<b>ÓRGÃO</b>	<b>FUNÇÃO</b>
Conselho de Governo	Órgão Superior
Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	Órgão Consultivo e Deliberativo
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Órgão Central
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	Órgãos Executores
Órgãos Seccionais	Órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental
Órgãos Locais	Órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e pela fiscalização dessas atividades nas suas respectivas jurisdições

Fonte: Elaborado a partir da Lei nº 6.938/81 e da Lei nº 11.516/2007

**A QUALIDADE DE  
ENSINO QUE VOCÊ  
JÁ CONHECE.**



**INSCREVA-SE  
AGORA!**

- ▣ PRESENCIAL
- ▣ SEMIPRESENCIAL
- ▣ EAD

[www.ucam-campos.br](http://www.ucam-campos.br)  
**22 2726-2400**

Assim, nota-se que a ênfase no processo da gestão ambiental pública volta-se para a implementação de políticas de acordo com o debate internacional na área, tornando o meio ambiente um bem tutelado pelo Estado, tornando-se direito constitucional, conforme o art. 225 da Constituição Federal de 1988, no qual "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida", sendo dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo.

Segundo Johnston (1995), a proteção do meio ambiente é uma área em que o Estado deve estar presente, porque é seu papel garantir e proteger os direitos humanos, e estes dependem do meio ambiente saudável conforme aponta o direito constitucional supracitado.

## **A gestão ambiental e a agenda das políticas públicas sob a perspectiva orçamentária**

A Política Nacional de Meio Ambiente - Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981) tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento);

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL, 1981, art. 2, p.1).

Uma das formas de verificar o cumprimento da Política Nacional de Meio Ambiente consiste no monitoramento do orçamento público a partir da função 18 - Gestão Ambiental (categoria funcional) definida pela Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, a qual estabelece 28 funções baseadas nas competências e finalidades dos entes estatais. A função 18 está dividida nas subfunções: preservação e conservação ambiental, controle ambiental, recuperação de áreas degradadas, recursos hídricos e meteorologia. Estas deveriam ser objeto de ampla divulgação pelo poder público, responsável para acompanhamento e controle por parte da sociedade.

Segundo Garcez (2007), podem surgir conflitos entre o pensamento neoliberal e o papel vital do Estado na promoção e proteção de um meio ambiente saudável e equilibrado, como ocorrido em 2002, quando o Ministério do Meio Ambiente recebeu o menor orçamento de todos os ministérios ao mesmo tempo em que sofreu o maior número de contingenciamento. Isto porque a definição das políticas orçamentárias anuais e a alocação dos recursos ocorrem em um ambiente permeado por disputas políticas, e, não havendo participação da sociedade no processo, as decisões ficam restritas ao Poder Executivo, que elabora o orçamento, e ao Poder Legislativo, responsável pela aprovação (CRUZ; SAUERBRONN; MACEDO, 2013).

Segundo a Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), os entes devem disponibilizar as informações geradas pelos sistemas de contabilidade do setor público para garantir a transparência, a fim de que a sociedade possa acompanhar a *accountability* governamental.

De acordo com Ball (2005), a divulgação, pelo poder público, de informações ambientais geradas pela contabilidade pode colaborar para promover um *empowerment* da sociedade, inclusive pela tomada de consciência de que os bens ambientais pertencem à coletividade, mas, como são tutelados pelo Estado, devem ser controlados para que sejam geridos de forma adequada.

## **A gestão ambiental na esfera municipal: análises preliminares acerca do orçamento público de São João da Barra**

O município de São João da Barra situa-se na Região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro. Segundo estimativa do IBGE para 2019, possui 36.102 habitantes e densidade demográfica de 71,96 hab/km<sup>2</sup>, apontada no Censo realizado em 2010. Em relação aos indicadores socioeconômicos, o município registrou, em 2015, o PIB de R\$111.529,40<sup>4</sup>, configurando-se entre os 100 maiores PIB per capita do Brasil. Em relação ao estado do Rio de Janeiro, está entre os quatro primeiros municípios: Porto Real (29º lugar), Itaitiaia (38º), São João da Barra (45º) e Mangaratiba (63º) (IBGE, 2016). No que se refere ao IDHM, ocupa a 2.642ª posição

em relação aos 5.565 municípios do Brasil, e, ainda, a 76ª no estado do Rio de Janeiro (TCE, 2018).

Quanto aos indicadores que tratam do orçamento público, o município apresentou receita total de R\$ 316,47 milhões em 2017, a 22ª do estado (em uma comparação que não inclui a capital). Em relação às receitas, vinculadas ao petróleo, registrou 38% de sua receita corrente total, correspondente a R\$ 3.379,61 por habitante, 2ª colocação no estado; carga tributária per capita de R\$ 1.560,08, 5ª do estado, destas, R\$ 42,68 em IPTU (55ª posição) e R\$ 1.226,71 em ISS (2ª lugar). A despesa total per capita de R\$ 7.848,37 se configura como a 1ª do estado, em contraposição a um investimento per capita de R\$ 19,11, posição de número 73 dentre os 91 demais (TCE, 2018).

Ao observar os programas referentes à Função 18 – Gestão Ambiental<sup>5</sup>, identificamos ações orçamentárias destinadas aos eixos do saneamento básico – esgotamento sanitário,

drenagem e resíduos sólidos –, além das comprometidas com a esfera administrativa, ou seja, a manutenção da própria Secretaria de Meio Ambiente (Quadro 2).

**Quadro 2: Programas de Trabalho e Ações Orçamentárias referentes à Função 18 – Gestão Ambiental**

Programa	Subfunção	Ação Orçamentária	2014	2015	2016	2017
024 – Programa de Saneamento Ambiental para Todos	512 SANEAMENTO BÁSICO URBANO	1088 Construção de Estação de Tratamento de Esgoto	300.000	300.000	300.000	2.300.000
017 – Preservação Ambiental Direito e Dever de Todos	541 PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	1090 Limpeza de Canais de Macro e Microdrenagem	1.000.000	1.000.000	1.000.000	4.000.000
017 – Preservação Ambiental Direito e Dever de Todos	542 CONTROLE AMBIENTAL	1093 Abertura de Canais de Macro e Microdrenagem	300.000	300.000	200.000	2.200.000
017 – Preservação Ambiental Direito e Dever de Todos	542 CONTROLE AMBIENTAL	1094 Rede e Drenagem de Águas Pluviais	300.000	300.000	250.000	2.250.000
017 – Preservação Ambiental Direito e Dever de Todos	542 CONTROLE AMBIENTAL	1095 Substituição de Rede Coletora de Esgoto na sede do município	300.000	1.000.000	1.000.000	3.000.000
017 – Preservação Ambiental Direito e Dever de Todos	122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	1127 Aquisição de Equipamentos - Adm. Geral	20.000	20.000	20.000	20.000



001 Apoyo Administrativo	122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	2039 Desen. das Atividades da Sec. do Meio Ambiente	5.370.000	5.560.000	5.800.000	6.050.000
017 – Preservação Ambiental Direito e Dever de Todos	122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	2148 Desenvolvimento de Atividades de Preser- vação e Conservação Ambiental	1.300.000	2.750.000	1.400.000	1.500.000
017 – Preservação Ambiental Direito e Dever de Todos	452 SERVIÇOS URBANOS	2040 Limpeza Urbana; Varrição de Logr.; Ret. Entulhos; Limpeza de Bueiros	29.030.000	29.030.000	29.540.000	30.050.000
<b>Total</b>			37.920.000	40.260.000	39.510.000	51.370.000

Fonte: Plano Plurianual de São João da Barra (2014-2017), 2019.



**M E S T R A D O**

PESQUISA OPERACIONAL E  
INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL

**LINHA DE PESQUISA  
EM SAÚDE**



UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Ao comparar o orçamento total previsto para os quatro anos da gestão municipal e o destinado à gestão ambiental, identifica-se um percentual entre 8,15% e 10,29%, apontando o comprometimento do planejamento municipal com esta política pública (Quadro 3).

A não prioridade dada à gestão ambiental fica evidente quando comparada às despesas totais da execução orçamentária por ano e à executada na Função 18, tendo em vista que o percentual situa-se entre 2,19% e 2,95% (Quadro 4).

### Quadro 3: Relação entre o orçamento total e a gestão ambiental planejada

Ano	Orçamento Total Planejado	Função 18 – Gestão Ambiental	Percentual%
2014	R\$ 398.733.832,37	R\$ 37.920.000,00	9,51
2015	R\$ 470.545.795,58	R\$ 40.260.000,00	8,56
2016	R\$ 484.662.169,45	R\$ 39.510.000,00	8,15
2017	R\$ 499.202.034,53	R\$ 51.370.000,00	10,29

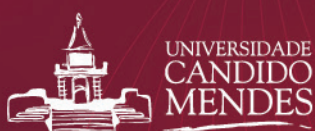
Fonte: Plano Plurianual de São João da Barra (2014-2017), 2019.

### Quadro 4: Relação entre o orçamento total e a gestão ambiental executada

Ano	Orçamento Total Executado	Função 18 – Executada	Percentual%
2014	R\$ 389.827.179,50	R\$ 11.516.569,72	2,95
2015	R\$ 383.510.888,10	R\$ 8.912.175,03	2,32
2016	R\$ 214.626.815,40	R\$ 4.704.129,85	2,19
2017	R\$ 251.911.118,40	R\$ 6.817.316,39	2,71

Fonte: SICONF, 2019.

**A QUALIDADE DE  
ENSINO QUE VOCÊ  
JÁ CONHECE.**



**INSCREVA-SE  
AGORA!**

- ▣ PRESENCIAL
- ▣ SEMIPRESENCIAL
- ▣ EAD

[www.ucam-campos.br](http://www.ucam-campos.br)  
**22 2726-2400**

Ao comparar as despesas totais planejadas (Quadro 3) com as executadas (Quadro 4) na Função 18 – Gestão Ambiental, verifica-se que, além do baixo valor destinado a esta política pública, a execução variou entre 11,91% e 30,37% (Quadro 5),

evidenciando a distância entre o planejamento e a execução, além da baixa prioridade no orçamento municipal.

**Quadro 5: Relação entre o orçamento planejado e o executado na Função 18 – Gestão Ambiental**

Ano	Função 18 – Gestão Ambiental Planejada	Função 18 – Gestão Ambiental Executada	Percentual%
2014	R\$ 37.920.000,00	R\$ 11.516.569,72	30,37
2015	R\$ 40.260.000,00	R\$ 8.912.175,03	22,14
2016	R\$ 39.510.000,00	R\$ 4.704.129,85	11,91
2017	R\$ 51.370.000,00	R\$ 6.817.316,39	13,27

Fonte: Elaboração própria com base no site de Transparência do município de SJB, 2019.



**MESTRADO**

**PESQUISA OPERACIONAL E  
INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL**

**LINHA DE PESQUISA  
EM SAÚDE**

 UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Apesar de o município ter apresentado queda na arrecadação em função da crise do petróleo a partir de 2015, os valores planejados e executados evidenciam a baixa prioridade da política, principalmente, quando se analisa o valor da perda da receita total em relação à despesa total (de 3% a 56%) e aos gastos com valores planejados e executados com gestão ambiental (69% e 88%).

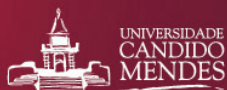
Maia (2006, p.35) aponta como o fato de conciliar crescimento econômico, redução da desigualdade e uso

sustentável dos recursos naturais constituem um desafio em escala nacional na busca por mitigar, de forma efetiva e permanente, o quadro de extrema exclusão social. Assim, ao identificar quais são as políticas públicas prioritárias para o município, pode-se conferir que a gestão ambiental ocupou durante os quatro anos de execução orçamentária, respectivamente 6ª, 7ª e 8ª colocações em detrimento das demais políticas públicas.

**Quadro 6: Relação entre o orçamento total executado e o percentual destinado a cada função**

Função	2014		2015		2016		2017	
	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking
10 – Saúde	29,19	1º	27,89	1º	30,37	1º	34,52	1º
12 – Educação	18,60	2º	21,34	2º	21,17	2º	19,43	2º
04 – Administração	13,65	3º	12,92	4º	10,08	4º	10,19	4º
15 – Urbanismo	13,14	4º	13,61	3º	15,37	3º	18,06	3º
08 - Assistência Social	8,40	5º	7,56	5º	5,47	5º	2,57	7º
01 – Legislativa	5,65	6º	2,57	7º	4,69	6º	3,64	5º
18 - Gestão Ambiental	2,95	7º	2,32	8º	2,19	8º	2,71	6º
26 – Transporte	2,68	8º	2,91	6º	3,22	7º	2,30	8º
06 - Segurança Pública	1,43	9º	1,64	9º	1,25	11º	1,07	10º
02 – Judiciária	1,27	10º	1,36	10º	1,94	10º	1,87	9º
27 - Desporto e Lazer	1,16	11º	1,36	10º	2,13	9º	1,05	11º
20 – Agricultura	1,00	12º	0,99	12º	0,82	13º	0,57	14º
28 - Encargos Especiais	0,46	13º	0,53	13º	0,85	12º	1,02	12º
13 – Cultura	0,20	14º	0,12	14º	0,02	15º	0,02	15º
16 – Habitação	0,11	15º	0,08	15º	0,00	17º	0,00	-
17 – Saneamento	0,07	16º	0,01	16º	0,02	16º	0,01	16º
14 - Direitos da Cidadania	0,00	17º	0,00	17º	0,00	-	0,00	-
09 - Previdência Social	0,00	-	0,00	-	0,40	14º	0,98	13º

Fonte: SICONF, 2019.



**A QUALIDADE DE  
ENSINO QUE VOCÊ JÁ CONHECE.**

**INSCREVA-SE  
AGORA!**

Segundo Sotero (2008) não se pode negar a necessidade de ampliação dos investimentos em meio ambiente, tanto para remediar quanto para evitar a ampliação dos problemas ambientais. Não existem dúvidas quanto à necessidade crescente de recursos financeiros para reverter o passivo ambiental, ainda mais quando há aumento da exploração dos recursos naturais por empreendimentos de grande porte.

De acordo com Kronenberg (2004) há uma correlação negativa entre a abundância de recursos naturais e o crescimento econômico. Segundo ele, entre os países em desenvolvimento, os principais responsáveis pela maldição do recurso natural são os níveis de corrupção e a falta de investimentos em educação. Podemos analisar que a abundância de recursos não é suficiente para assegurar investimentos em políticas públicas capazes de promover condições de vida melhores para a população. Neste contexto, a participação e o controle social sobre elas fazem diferença.

Cabe destacar que o município de São João da Barra possui uma execução orçamentária abaixo do planejado em relação à gestão ambiental. Apesar de o município ter, na última década, aumentado a arrecadação de recursos oriundos da exploração de recursos naturais referentes às rendas petrolíferas e aos impostos provenientes do Complexo Logístico Porto do Açú, ela não retornou para a política pública na mesma proporção.

## A guisa da conclusão

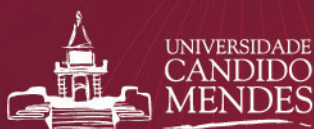
O estudo aponta a diminuição das despesas municipais para a gestão ambiental, em contraposição ao aumento das receitas oriundas da exploração dos recursos naturais. Desta forma, quando somados os valores das despesas executadas no Plano Plurianual de 2014 a 2017,

eles totalizam R\$ 31.950.190,99, ainda baixos frente às prioridades colocadas pelas políticas públicas e o valor total previsto de R\$ 169.060.000.

A pesquisa deve ser aprofundada em relação aos tipos de despesas municipais a partir dos valores pagos<sup>6</sup>, visto que representa o que de fato é gasto na gestão ambiental pública. Neste sentido, cumpre reforçar a importância de informações nos portais de transparência dos municípios, a fim de potencializar o controle social durante a execução orçamentária, tendo em vista a necessidade de garantir que parte das receitas advindas da exploração dos recursos naturais retornem em forma de políticas públicas por meio da função gestão ambiental à sociedade.

Por fim, as finanças públicas devem deixar de ser um campo privilegiado dos formuladores das políticas públicas para serem apropriadas pela sociedade civil, pois constituem um campo de disputa e uma ferramenta na busca por justiça socioambiental. Assim, não só se participará da inclusão de políticas públicas, como se poderá garantir a sua execução conforme o planejado.

**A QUALIDADE DE  
ENSINO QUE VOCÊ  
JÁ CONHECE.**



**INSCREVA-SE  
AGORA!**

- ▣ PRESENCIAL
- ▣ SEMIPRESENCIAL
- ▣ EAD

[www.ucam-campos.br](http://www.ucam-campos.br)  
**22 2726-2400**

## Referências

- BALL, A. Environmental accounting and change in UK local government. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, UK, v. 18, n. 3, p. 346-373. 2005.
- BARROS, M. L. B. A caminho da gestão ambiental. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 100, p. 34-40, abr.-jun. 2004.
- BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/P42\\_MPOG\\_14-04-1999.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/P42_MPOG_14-04-1999.pdf). Acesso em: 01 jul. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento. Brasília. 2018. Disponível em: [https://www1.siope.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/mto:mto\\_inicial](https://www1.siope.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/mto:mto_inicial) Acessado em 01 de julho de 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-joao-da-barra/panorama> Acesso em: 10 jan. 2012.
- CRUZ, C. F.; MACEDO, M. A. S.; SAUERBRONN, F. F. Um estudo sobre a divulgação de informações de gestão ambiental nas homepages de grandes municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, v. 10, n. 20, p. 161-182, maio-ago. 2013.
- DIAS, G. F. **Educação Ambiental: princípios e práticas**. 9. ed. São Paulo: Gaia, 2004.
- GARCEZ, C. A. G. O Protocolo de Quioto e o papel do Estado: os casos do Canadá e do Brasil. *Interfaces Brasil/Canadá*, Rio Grande, v. 7, p. 137-147. 2007.
- JOHNSTON, Barbara Rose. Human rights and the environment. *Human Ecology*, California, v. 23, n. 2, p. 111-118, June 1995. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01191645> Acesso em: 18 de dezembro de 2018.
- KRONENBERG, T. The curse of natural resources in the transition economies. *Economics of Transition*. Faculty of Economics and Business Administration, MERIT, University of Maastricht, Netherlands.v.12 (3), p. 399-426, 2004.
- MAGRINI, A. Política e gestão ambiental: conceitos e instrumentos. *Revista Brasileira de Energia*, Itajubá, v. 8, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.sbpe.org.br>. Acesso em: 26 jun. 2018.
- MAIA, Alexandre Gori, Transformações no Mercado de Trabalho e Desigualdade Social. *Revista Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 58, n. 4, out/dez. 2006. Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v58n4/a17v58n4.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.
- MOURA, Adriana M. M. Governança das políticas ambientais no Brasil: construção de um sistema integrado de avaliação. IPEA, v. 1904, p. 1-77, 2013.
- PNUMA. **Perspectivas do Meio Ambiente Mundial: GEO 3**. Brasília: PNUMA/IBAMA, 2002.
- QUINTAS, J. S. Educação no processo de gestão ambiental pública: a construção do ato pedagógico. In: LOUREIRO, C. F. B.; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. S. (Org.). *Repensar a educação ambiental um olhar crítico*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 33-80.
- SÃO JOÃO DA BARRA. **Plano Plurianual 2014-2017**. Disponível em: <https://saojoadabarra-rj.portaltip.com.br/>. Acesso em: 01 jul. 2018.
- EVOLUÇÃO DA LEI AMBIENTAL BRASILEIRA. Em discussão. Senado. Disponível: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/codigo-florestal/senado-oferece-um-projeto-equilibrado-para-o-novo-codigo-florestal-brasileiro/evolucao-da-lei-ambiental-brasileira.aspx>. Acesso em: 9 junho de 2018.
- SOTERO, J. P. **O financiamento público da política nacional de educação ambiental: do veto do artigo 18 às novas estratégias de financiamento**. 2008. 236p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ. Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Rio de Janeiro – São João da Barra. 2018. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1> Acesso em 01 de junho de 2018.
- WINDHOLZ, E.; GRAEME, H. A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. *RDA, Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 264, p. 13- 56, set.-dez. 2013.
- 
- <sup>1</sup> A função consiste no maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Assim, reflete a competência institucional do órgão, como cultura, educação, saúde, defesa, entre outros (MTO, 2018).
- <sup>2</sup> A subfunção constitui um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental. De acordo com a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, por meio da matricialidade, é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas (MTO, 2018).
- <sup>3</sup> Importante ressaltar que as funções e subfunções se aplicam ao orçamento público de todos os entes federados, obedecendo o padrão imposto pela Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão.
- <sup>4</sup> A pesquisa Produto Interno Bruto – PIB dos Municípios 2010-2015, realizada pelo IBGE, apontou que 25% do PIB estão concentrados em sete municípios (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Manaus). O maior PIB per capita de 2015, que na média do País chegou a R\$ 29,323 mil, foi o do município Presidente Kennedy, no Espírito Santo, com R\$ 513,134 mil. Em seguida, pela ordem, vêm os municípios de Paulínia e Louveira (ambos em São Paulo, com, respectivamente, R\$ 276,972 mil e R\$ 271, 206); Triunfo (RS); Selvíria (MS); Gavião Peixoto e Ilha Bela (também em São Paulo); São Francisco do Conde (BA); São João da Barra (RJ); e Araporã (MG) (IBGE, 2016).
- <sup>5</sup> Conforme descrito na metodologia, a função consiste no maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. No caso da Função 18 – Gestão Ambiental, reúne todas as despesas na área ambiental.
- <sup>6</sup> A etapa da despesa referente à execução orçamentária compreende o empenho, a liquidação e o pagamento. O empenho cria, para o Estado, a obrigação de pagamento pendente, pois gera uma reserva de dotação orçamentária; a liquidação consiste no reconhecimento do direito adquirido pelo credor de receber, tendo em vista a comprovação da prestação de serviços ou a entrega de produtos; já o pagamento constitui a transferência do recurso ao credor após a liquidação (MTO, 2018). Neste caso, para aferir as despesas públicas, é necessário identificar os pagamentos realizados.