

# O Meio Ambiente no Orçamento dos Municípios do Estado do Pará: Uma Análise da Região Metropolitana de Belém

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12188042>

**Lucas Levino Alves Vieira**

Bacharel em Engenharia Florestal, Universidade do Estado do Pará (UEPA)

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará

[lucas.vieira@tcm.pa.gov.br](mailto:lucas.vieira@tcm.pa.gov.br)

<https://orcid.org/0000-0002-3572-5234>

## Resumo

O presente estudo buscou verificar como os municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém (RMB) realizaram os seus gastos públicos com meio ambiente (função orçamentária “Gestão Ambiental”) no ano de 2023. Para tanto, foram analisadas as Leis Orçamentárias Anuais do ano de 2023 dos municípios, para fins de verificação do montante planejado para a função Gestão Ambiental, e também os Balanços Gerais de 2023, para identificar o total de fato executado pelos municípios. Foi constatado um baixo percentual destinado à função Gestão Ambiental por parte dos municípios da RMB em relação ao total das despesas fixadas, não ultrapassando a marca dos 5% para todas as municipalidades analisadas. Além disso, o percentual executado em comparação ao planejado das despesas da função Gestão Ambiental variou significativamente entre os oito municípios, com percentual executado variando de 5,8% a 100,54% do planejado. Quatro dos oito municípios não atingiram a marca de 50% de execução orçamentária ao se comparar com o que foi planejado. Conclui-se que os municípios estudados devem não só procurar investir mais em meio ambiente, mas também envidar esforços para cumprir o que foi planejado inicialmente e executar a política ambiental municipal.

**Palavras-chave:** Gestão ambiental. Orçamento público. Municípios paraenses.

## The Environment in the Budget of Municipalities in the State of Pará: An Analysis of the Metropolitan Region of Belém

### Abstract

The present study sought to verify how the municipalities belonging to the Metropolitan Region of Belém (RMB) carried out their public funds on the environment (budgetary function “Environmental Management”) in the year 2023. For this purpose, the Annual Budget Laws of the year 2023 of the municipalities were analyzed to verify the planned amount for the Environmental Management function, and also the General Balances of 2023 were examined to identify the total actually executed by the municipalities. It was found that a low percentage was allocated to the Environmental Management function by the municipalities of the RMB in relation to the total fixed expenses, not exceeding the 5% mark for all analyzed municipalities. Furthermore, the percentage executed compared to the planned expenditure of the Environmental Management function varied significantly between the eight municipalities, with the percentage executed varying from 5.8% to 100.54% of the planned amount. Four of the eight municipalities did not reach the 50% budget execution mark when compared to what was planned. It is concluded that the municipalities studied should not only seek to invest more in the environment, but also make efforts to fulfill what was initially planned and implement the municipal environmental policy.

**Keywords:** Environmental management. Public budget. Pará municipalities

## 1 Introdução

O modelo constitucional vigente no Brasil divide os entes federativos nas figuras da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. São todos entes autônomos que detêm competências definidas no próprio texto constitucional, estabelecidas de acordo com o princípio da predominância do interesse: à União cabe as matérias de interesse nacional, aos Estados as de interesse regional, e aos Municípios as matérias de interesse local, com o Distrito Federal congregando as matérias regional e local (MOHN, 2010).

Dentre as competências chamadas comuns, ou seja, aquelas que demandam atuação simultânea de todos os entes da federação, a Constituição Federal de 1988, no seu art. 23, outorgou aos Municípios diversas atribuições de ordem ambiental, a saber (BRASIL, 1988):

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

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

**VII** - preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

**IX** - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

A Carta Magna tratou também de dispensar um cuidado especial ao meio ambiente, considerando-o um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo dever de todos, poder público e coletividade em geral, trabalhar para preservá-lo da melhor forma possível (Brasil, 1988). A tutela do meio ambiente foi, nos ensinamentos de Abelha (2021), “içada à categoria de direito expressamente protegido pela Constituição”.

Para concretizar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal qual preceituam os diversos normativos existentes, é preciso que os entes nacionais invistam na criação e no fortalecimento da sua própria política ambiental (BORINELLI *et al.*, 2017). O meio ambiente deve, no contexto atual, ser encarado como um investimento necessário e importante para a manutenção da qualidade de vida, e não como uma simples despesa ordinária.

## 2 Referencial Teórico

### 2.1 O papel dos Municípios na gestão ambiental

Anterior à Carta Magna, a Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tratou de inserir os Municípios como parte integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), tornando-os responsáveis também pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental, por meio dos chamados órgãos ambientais locais (BRASIL, 1981).

Mais recentemente, a Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, foi responsável por fixar e distribuir as competências administrativas ambientais concernentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O referido normativo representa o maior exemplo de descentralização de competências ambientais para os Municípios, ao tornar claro quais ações devem ser executadas pelos entes locais, bem como abrir possibilidade de cooperação entre os órgãos ambientais das diferentes esferas de governo.

Nesse contexto, com sucessivas legislações federais afirmando e reafirmando o papel municipal no cenário da política ambiental do Brasil, torna-se inequívoco o içamento dos Municípios ao patamar de parte integrante da solução para as problemáticas ambientais atuais (SOUSA *et al.*, 2023). Tais entes passaram a ter responsabilidades quanto a matérias como licenciamento ambiental para atividades de impacto local e a formulação de sua própria política municipal de meio ambiente, instrumento pelo qual o poder público estabelece o planejamento e os instrumentos de ação para preservação, conservação e proteção do meio ambiente.

Para o correto cumprimento das competências ambientais, os Municípios devem dispor de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (OMMA) bem aparelhados, com estrutura condizente às necessidades de fiscalização, orientação e normatização em matéria ambiental. No entanto, o cenário que se encontra ao analisar a estrutura desses órgãos revela um cenário de sucateamento, inoperância e falta de investimentos por parte do poder público municipal (ÁVILA e MALHEIROS, 2012). Não basta dotar os entes federativos de autonomia; é preciso que estes efetivamente realizem a correta gestão pública dos recursos disponíveis para o alcance dos objetivos previstos na legislação.

Por ser o ente federativo que está mais próximo da população e que, em tese, melhor conhece a realidade e os problemas enfrentados pela sociedade local, os municípios desempenham um papel fundamental na resolução de problemáticas que possuem um efeito direto e mais imediato sobre a população, o que denota a importância da efetiva gestão municipal ambiental (NASCIMENTO e BURSZLYN, 2011; SANTOS *et al.*, 2020).

Para solucionar os problemas atinentes ao meio ambiente no âmbito municipal, é essencial ter não só recursos, mas também planejamento, o qual deve ser materializado por meio da política municipal de meio ambiente ou outro instrumento similar. A execução correta de uma política pública e o eventual alcance dos seus objetivos só é possível por meio

de “um cuidadoso processo de planejamento institucional, com alcance capilar, indicando desde concepções globais até ações” (TEIXEIRA, 2009).

As políticas públicas ambientais são consideradas de alta complexidade e de cunho multidisciplinar, o que demanda recursos e conhecimentos das mais diversas áreas para a solução dos problemas enfrentados pela sociedade em geral (FREIRIA, 2011; BORINELLI *et al.*, 2017). Elas envolvem uma atuação voltada geralmente para o longo prazo, com resultados não imediatos, o que pode gerar falta de estímulo por parte dos atores políticos, por não visualizarem efetividade nos investimentos da seara ambiental (FERNANDES *et al.*, 2012).

A participação dos gastos ambientais no orçamento público dos entes federativos demonstra também uma baixa prioridade das despesas em meio ambiente quando comparadas com outros setores. Borinelli *et al.* (2017) demonstraram que a média de gastos com meio ambiente nas três esferas de governo representa, em média, 0,36% do montante total. Em estudo específico para o estado de Rondônia, Carneiro e Souza (2021) constataram que 86% dos municípios são classificados como ineficientes quanto ao total aplicado em gestão ambiental. Muitas vezes o poder público, neste caso em sentido amplo, não considera o meio ambiente como um verdadeiro recurso estratégico nacional, e sim apenas como um mero objeto de dispêndio.

Além do parco direcionamento de recursos do orçamento público municipal para as ações de meio ambiente, as quais incluem fiscalização e preservação do meio ambiente, remuneração dos agentes públicos responsáveis e manutenção da estrutura necessária para executar as atividades de incumbência dos órgãos municipais de meio ambiente, o montante que é destinado geralmente não é executado como planejado na Lei Orçamentária Anual (LOA), mesmo para entes com capacidade de investimento maiores, como é o caso da União (BUENO *et al.*, 2013; BRANDÃO, 2020).

Nesse sentido, tendo em vista a importância da análise do gasto público em matéria ambiental, o presente trabalho objetivou verificar como os municípios da Região Metropolitana de Belém planejaram e executaram a gestão desses recursos, sob o enfoque orçamentário.

### **3 Metodologia**

Foi utilizado o método de pesquisa descritiva para análise do orçamento dos órgãos ambientais existentes nos municípios objeto deste trabalho. Primeiramente, foi feito

levantamento nos respectivos portais da transparência dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém para verificar a existência de estruturas como secretarias e fundos de meio ambiente, responsáveis pela gestão ambiental no âmbito municipal.

Posteriormente, foram analisadas as Leis Orçamentárias Anuais do ano de 2023 de todos os municípios alvo deste trabalho, retiradas também dos portais da transparência dos municípios, com o objetivo de identificar o montante destinado à função orçamentária Gestão Ambiental e a proporção deste valor em comparação ao orçamento total.

Também foi verificado o quanto do montante foi de fato executado pelos municípios. Para tanto, foram analisados os balanços gerais de 2023 de todos os municípios da RMB, com vistas a comparar o valor destinado inicialmente à função Gestão Ambiental e o quanto foi realmente executado.

Após isso, os dados foram tabulados nos *softwares* Microsoft Excel e Google Sheets, segregando os dados por função, subfunção, total planejado e total executado. Com isso, foi possível a elaboração de gráficos e tabelas com os resultados necessários à resposta das perguntas formuladas.

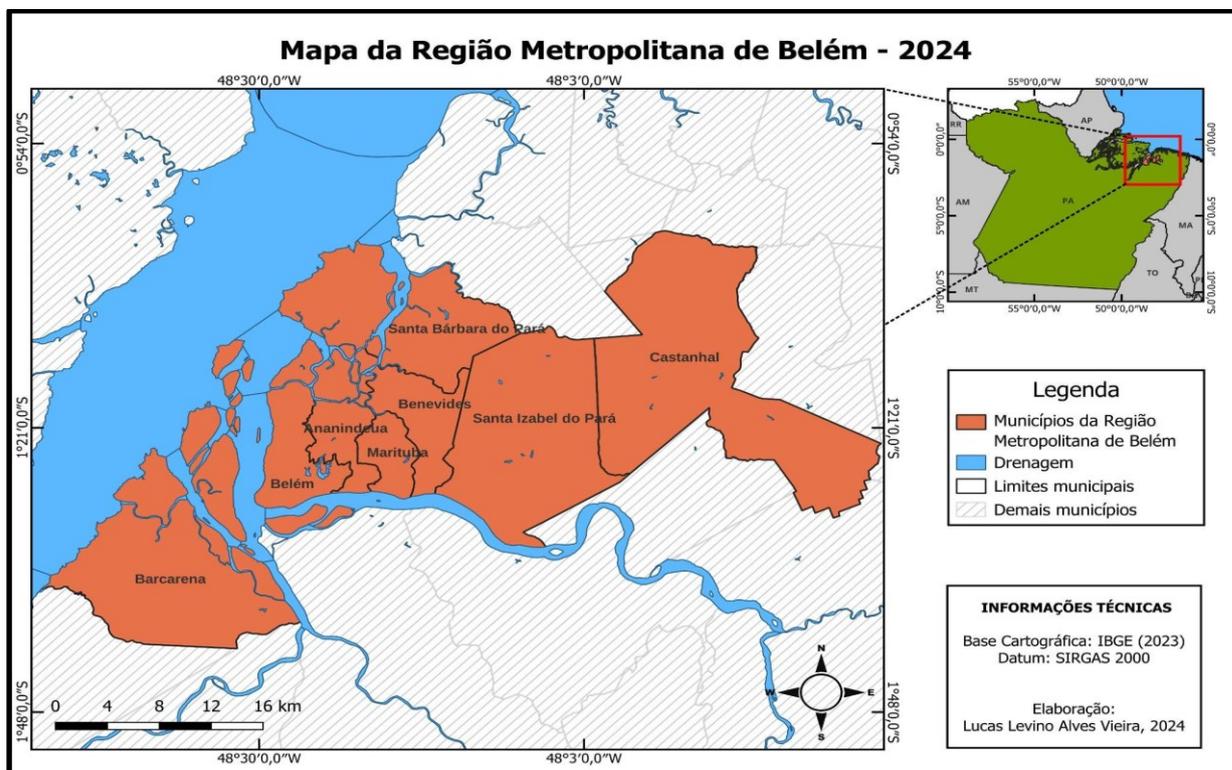
A Região Metropolitana de Belém (RMB), área de estudo deste trabalho, foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 14/1973 e posteriormente alterada para a adição de novos Municípios pelas Leis Complementares Estaduais nº 27/1995, nº 72/2010, nº 76/2011 e nº 164/2023. É composta atualmente pelos seguintes municípios: Belém, Ananindeua, Benevides, Marituba, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará, Castanhal e Barcarena, conforme disposto na Figura 1 (Pará, 2023). O Quadro 1 elenca os dados básicos dos municípios da RMB.

QUADRO 1 - DADOS BÁSICOS SOBRE OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Municípios da RMB	População (hab.)	Área (km <sup>2</sup> )	% sem acesso à água potável	% sem esgotamento sanitário	% de coleta de resíduos sólidos
Belém	1.303.403	1.059,47	4,50%	80,10%	88,31%
Ananindeua	478.778	190,581	57,30%	63,40%	100,00%
Castanhal	192.256	1.029,30	73,70%	99,20%	92,15%
Barcarena	126.650	1.310,34	63,70%	79,10%	63,17%
Marituba	111.785	103,214	51,00%	86,20%	99,81%
Santa Izabel do Pará	73.019	717,662	12,00%	100,00%	93,13%
Benevides	63.567	187,826	18,60%	100,00%	46,16%
Santa Bárbara do Pará	21.087	278,154	31,90%	99,40%	96,05%

Fonte: IBGE (2022) e SNIS (2022)

FIGURA 1 - MAPA DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM



Fonte: Elaboração própria, 2024

## 4 Resultados e Análise dos dados

### 4.1 Recursos orçamentários destinados à função Gestão Ambiental

Existem diversas maneiras de classificação orçamentária da despesa pública, dentre as quais podem-se citar as classificações por esfera orçamentária, institucional e funcional, sendo esta última a responsável por descrever a despesa pública de acordo com as áreas temáticas nas quais as ações governamentais serão realizadas (BRASIL, 2020). Trata-se de uma classificação de observação obrigatória pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, por força do art. 6º da Portaria nº 42/1999 da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que instituiu a lista de funções e subfunções a serem observadas quando da elaboração dos orçamentos pelos entes federativos.

A função orçamentária Gestão Ambiental concentra as subfunções de Preservação e Concentração Ambiental; Controle Ambiental; Recuperação de Áreas Degradadas; Recursos Hídricos; Meteorologia (BRASIL, 2024). Além disso, a Portaria SOF nº 42/1999 permite a combinação de subfunções com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas; isto é, torna-se possível então combinar a função “Gestão Ambiental” com subfunções da função

“Administração” por exemplo, a qual concentra as despesas responsáveis pela manutenção da máquina administrativa.

Borinelli *et al.* (2017) consideram que o advento da classificação funcional da despesa orçamentária promoveu um grande avanço na padronização dos gastos públicos relacionados à gestão ambiental pelos entes federativos. Todavia, ressaltam que muitas vezes ocorrem equívocos na classificação, em que os governos classificam determinados gastos que possuem grande impacto ambiental em outras funções que não a de Gestão Ambiental.

Dada a complexidade da formulação e da execução de políticas públicas voltadas para a área ambiental, o montante de recursos destinados para essas ações deve ser em grau correspondente à sua importância. Por geralmente serem de longo prazo e de alto custo, as políticas públicas ambientais não raras vezes são relegadas a segundo plano, sob o pretexto de não trazerem efeitos imediatos e de fácil percepção pela sociedade (BORINELLI *et al.*, 2017).

Os municípios da Região Metropolitana de Belém apresentam, de forma geral, um baixo percentual de investimentos com o meio ambiente. Belém, a capital do estado do Pará, possui apenas 0,5% da sua despesa total voltada à função Gestão Ambiental, conforme explicitado na Tabela 1.

TABELA 1 - DADOS ORÇAMENTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS DA RMB

Municípios da RMB	Fixação total da despesa (2023)	Montante da função “Gestão Ambiental”	Proporção ao total da despesa
Santa Izabel do Pará	R\$ 258.425.211,00	R\$ 12.888.428,85	4,99%
Marituba	R\$ 344.912.922,02	R\$ 16.919.526,56	4,91%
Benevides	R\$ 257.273.770,00	R\$ 4.299.000,00	1,67%
Castanhal	R\$ 579.599.725,28	R\$ 5.397.402,21	0,93%
Santa Bárbara do Pará	R\$ 90.000.000,00	R\$ 539.000,00	0,60%
Barcarena	R\$ 753.129.097,29	R\$ 4.306.204,57	0,57%
Belém	R\$ 5.230.293.170,00	R\$ 26.402.102,00	0,50%
Ananindeua	R\$ 1.186.709.313,00	R\$ 5.978.040,00	0,50%

Fonte: Elaboração própria, 2024

Os municípios de Santa Izabel do Pará e Marituba são os que mais dedicaram valores para a função Gestão Ambiental, atingindo a marca de 4,99% e 4,91% da despesa total, respectivamente. No entanto, ao analisar o mérito das subfunções envolvidas nos montantes, notou-se que ambos os municípios classificaram gastos vultuosos com saneamento básico na função de Gestão Ambiental, quando na realidade há uma outra função específica para isso (função 17 - Saneamento Básico).

Não se trata de um erro de classificação em si, pois, como já mencionado, é permitida a combinação de funções com subfunções diferentes dos originais. Todavia, a falta de pessoal qualificado, com conhecimento específico na área de finanças públicas, faz com que ocorram divergências no momento da classificação orçamentária que acabam por inflar determinadas funções e esvaziar outras.

Por exemplo, ao optar por classificar gastos com saneamento básico na rubrica de Gestão Ambiental, o município de Marituba esvaziou a função Saneamento Básico, não apresentando nenhum valor para a mesma. Em uma análise superficial, poderia-se inferir que o município não destinou nenhum valor orçamento de 2023 para investimentos com saneamento básico, e tal situação pode ser evitada com a melhor classificação orçamentária da despesa pública. Isso contribui, inclusive, para uma melhor transparência do gasto público.

Ao analisar as subfunções da classificação funcional da despesa pública dos municípios da RMB, dentro da função Gestão Ambiental, foi constatado um alto percentual de recursos voltados para manutenção da máquina administrativa para alguns municípios, sob a subfunção Administração Geral (Tabela 2). Não há que se negar a relevância dessas atividades, haja vista que elementos como pagamento de servidores públicos e manutenção da estrutura física e operacional dos órgãos ambientais são fatores importantes para o bom andamento dos trabalhos da gestão ambiental municipal (FONSECA e SILVA, 2019).

No entanto, municípios como Benevides gastaram quase 80% de todo o montante previsto para gastos com meio ambiente com despesas administrativas. Isso faz com que, inevitavelmente, a gestão ambiental tenha menor possibilidade de investimentos para pôr em prática os projetos e as atividades previstos nos normativos locais, tais como na Política Municipal de Meio Ambiente e outras legislações correlatas, devido à forte concentração de recursos na atividade-meio do órgão ambiental (BUENO *et al.*, 2013; FONSECA e SILVA, 2019).

Dentre as rubricas identificadas dentro da subfunção de Administração Geral, destacam-se as de gestão e manutenção dos serviços do órgão ambiental, normatização e fiscalização e formação de recursos humanos; ou seja, essencialmente atividades de cunho administrativo. Ressalte-se que se trata de um assunto complexo, pois “muitas atividades administrativas são intrinsecamente ligadas à implementação e gestão de políticas ambientais” (Holanda *et al.*, 2024).

TABELA 2 - PROPORÇÃO DE GASTOS COM DESPESAS ADMINISTRATIVAS EM RELAÇÃO AO TOTAL

Municípios da RMB	Função “Gestão Ambiental”	Subfunção “Administração Geral”	Proporção do gasto com Adm. Geral
Benevides	R\$ 4.299.000,00	R\$ 3.385.000,00	78,74%
Santa Izabel do Pará	R\$ 12.888.428,85	R\$ 8.705.428,85	67,54%
Ananindeua	R\$ 5.978.040,00	R\$ 3.645.202,00	60,98%
Belém	R\$ 26.402.102,00	R\$ 15.673.180,00	59,36%
Marituba	R\$ 16.919.526,56	R\$ 4.700.629,16	27,78%
Barcarena	R\$ 4.306.204,57	R\$ 672.500,00	15,62%
Castanhal	R\$ 5.397.402,21	R\$ 0,00	0,00%
Santa Bárbara do Pará	R\$ 539.000,00	R\$ 0,00	0,00%

Fonte: Elaboração própria, 2024

A função orçamentária Gestão Ambiental é subdividida em 5 outras subfunções, de acordo com a Portaria SOF nº 42/1999: Preservação e Conservação Ambiental; Controle Ambiental; Recuperação de Áreas Degradadas; Recursos Hídricos; e Meteorologia. As duas primeiras subfunções são as que mais acumulam recursos pelos municípios, enquanto que as três últimas normalmente apresentam-se esvaziadas no orçamento anual (Tabela 3).

TABELA 3 - DIVISÃO DO ORÇAMENTO POR SUBFUNÇÃO DA FUNÇÃO GESTÃO AMBIENTAL

Municípios da RMB	Subfunção Pres. e Cons. Ambiental	Subfunção Controle Ambiental	Subfunção Rec. de Áreas Degradadas	Subfunção Recursos Hídricos	Subfunção Meteorologia
Belém	R\$ 10.506.922,00	R\$ 222.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Ananindeua	R\$ 539.313,00	R\$ 1.463.525,00	R\$ 330.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Barcarena	R\$ 3.408.704,27	R\$ 225.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Castanhal	R\$ 4.159.722,21	R\$ 1.237.680,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Marituba	R\$ 9.634.450,03	R\$ 2.229.345,87	R\$ 355.101,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Santa Izabel do Pará	R\$ 4.163.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Benevides	R\$ 252.000,00	R\$ 662.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Santa Bárbara do Pará	R\$ 509.000,00	R\$ 15.000,00	R\$ 15.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Elaboração própria, 2024

Em se tratando especificamente das subfunções Recursos Hídricos e Meteorologia, a situação se mostra ainda mais incipiente; nenhum dos oito municípios da RMB destinou valor algum para estas áreas. A função Recursos Hídricos concentra as ações de planejamento, aproveitamento e controle da utilização dos recursos hídricos, enquanto que a função Meteorologia visa a coordenação dos estudos relacionados a mudanças climáticas e condições meteorológicas (BUENO *et al.*, 2013).

O Brasil, conforme veiculado constantemente na mídia nacional, não raro é alvo de desastres naturais e situações de calamidade pública envolvendo questões como inundações e enchentes de rios e condições meteorológicas adversas (ALBERTON *et al.*, 2021). Casos notórios são as enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul em 2024, em Petrópolis no ano de 2022 e no Nordeste brasileiro também no mesmo ano. As causas são diversas, mas um fator encontra-se presente em quase todos os casos: a falta de planejamento e de investimento pelo Estado na prevenção dos desastres (OLIVEIRA *et al.*, 2021).

Apesar de ser uma região entrecortada por diversos rios (Figura 1) e sujeita a inundações frequentes, nenhum dos municípios da RMB dedicou recursos para as subfunções Recursos Hídricos e Meteorologia, nem mesmo Belém, sede da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 30), e que é historicamente afetada por transtornos decorrentes de fortes chuvas e aumento do nível das águas (TOURINHO *et al.*, 2021).

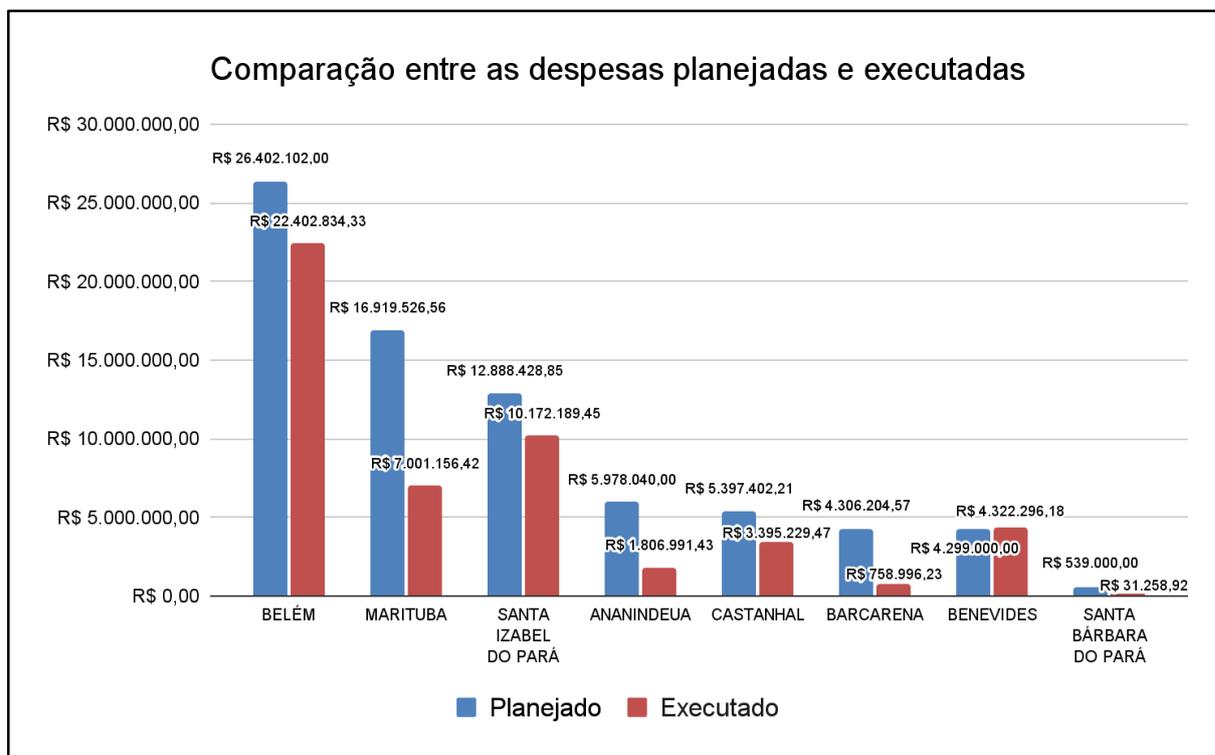
Além disso, a subfunção Recursos Hídricos é responsável por concentrar, dentre outros, gastos relacionados a melhorias no índice de abastecimento de água à população. Segundo painel do Instituto Trata Brasil (2024), 20,3% da população da RMB não possui acesso à água; e, mesmo diante de tal cenário, nenhum município da RMB destinou recursos para a subfunção que é uma das responsáveis por melhorar esses índices, junto da função Saneamento Básico.

#### 4.2 A execução orçamentária dos gastos ambientais

A Lei Orçamentária Anual, enquanto instrumento de planejamento financeiro do Estado, é responsável por prever as receitas e fixar as despesas, de tal forma que ambas sejam equivalentes em valores para o cumprimento do princípio do equilíbrio orçamentário (Mendes, 2015). Apesar disso, a execução de todos os valores estabelecidos na LOA não é obrigatória, pois o orçamento possui caráter autorizativo e não impositivo, com exceção de certos valores como, por exemplo, as emendas parlamentares individuais e de bancada (Graton *et al.*, 2020).

No que tange aos gastos ambientais pelos municípios da RMB, ao realizar a comparação entre os valores orçados e os que foram efetivamente executados para a função orçamentária Gestão Ambiental, observou-se que para quase todos os municípios o nível de execução foi inferior ao planejado (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 - COMPARAÇÃO ENTRE DESP PLANEJADAS E EXECUTADAS PELOS MUNICÍPIOS DA RMB



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A única exceção foi o município de Benevides, que executou valores além do orçado inicialmente, com uma taxa de execução de 100,54%. Para os demais, o percentual executado variou de 5,8% a 84,85% do planejado (Tabela 4); ou seja, denota que ao longo do exercício financeiro ocorre certo dismantelamento do orçamento ambiental, com o direcionamento das rubricas orçamentárias iniciais para outras áreas e funções, enfraquecendo a efetividade gestão ambiental municipal.

Borinelli *et al.* (2017) pontuam que as escolhas feitas sobre o orçamento público envolvem questões que vão além dos recursos financeiros; opções políticas e ideológicas dos detentores do poder possuem forte influência no que e em como será feita a execução orçamentária. Isso pode explicar o motivo pelo qual os valores inicialmente destinados à função Gestão Ambiental quase nunca são realizados em sua totalidade, pois dentre o rol de prioridades presentes na tomada de decisão do gestor público, a questão do meio ambiente acaba por ser relegada a segundo plano (MASCARENHAS, 2020).

O fato de quase todos os municípios não terem executado todo o orçamento previsto para as ações ambientais revela-se uma problemática recorrente nas mais diferentes regiões do Brasil. Carneiro e Souza (2021), estudando os municípios do estado de Rondônia, concluíram

que 86% dos municípios possuem uma gestão ineficiente dos recursos ambientais, conclusão semelhante encontrada por Miscali *et al.* (2020) em São João da Barra, no Rio de Janeiro. Há de se destacar também exemplos exitosos, como o caso de Mamanguape, na Paraíba, com execução orçamentária acima do planejado (Henrique, 2023).

TABELA 4 - PERCENTUAL EXECUTADO DO ORÇAMENTO EM RELAÇÃO AO PLANEJADO NA LOA

Municípios	Planejado	Executado	Percentual Executado
Benevides	R\$ 4.299.000,00	R\$ 4.322.296,18	100,54%
Belém	R\$ 26.402.102,00	R\$ 22.402.834,33	84,85%
Santa Izabel do Pará	R\$ 12.888.428,85	R\$ 10.172.189,45	78,92%
Castanhal	R\$ 5.397.402,21	R\$ 3.395.229,47	62,90%
Marituba	R\$ 16.919.526,56	R\$ 7.001.156,42	41,38%
Ananindeua	R\$ 5.978.040,00	R\$ 1.806.991,43	30,23%
Barcarena	R\$ 4.306.204,57	R\$ 758.996,23	17,63%
Santa Bárbara do Pará	R\$ 539.000,00	R\$ 31.258,92	5,80%

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Santa Bárbara do Pará, o município com o pior índice de execução (5,8%), também é a municipalidade com o menor orçamento planejado para a função Gestão Ambiental. Benevides, por outro lado, foi o único município que excedeu o montante previsto para investimento em meio ambiente em relação ao planejado. Para os demais, a realidade de sete dos oito municípios analisados, é a de não execução do orçamento ambiental como planejado inicialmente.

Modificações no plano orçamentário são inevitáveis e, de certa forma, até desejáveis, haja vista que é impossível prever todos os gastos que serão efetuados com perfeita precisão. Além disso, ao longo do exercício financeiro, situações como urgências ou mudanças de prioridades fazem com que ocorram remanejamento de recursos dentre as funções orçamentárias.

Todavia, o que se observa nos entes públicos brasileiros, de forma geral, é uma excessiva mudança no orçamento, transformando-o em uma colcha de retalhos ao invés de um instrumento de planejamento da ação estatal. Tais divergências, conforme apontado por Giacomel (2022), acabam por retirar a força de planejamento do orçamento público, limitando o seu potencial de efetividade para a boa estruturação dos gastos públicos.

#### 4 Considerações finais

Com o advento da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que realizou a descentralização das competências em matéria ambiental para todos os entes federativos, os municípios assumiram um papel de relevante destaque no que tange à gestão ambiental no

âmbito de suas atribuições locais, em especial ao fato de que devem formular, executar e fazer cumprir a sua própria Política Municipal de Meio Ambiente.

Observou-se, de forma geral, um baixo percentual destinado à função orçamentária Gestão Ambiental por parte dos municípios da RMB, não ultrapassando a faixa dos 5% quando em comparação com o montante total da despesa fixada para os municípios. Tal panorama demonstra que, dentre as várias possibilidades de investimento por parte do poder público, o meio ambiente ainda ocupa lugar de pouco destaque dentro do orçamento municipal.

Quanto às subfunções orçamentárias, constatou-se uma forte concentração dos recursos na classificação de Administração Geral, voltada para custeio e manutenção da máquina pública, que não é própria da função Gestão Ambiental. Em se tratando das subfunções típicas da função Gestão Ambiental, a maior parte das despesas foram realizadas para a Preservação e Conservação Ambiental e Controle Ambiental. As demais subfunções foram alvo de nenhum ou quase nenhum recurso, o que denota a falta de prioridade ou mesmo desconhecimento por parte dos gestores públicos da importância em investimentos nas áreas de Recuperação de Áreas Degradadas, Recursos Hídricos e Meteorologia.

O percentual executado em comparação ao planejado das despesas da função Gestão Ambiental variou significativamente entre os oito municípios. Dado que o orçamento público não possui caráter imutável e impositivo de execução (pelo menos em parte), não há nenhuma irregularidade ao notar o esvaziamento do orçamento ambiental em mais de 50% para quatro das oito municipalidades estudadas; todavia, denota novamente a falta de comprometimento em cumprir o que foi inicialmente proposto para as ações ambientais.

Conclui-se que os municípios estudados devem procurar investir mais em meio ambiente, principalmente por estarem inseridos no bioma Amazônia, berço da diversidade mundial. É preciso não só mais investimentos na área, mas também envidar esforços para cumprir o que foi planejado inicialmente e executar a política ambiental municipal.

## Referências

- ABELHA, M.A. **Direito Ambiental Esquemático**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 800p.
- ALBERTON, G.B.; SEVERO, D.L.; MELO, M.N.V.; POTEICKI, H.; SARTORI, A. Aplicação de redes neurais artificiais para previsão de enchentes no Rio Itajai-Açu em Blumenau, SC, Brasil. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, v. 12, n. 4, p. 686-696, 2021.
- ÁVILA, R.D.; MALHEIROS, T.F. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, v. 21, n. 3, p. 33-47, 2012.
- BRANDÃO, R.S. **Análise das políticas públicas de conservação e preservação ambiental no Brasil: orçamento, desmatamento e legislação**. 2020. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, DF, 2020.
- BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm). Acesso em 14/05/2024.

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DF, Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 08/05/2024.
- BRASIL. **Glossário de Termos Orçamentários**. Brasília: DF, Congresso Nacional, 2020. 117 p.
- BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento de 2024**. 6ª Versão. Brasília: MPOG, 2024. 272 p.
- BORINELLI, B. GUANDALINI, N.N.; BACCARO, T.A. Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 4, p. 807-834, 2017.
- BUENO, W.; OLIANA, F.; BORINELLI, B. O estudo do gasto público em meio ambiente. **Economia & Região**, v. 1, n. 1, p. 118-133, 2013.
- FERNANDES, V.; MALHEIROS, T.F.; PHILIPPI JÚNIOR, A.; SAMPAIO, C.A.C. Metodologia de avaliação estratégica de processo de gestão ambiental municipal. **Saúde e Sociedade**, v. 21, n. 3, p. 128-143, 2012.
- FREIRIA, R.C. **Direito, gestão e políticas públicas ambientais**. São Paulo: Editora SENAC, 2011. 234 p.
- FONSECA, U.J.; SOUZA, J.F.A. A gestão ambiental no orçamento municipal. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AMÉRICA LATINA, 2, 2019, Santa Catarina. **Anais [...]**. Santa Catarina: Univali, 2019. p. 109-124.
- GIACOMEL, L.S. **O que planejam e o que executam os municípios gaúchos? Revelando as alterações de gastos durante a execução do orçamento público (2005 - 2016)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS, 2020.
- GRATON, L.H.T.; BONACIN, C.A.G.; SAKURAI, S.N. Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1361-1381, 2020.
- HENRIQUE, E.C. **Gestão Ambiental nos Municípios: uma análise no Orçamento no Município de Mamanguape**. 2023. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal da Paraíba, PB, 2023.
- HOLANDA, TC; RICARTE, T.L.; OLIVEIRA, F.M.; KLOECKNER, N.V.R.; RIBEIRO, K.V. Classificação e avaliação dos gastos públicos ambientais: um ensaio teórico. **Revista Caderno Pedagógico**, v. 21, n. 1, p. 3023-3038, 2024.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 106 p.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. **Painel Saneamento Brasil**. 2024. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/>. Acesso em: 27/05/2024.
- MASCARENHAS, C.G. Orçamento público ambiental: funções econômicas, estrutura e riscos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, v. 2, n. 3, p. 11-27, 2020.
- MENDES, S. **Administração Financeira e Orçamentária**. São Paulo: MÉTODO, 2015. 558 p.
- MISCALI, S.R.S.; CARVALHO, R.; ARAÚJO, I.S.; REIS, F.A.R.; VITORINO, K.N.S. A gestão ambiental a partir do orçamento público: uma análise das despesas referentes ao orçamento do município de São João da Barra. **Petróleo, Royalties & Região**, v. 17, n. 65, p. 1-14, 2020.
- MOHN, P. A repartição de competências na constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 187, p. 215-244, 2010.
- NASCIMENTO, D.T.; BURSZLYN, M.A.A. Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 2, p. 185-208, 2011.
- OLIVEIRA, L.S.; FERREIRA, B.C.; ESTEVAM, A.L.D. Enchentes na cidade de Salvador, Bahia (Brasil): estudos geográficos nos rios urbanos Lucaia e Camarajipe. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 1, p. 10551-10571, 2021.
- PARÁ. **Lei Complementar Estadual nº 27, de 19 de outubro de 1995**. Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências. Disponível em: [http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei27\\_2023\\_97188.pdf](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei27_2023_97188.pdf). Acesso em: 14/05/2024.
- SANTOS, C.A.; SANTOS, C.Z.A.; GOMES, L.J.; QUEIROZ, N.S. A evolução da gestão ambiental municipal nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, v. 6, n. 2, p. 159-177, 2020.
- SOUSA, J.S.; CAETANO, F.A.O.; SOUSA, E.C.; SILVA, A.F. Os municípios brasileiros e a gestão ambiental: estrutura e articulação institucional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, v. 9, p. 84-109, 2023.
- TEIXEIRA, J.B. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CEAD/UnB, 2009. p. 1-26.

Data de Submissão: 06/06/2024

Data de Aceite: 17/06/2024