

Planejamento e Execução Orçamentária na Área Ambiental: Uma análise no Município de Lauro de Freitas – BA
Budgetary Planning and Execution in the Environmental Area: An analysis in the Municipality of Lauro de Freitas – BA
Planificación y Ejecución Presupuestaria en el Área Ambiental: Un análisis en el Municipio de Lauro de Freitas - BA

Grupo temático 02 – Finanças Públicas e Accountability

Luis Filipe de Matos Guimarães, EAUFB
Ana Rita Silva Sacramento, NPGA/EAUFB
Fabiano Maury Raupp, ESAG/UDESC

RESUMO

Esta pesquisa examina o Plano Plurianual (PPA) como uma ferramenta para promover a sustentabilidade ambiental em nível municipal, concentrando-se na verificação da consistência entre o planejamento e a execução orçamentária. O estudo foca no município de Lauro de Freitas - Ba, com o objetivo de entender se as diretrizes e ações ambientais estabelecidas no PPA são realmente implementadas por meio da execução das despesas nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) no período de 2022 a 2025. Do ponto de vista metodológico, a abordagem é predominantemente qualitativa, mas contando com algum apoio da quantitativa. É de caráter exploratório e descritivo, baseada na análise documental dos PPAs e LOAs municipais, com o auxílio de documentos e outros dados auxiliares. Os resultados sugerem que, apesar de a sustentabilidade ambiental está oficialmente incorporada nos instrumentos de planejamento, as ações propostas, em sua maioria, apresentam deficiências em relação à definição de metas, indicadores e alocação orçamentária, o que dificulta sua implementação eficaz, impactando diretamente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Conclui-se que, embora o PPA tenha potencial como ferramenta estratégica de planejamento, ele ainda é pouco utilizado na promoção da sustentabilidade ambiental no município. Isso demonstra a necessidade de uma melhor integração entre planejamento, execução orçamentária e mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas ambientais.

Palavras-chave: Planejamento governamental; Execução orçamentária; Sustentabilidade; ODS.

ABSTRACT

This research examines the Multi-Year Plan (Plano Plurianual - PPA) as a tool to promote environmental sustainability at the municipal level, focusing on verifying the consistency between planning and budgetary execution. The study focuses on the municipality of Lauro de Freitas - BA, with the objective of understanding whether the environmental guidelines and actions established in the PPA are actually implemented through the execution of expenditures in the corresponding Annual Budgetary Laws (Leis Orçamentárias Anuais - LOAs) in the period from 2022 to 2025. From a methodological point of view, the approach is predominantly qualitative, but with some quantitative support. It is exploratory and descriptive in nature, based on the documentary analysis of municipal PPAs and LOAs, with the aid of documents and other auxiliary data. The results suggest that, although environmental sustainability is officially incorporated into the planning instruments, most of the proposed actions present deficiencies regarding the definition of goals, indicators, and budgetary allocation, which hinders their effective implementation, directly impacting the Sustainable Development Goals (SDG). It is concluded that, although the PPA has potential as a strategic planning tool, it is still underutilized in the promotion of environmental sustainability in the municipality. This demonstrates the need for better integration between planning, budgetary execution, and mechanisms for monitoring and evaluating environmental public policies.

Keywords: Government planning; Budgetary execution; Sustainability; SDG.

RESUMEN

Esta investigação examina el Plan Plurianual (PPA) como una herramienta para promover la sostenibilidad ambiental a nivel municipal, centrándose en la verificación de la consistencia entre la planificación y la ejecución presupuestaria. El estudio se enfoca en el municipio de Lauro de Freitas - BA, con el objetivo de entender si las directrices y acciones ambientales establecidas en el PPA son realmente implementadas a través de la ejecución de los gastos en las correspondientes Leyes Presupuestarias Anuales (LOAs) en el periodo de 2022 a 2025. Desde el punto de vista metodológico, el enfoque es predominantemente cualitativo, aunque cuenta con cierto apoyo cuantitativo. Es de carácter exploratorio y descriptivo, basado en el análisis documental de los PPAs y LOAs municipales, con el auxilio de documentos y otros datos auxiliares. Los resultados sugieren que, a pesar de que la sostenibilidad ambiental está oficialmente incorporada en los instrumentos de planificación, la mayoría de las acciones propuestas presentan deficiencias en relación con la definición de metas, indicadores y asignación presupuestaria, lo que dificulta su implementación eficaz, impactando directamente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se concluye que, aunque el PPA tiene potencial como herramienta estratégica de planificación, aún es poco utilizado en la promoción de la sostenibilidad ambiental en el municipio. Esto demuestra la necesidad de una mejor integración entre la planificación, la ejecución presupuestaria y los mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas ambientales.

Palabras clave: Planificación gubernamental; Ejecución presupuestaria; Sostenibilidad; ODS.

1. INTRODUÇÃO

A crescente preocupação com relação aos impactos ambientais decorrentes das ações humanas vem pressionando cada vez mais os governos a adotarem práticas mais sustentáveis em todas as esferas da gestão pública. Desde o Relatório Brundtland (1987, p. 37), a sustentabilidade, definida como a busca simultânea pelo desenvolvimento econômico, equidade social e preservação ambiental, tem sido indicada como um dos princípios orientadores das políticas públicas. Além disso, foi consolidada em documentos internacionais, como a Agenda 21 (Rio-92), que enfatiza a importância de integrar critérios socioambientais ao planejamento governamental e, mais recentemente, na Agenda 30 da Organização das Nações Unidas (ONU), que instituiu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecendo metas com o intuito de tornar o mundo mais sustentável até o ano de 2030. Dentro desse contexto, englobar a sustentabilidade como base orientadora das políticas públicas é essencial para que se garanta um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, justiça social e preservação ambiental.

Por esta razão, ao se tentar conciliar o desenvolvimento urbano com a sustentabilidade ambiental e a eficácia na utilização dos recursos públicos ao longo do tempo, o planejamento governamental desponta como uma das ferramentas mais relevantes para a gestão pública. Nessa linha, para Peter Drucker “o planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras das decisões presentes” (Drucker, 1999). Essa ideia destaca a qualidade do planejamento, especialmente a sua execução, avaliando a habilidade do governo de gerar resultados futuros tangíveis para a sociedade.

É conhecido que para definir as estratégias que serão adotadas com vistas ao objetivo desejado, a administração pública brasileira como um todo faz uso de três peças orçamentárias - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, sendo que, no âmbito municipal, conta-se ainda com o Plano Diretor Urbano, onde é adotada uma visão mais ampla e de longo prazo. Isso posto, informa-se que o escopo deste estudo foi verificar a consistência entre o planejamento e a implementação, no âmbito da sustentabilidade ambiental, no Município de Lauro de Freitas (BA), a partir do seu Plano Plurianual (PPA), que é o principal instrumento de planejamento estratégico de médio prazo por estabelecer as diretrizes, objetivos e metas, orientando a aplicação dos recursos públicos de maneira sistemática e racional, verificando a sua compatibilidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM), além de utilizar a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (LOA), peças essas essenciais para o planejamento financeiro e a execução das políticas públicas. Adicionalmente, buscou-se identificar a posição desse município no Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR), uma vez que essa ferramenta apresenta uma avaliação abrangente da distância para se atingir as metas dos ODS nos municípios brasileiros (IDSC, 2025).

Torna-se oportuno ressaltar que o sucesso para se atingir as 169 metas dos 17 ODS da Agenda 2030, plano de ação global da ONU, está diretamente ligado à execução efetiva, consistente e eficaz das políticas públicas e o uso adequado dos recursos domésticos (ONU, 2016). Dentre os 17 objetivos, para fins desse estudo, foram destacados os ODS de número: (i) 6 – Água potável e Saneamento; (ii) 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; (iii) 13 - Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos e; (iv) 15 – Vida Terrestre. A Agenda 30 visa proporcionar o acesso à justiça para todos

e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, além da necessidade de elaborar e aplicar gestão e políticas públicas de forma eficiente possibilitando o alcance dos objetivos sustentáveis (ONU,2022).

Sendo assim, a escolha pelo Município de Lauro de Freitas (BA) se deu pela acessibilidade e pelo fato de estar localizado em uma grande região, a Região Metropolitana de Salvador (RMS), que apresenta desafios urbanos de sustentabilidade muito relevantes. Acrescenta-se como justificativa o fato de os governos locais terem sido chamados a desempenhar, em coordenação com outros atores, um papel fundamental na transformação da agenda global em uma realidade local (De Carvalho Silva, Silva e Dos Santos Pereira, 2024). O município de Lauro de Freitas demonstra características peculiares de cidades brasileiras que enfrentam obstáculos sustentáveis simultâneos como o crescimento urbano acelerado, ocupação desordenada em algumas áreas, a presença de importantes ecossistemas, como mananciais, manguezais e rios, que podem ser afetados negativamente sem a atenção devida, além da necessidade de se ter uma infraestrutura de saneamento básico de qualidade.

A partir desse cenário, o presente trabalho se justifica pela necessidade de compreender se há, de fato, consistência entre o planejamento e a implementação do orçamento municipal no âmbito da sustentabilidade ambiental. Julga-se essa pesquisa como relevante porque o planejamento público tem um papel crucial na promoção da sustentabilidade, na utilização eficaz dos recursos e na implementação de políticas ambientais que podem causar um impacto significativo no território e na qualidade de vida das pessoas.

A pesquisa foi, portanto, norteada pela seguinte questão: Em que medida as ações ambientais previstas no planejamento do Município de Lauro de Freitas foram executadas no seu orçamento público e alinhadas aos resultados dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)?

A pesquisa teve como objetivo geral verificar a coerência entre o PPA 2022-2025 de Lauro de Freitas e a execução orçamentária das iniciativas ambientais e de saneamento, avaliando sua conexão com as diretrizes estabelecidas no PDDM e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). De forma específica, inicialmente foram examinados os documentos públicos que tratam das ações ambientais e de saneamento previstas no PPA 2022–2025 e, posteriormente: (i) comparou-se as ações planejadas com as diretrizes ambientais do PDDM (Lei nº 1.773/2018); (ii) verificou-se a execução orçamentária dessas ações nas LOAs de 2022 a 2025 e; (iii) analisou-se a coerência entre planejamento, execução orçamentária e o alinhamento com os ODS 6, 11, 13 e 15. A escolha pelos citados documentos se deu, inclusive, porque na “ordem do dia” consta “adotar práticas de sustentabilidade em busca de aperfeiçoamento da gestão municipal, particularmente a partir dos orçamentos executados” (De Carvalho Silva, Silva e Dos Santos Pereira, 2024, p. 3).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO

O planejamento compõe a função primordial da administração, em todos os âmbitos, pois orienta as demais funções de organizar, dirigir e controlar para tornar os objetivos institucionais alcançáveis. E é através do planejamento estratégico que as organizações constroem o futuro, primeiro entendendo onde está, depois aonde quer chegar e, por fim, como fazer para alcançar os objetivos e metas anteriormente definidas.

Nessa ótica, Peter Drucker (1954) traz uma mudança significativa na teoria administrativa por introduzir o foco nos resultados. Para o autor, a Administração por Objetivos (APO), é um processo por meio do qual o desempenho é guiado através de metas claramente definidas e que foram mutuamente acordadas. Essa concepção traz a valorização do comprometimento, a participação e mensuração dos resultados a serem obtidos como pilares de uma gestão eficiente. Drucker apresenta a sua teoria estruturada por etapas onde nela a definição conjunta de metas, o acompanhamento do desempenho e a avaliação dos resultados são pilares para se ter uma gestão de qualidade. Quando essa lógica é aplicada à administração pública, ela fundamenta o conceito de gestão visando os resultados, em que o foco deixa de ser a simples execução de atividades e passa a ser o impacto efetivo das políticas públicas.

Sendo assim, o planejamento na administração pública é um instrumento fundamental para orientar as ações organizacionais dos entes em direção aos resultados que foram previamente definidos. Adquire caráter normativo, sendo considerado um princípio constitucional, o da legalidade (art. Inciso II, CF,1988). De acordo com o art. 165 da própria Constituição Federal, o planejamento governamental é operacionalizado através de três instrumentos principais, são eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Entre essas peças, destaca-se o PPA por representar o elo entre o plano de governo e a execução orçamentária, definindo as metas e diretrizes de médio prazo, que orientam a execução das políticas públicas em níveis estratégico, tático e operacional.

Em um nível macro, o Plano Plurianual (PPA) deverá estar em conformidade com o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) e o Plano Diretor do Município (PDM). Segundo Rezende (2009) esses são instrumentos fundamentais de gestão e políticas públicas devendo ser elaborados de forma integrada e participativa, para que haja coerência entre o que foi planejado e a execução das ações e programas governamentais focando no resultado desejado. Segundo o autor, “as pressões da legislação e dos municípios podem ser minimizadas com a elaboração e a implementação do PEM, do PPA e do PDM de forma participativa” (Rezende, 2009, p. 175), reforçando a importância da governança democrática que legitima a gestão municipal.

O PPA é considerado a principal peça de planejamento de médio prazo por estabelecer “os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as despesas relativas aos programas de duração continuada” (Rezende, 2009, p. 181). E dele se derivam a LDO e a LOA, que operacionalizam as metas e programas definidos no plano plurianual. Assim, qualquer ação governamental municipal “somente poderá ser executada durante o ano se o programa estiver adequadamente inserido no PPA” (Rezende, 2009, p. 182). Essa relação de interdependência só reforça a necessidade de máxima coerência entre o planejamento e a execução orçamentária, tema central deste trabalho.

Além do vínculo orçamentário, há a necessidade de se ter a incorporação das diretrizes do Plano Diretor Municipal (PDM) pelo PPA, conforme determinado na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). O art. 40, §1º dessa lei estabelece que o PPA municipal deve refletir “as diretrizes e prioridades do Plano Diretor”, essa exigência confere ao PPA um papel articulador entre o planejamento urbano-territorial e o planejamento orçamentário, tornando-o essencial para a promoção da sustentabilidade municipal. A integração entre o PPA, o PDM e os instrumentos anuais de orçamento é, portanto, condição indispensável para que o planejamento público municipal seja efetivo.

Nessa perspectiva, o PPA assume uma função estratégica de instrumento de sustentabilidade. Sachs (2008) argumenta que o desenvolvimento sustentável exige a harmonização entre dimensões econômica, social, ambiental e territorial, o que demanda um planejamento de longo prazo e que haja coerência entre os níveis de governo. Assim, o PPA torna-se o principal elo que faz conexão das intenções expressas no planejamento urbano (PDM) com as decisões orçamentárias anuais (LDO e LOA), transformando metas de sustentabilidade em políticas concretas em cada uma das dimensões. À luz desses conceitos, este estudo analisa se o PPA de Lauro de Freitas se configura como instrumento efetivo de sustentabilidade ambiental por meio da execução orçamentária ou se permanece restrito ao plano formal do planejamento.

2.2. A SUSTENTABILIDADE NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Pesquisas recentes têm explorado mais a fundo a conexão entre sustentabilidade, inovação e orçamento público municipal, destacando a importância de incorporar ferramentas de planejamento na agenda ambiental. Ao examinarem o orçamento sustentável na Região Metropolitana de Salvador sob a ótica do Triple Bottom Line (TBL) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), De Carvalho Silva, Silva e Dos Santos Pereira (2024) argumentam que a gestão municipal só se torna eficaz quando seus componentes orçamentários integram princípios de responsabilidade ambiental, social e econômica. Os autores enfatizam que a sustentabilidade orçamentária depende da habilidade de inovar e de integrar o planejamento com práticas efetivas de execução, o que implica em superar a habitual divisão entre planejamento e orçamento. Os resultados dessa investigação, delimitada ao exercício de 2019, indicaram que a dimensão ambiental na Região Metropolitana de Salvador precisa de mais atenção na destinação orçamentária.

Estudo semelhante, desta feita delimitado aos municípios do estado de Rondônia, também foi realizado por Zanchin, Carneiro e Piacentini (2023). Os pesquisadores identificaram os valores de despesas pagas e totais das funções relativas às dimensões da sustentabilidade nos orçamentos do exercício financeiro de 2021 e constataram elevadas diferenças percentuais das despesas pagas entre as dimensões e entre os municípios, cuja média apresentada foi de 54,85% na dimensão social, 7,42% na dimensão econômica e 1,88% na dimensão ambiental.

Reforçando a sua importância para a gestão ambiental, Silva (2019, p. 31) traz a centralidade do planejamento como necessário para que o ente consiga definir de forma clara quais atividades e projetos a desenvolver, tudo em conformidade com as condições que foram previamente definidas, destacando também o orçamento, por ser a partir dele que se definem as metas pretendidas e os recursos disponíveis para alcançá-las. Sendo assim, uma execução eficiente mostra que as prioridades definidas nas peças de planejamento estão sendo atendidas visando o bem-estar da sociedade.

Ribeiro et al. (2024) avançam nessa discussão ao ressaltar a importância de uma gestão pública eficiente, capaz de garantir a execução orçamentária apropriada dos recursos alocados para o meio ambiente, envolvendo a adoção de estratégias de gestão que integrem os ODS ao orçamento público municipal, possibilitando ao município um desempenho eficaz e sustentável. Para os autores a coerência entre planejamento e execução é primordial para que a execução das medidas ambientais atenda aos anseios socioambientais. Quando não ocorre essa convergência acaba por não alcançar os resultados desejados, indicando uma baixa efetividade e demonstra um fraco compromisso orçamentário com a agenda ambiental. Esse contexto, conforme destacam os autores, “evidencia um distanciamento do poder público, em termos orçamentários, da realidade local, que comporta particularidades ambientais e ecológicas merecedoras de uma atenção especial por parte do governo municipal” (Ribeiro et al., 2024, p. 10). Essa perspectiva se encontra respaldada também no estudo de Da Silva, G. R. (2019), demonstrando que os gastos com a gestão ambiental em níveis baixos e constantes ao longo dos anos, sugere que a política ambiental tende a ocupar um lugar secundário nas prioridades do governo.

Diante do que foi exposto fica claro que o planejamento público, particularmente no âmbito da sustentabilidade ambiental, só cumpre seu papel quando integra formas de avaliação que orientem a implementação das políticas e que, a partir disso, permitam a correção de desvios durante o ciclo de gestão. A aferição por meio de indicadores também é importante porque auxiliar no alcance das metas estabelecidas no planejamento, possibilita a escolha entre alternativas, permite corrigir as discrepâncias e fornece dados para avaliação do desempenho organizacional. (Marques et al., 2020).

Essa afirmação reforça que o planejamento não deve ser visto somente como um documento formal, mas como uma ferramenta que precisa direcionar a ação pública e ser constantemente monitorada. Os autores ainda enfatizam que “planejar não se resume em elaborar planos, pois um plano só cumpre sua finalidade quando, de fato, é implementado e suas ações controladas” (Marques et al., 2020, p. 17), sendo assim, a eficácia do planejamento depende não apenas da definição de objetivos e diretrizes, mas também da habilidade institucional de monitorá-los e avaliá-los de forma contínua conforme é aplicado.

3. METODOLOGIA

Este estudo adotou uma abordagem exploratória e descritiva, no qual foi realizado o levantamento de dados qualitativos e quantitativos através de pesquisa documental e bibliográfica como métodos de coleta de dados.

A pesquisa documental é justificada pela natureza das fontes, onde ela se baseia em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (Gil, 2008, p. 51). A partir disso o estudo analisou os instrumentos oficiais de planejamento e execução orçamentária da cidade de Lauro de Freitas, principalmente o Plano Plurianual (PPA 2022–2025), as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO). Além desses documentos, outros complementares também foram utilizados como o Plano Diretor do município, empenhos, liquidações e decretos de alterações orçamentárias, com foco na gestão ambiental de Lauro de Freitas, município localizado na Região Metropolitana de Salvador. É importante frisar que para o foco deste estudo a execução será considerada efetivamente concluída a partir da liquidação dos empenhos, conforme artigo 63 da lei 4.320/64. Essa etapa da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

As informações foram extraídas das publicações feitas pelo próprio município em seus meios eletrônicos oficiais, como o Portal de Transparência e Diário Oficial, além de sites como o da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) por meio das consultas públicas no Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA) e no E-TCM, sendo essas fontes responsáveis por fornecer informações contábeis, financeiras e estatísticas fiscais de todos os entes federados, que desempenham um papel crucial na promoção da transparência pública e no fortalecimento do controle social.

Para o foco da gestão ambiental, também foram abordadas as metas da Agenda 2030 da ONU com foco em quatro dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especificamente os ODS 6 (Água Potável e Saneamento), 11 (Cidades Sustentáveis), 13 (Ação Climática) e 15 (Vida Terrestre) com o intuito de comparar o alinhamento das ações tomadas pelo ente analisado com os objetivos estabelecidos neste compromisso global pactuado com diversos países, incluindo o Brasil. A opção por incorporar esses quatro objetivos ao estudo se deu por estarem diretamente ligados com a temática ambiental e pelo forte alinhamento que há entre os resultados de seus indicadores com a gestão ambiental praticada pelos municípios.

A pesquisa bibliográfica foi fundamental porque permitiu identificar, sistematizar e analisar o conhecimento já existente sobre o necessário vínculo entre planejamento e execução orçamentária na área ambiental. De acordo com Marconi e Lakatos (2017), a pesquisa bibliográfica serve para oferecer ao pesquisador uma compreensão detalhada do estado da arte, o que possibilita a identificação de conceitos essenciais e abordagens teóricas importantes para a interpretação dos fenômenos em estudo. Sendo assim, esse estudo tomou como base para aprofundamento artigos científicos, teses e dissertações que trouxeram contribuições teóricas significativas a respeito da gestão ambiental, ODS, sustentabilidade e planejamento governamental.

O procedimento metodológico foi estruturado em três etapas sucessivas e complementares, tornando possível examinar tanto o alinhamento normativo entre os variados instrumentos quanto a execução prática, com viés orçamentário, das políticas ambientais presentes no município.

ETAPA 1: COLETA E ORGANIZAÇÃO DAS FONTES DOCUMENTAIS

Primeiro foi feita a coleta de documentos públicos oficiais fornecidos pelo Município de Lauro de Freitas necessários para o trabalho, incluindo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, o Plano Plurianual (2022 – 2025), as Leis Orçamentárias de cada ano do período analisado, os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Empenhos, Liquidações e Decretos de Alterações Orçamentárias, além de sites específicos como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC).

ETAPA 2: CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DO PPA POR FUNÇÃO E RELAÇÃO COM O PDDU

A identificação das ações presentes no PPA ocorreu através da verificação das metas ali definidas. Posteriormente, as LOAs foram consultadas e nelas foi visto que houve o agrupamento das ações em duas funções: 17 – Saneamento e 18 – Gestão Ambiental. Em seguida, cada uma das ações foi confrontada com as diretrizes estabelecidas no PDDU em seu Eixo Ambiental, especialmente aquelas que estão relacionadas a proteção de mananciais, drenagem urbana e saneamento básico, preservação de áreas verdes, preservação de áreas verdes, reflorestamento, educação ambiental e gestão de resíduos. Essa etapa permitiu o mapeamento da coerência entre Planejamento Urbano (PDDU) e o Planejamento Orçamentário (PPA). As ações selecionadas foram as seguintes:

2526 - Operação dos Espaços e Equipamentos Destinados a Resíduos Sólidos e Rejeitos

1183 - Melhoria e Expansão Da Rede de Micro e Macrodrenagem

1198 - Melhoria e Expansão dos Sistemas de Saneamento Básico

2067 - Manutenção e Conservação dos Sistemas de Saneamento Básico

2163 - Manutenção e Conservação dos Serviços da Limpeza Urbana

2861 - Operações de Dragagem

1076 - Requalificação do Parque Ecológico

1299 - Reflorestamento e a Criação de Áreas Verdes

1710 - Promoção de Ações Socioambientais e Educativas

ETAPA 3: ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (2022 A 2025) E VALIDAÇÃO DOS ODS

Em cada ano foi feita a análise detalhada de cada ação orçamentária considerando o comportamento da dotação fixada inicialmente e a dotação ajustada após os decretos de alterações orçamentárias, identificando a ampliação ou a redução de recursos. Volume de empenhos e liquidações (que gera compromissos financeiros), para analisar os aspectos orçamentário e financeiro, além de trazer as taxas de execução orçamentária por ação e função. Esses procedimentos permitiram compreender as verdadeiras prioridades do governo municipal.

Essa pesquisa também incorporou a análise da aderência às metas dos ODS, destacando os objetivos 6, 11, 13 e 15. Com base nos dados da ONU Brasil e dos indicadores presentes na plataforma IDSC foram feitas as comparações com as diretrizes do PDDU, com as ações do PPA e da LOA e os resultados das execuções orçamentárias e resultados mensuráveis, como áreas verdes, tratamento de esgoto, coleta de resíduos sólidos, entre outros.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

4.1 DIÁLOGO ENTRE O PDDM E O PPA DE LAURO DE FREITAS NO EIXO AMBIENTAL

Para uma análise documental mais profunda é importante destacar o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal – PDDM do município, também denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), ele é um planejamento estratégico de longo prazo, com revisões a cada dez anos e que foi constituído pela lei nº 1.773 de 2018, ao qual, como explícito em seus artigos 2 e 3, tem a função de determinar as diretrizes para o planejamento urbano e estratégico do Município e possui como objetivo principal o desenvolvimento do território municipal,

destacando o ordenamento espacial das suas aglomerações urbanas. Esse documento é de suma importância para nortear o PPA e a sua execução, como destacado nessa mesma lei em seu artigo 9º, incisos I, II e III.

Além disso, os artigos 120 e 121 determinam explicitamente que o PPA, a LDO e a LOA devem refletir as diretrizes que foram estabelecidas na lei 1.773 - PDDM, de modo que as leis orçamentárias sejam adaptadas para viabilizar a execução dos programas previstos no plano diretor. Essa previsão legal reforça o princípio da integração entre o planejamento urbano e o orçamentário, previsto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257) em seu artigo 40, §1º “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

Como parte fundamental do crescimento urbano municipal, é imprescindível que se tenha um desenvolvimento de baixo impacto ambiental, favorecendo assim a sustentabilidade e continuidade dos recursos naturais. No caso de Lauro de Freitas, o PDDM apresenta uma estrutura conceitual moderna e alinhada aos princípios da sustentabilidade urbana. O documento reconhece o meio ambiente como eixo estruturante do desenvolvimento local, articulando dimensões ambientais, sociais e econômicas. O artigo 12, inciso IV, estabelece que o planejamento municipal deve adotar os princípios da sustentabilidade urbana, com ênfase na racionalidade “ecoenergética”, na eficiência e na equidade. Essa diretriz destaca que o meio ambiente não é tratado de forma isolada, mas como componente importante que integra a política de desenvolvimento urbano.

Outro eixo que se destaca no PDDM é a valorização do Meio Ambiente (art. 28) onde é proposta a recuperação e preservação dos recursos naturais e dos mananciais hídricos mediante ações de educação ambiental, participação população e a fiscalização por parte dos órgãos responsáveis, o que demonstra a intenção de se consolidar um modelo de cidade sustentável voltada a qualidade de vida e ao uso racional dos recursos.

Ao confrontar essas diretrizes com o PPA 2022–2025, observa-se que, em tese, o PDDM e o PPA apresentam um diálogo coerente em seus objetivos expressos, em ambos há o reconhecimento da importância da sustentabilidade como diretriz fundamental da política pública urbana. O PPA contempla o programa “Meio Ambiente Coletivo e Cidade Sustentável”, que está relacionado a área “Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos” com nove ações, seis delas estruturantes que serão consideradas nessa análise por estarem em conformidade com os objetivos de expansão e modernização do PDDM, são elas: 1183 - Melhoria e Expansão da Rede de Micro e Macro Drenagem, 1198 - Melhoria e Expansão dos Sistemas de Saneamento Básico, 2163 - Manutenção e Conservação dos Serviços da Limpeza Urbana, 1076 - Requalificação do Parque Ecológico, 1299 - Reflorestamento e a Criação de Áreas Verdes e 1710 - Promoção de Ações Socioambientais e Educativas. As demais ações (2526 - Operação dos Espaços e Equipamentos Destinados a Resíduos Sólidos e Rejeitos, 2067 - Manutenção e Conservação dos Sistemas de Saneamento Básico e 2861 - Operações de Dragagem) tem características operacionais e de manutenção, voltadas ao serviço continuado. Outro ponto é que foram identificadas dentro do PDDM dimensões ambientais que, de forma conceitual, convergem muito bem com o PPA, principalmente se comparadas às suas diretrizes com as ações estruturantes, representadas na Tabela 1.

Tabela 1: Compatibilidade PDDM/PPA

Dimensão Ambiental	Diretriz do PDDM (Lei nº 1.773/2018)	Correspondência no PPA
Conservação e Recuperação Ambiental	Promover a ampliação de áreas verdes, recomposição vegetal e recuperação de ecossistemas sensíveis.	Ação 1299 – Reflorestamento e Criação de Áreas Verdes (meta de plantio anual).
Proteção de Áreas de Interesse Ambiental e de Uso Público	Requalificar parques e espaços de proteção ambiental, garantindo uso sustentável e lazer integrado ao meio natural.	Ação 1076 – Requalificação do Parque Ecológico.
Educação e Sensibilização Ambiental	Estimular conscientização ambiental contínua, envolvendo escolas, comunidades e sociedade civil.	Ação 1710 – Promoção de Ações Socioambientais e Educativas.
Saneamento Ambiental e Saúde Urbana	Expandir e modernizar infraestrutura de saneamento, reduzindo desigualdades territoriais.	Ação 1198 – Melhoria e Expansão do Saneamento Básico.
Gestão de Riscos Hidrológicos e Drenagem Urbana	Implementar medidas estruturantes de redução de alagamentos e enchentes.	Ação 1183 – Melhoria e Expansão da Drenagem Urbana.
Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	Garantir coleta, destinação final adequada e eficiência operacional urbana.	Ação 2163 – Manutenção e Limpeza Urbana.

Fonte: Elaborada pelo autor (2025)

ARTIGO

A tabela 1 demonstra haver alinhamento entre o que traz o PDDM como diretriz para o planejamento urbano do município e as ações definidas no PPA a serem executadas no período de quatro anos por meio de suas Leis Orçamentárias Anuais. Isso indica a fundamental integração, recomendada por Rezende (2019), entre tais instrumentos, ao menos na fase do planejamento, ocorreu no Município de Lauro de Freitas no período verificado.

4.2 ANÁLISE PPA X EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Neste ponto serão analisadas as questões relacionadas à execução orçamentária em relação ao que foi planejado no Plano Plurianual no município de Lauro de Freitas. Serão considerados os valores liquidados de cada ação por essa etapa da despesa pública ser a concretização do fato executado, pelo valor dotado depois dos ajustes orçamentários. Esses valores serão considerados por serem imprescindíveis para a apuração dos resultados pretendidos quando do planejamento estabelecido no município. A tabela 2 demonstra a verificação do ano de 2022 e foram apurados os seguintes valores:

Tabela 2: Comparação PPA/ LOA ano de 2022

Função	Ação PPA/LOA	Previsão no PPA (QTD)	Dotação Inicial LOA (R\$)	Dotação Ajustada LOA (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Execução sobre LOA (%)
Saneamento	2526	100	R\$ 700.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Saneamento	1183	2055	R\$ 1.313.000,00	R\$ 578.360,03	R\$ 30.360,03	R\$ 16.360,03	2,83%
Saneamento	1198	2070	R\$ 340.000,00	R\$ 2.071.389,74	R\$ 2.042.890,57	R\$ 2.042.890,57	98,62%
Saneamento	2067	100	R\$ 200.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Saneamento	2163	100	R\$ 29.894.367,32	R\$ 40.800.801,50	R\$ 40.800.451,59	R\$ 40.119.189,92	98,33%
Saneamento	2861	100	R\$ 20.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Gestão Ambiental	1076	1	R\$ 220.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Gestão Ambiental	1299	3000	R\$ 342.000,00	R\$ 11.300,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Gestão Ambiental	1710	50	R\$ 300.000,00	R\$ 14.990,00	R\$ 14.990,00	R\$ 14.990,00	100,00%

Fonte: Elaborada pelo autor (2025)

A execução orçamentária no ano de 2022 em cada ação vinculada as funções de Saneamento e Gestão Ambiental evidencia dois comportamentos distintos para o município de Lauro de Freitas. Há uma forte priorização das ações operacionais e corretivas ligadas ao saneamento e a limpeza urbana e uma baixa execução ou a inexistência de execução das ações com foco na proteção ambiental, no reflorestamento ou na conservação ecológica. Apesar dessas ações também estarem no rol dos meios para se atingir a sustentabilidade, essa diferença de prioridades indica que nesse ano o município operou mais para manter os serviços essenciais funcionando do que para implementar políticas ambientais.

Isso fica ainda mais evidente quando comparamos os valores empregados nas ações 1198 – Melhoria e expansão dos sistemas de saneamento básico e 2163 – Manutenção dos serviços de limpeza urbana, vinculadas ao saneamento, ações essas com maiores valores fixados na LOA após ajustes orçamentários, onde elas têm valores liquidados de R\$ 2.042.890,57 e R\$ 40.119.189,92, respectivamente, o que representam 98,62% e 98,33% de execução orçamentária em relação a fixação da despesa. Já quando analisadas as ações da função de Gestão Ambiental apenas uma teve algum valor executado. Os valores fixados são muito inferiores aos praticados nas demais ações e segundo que a sua aplicação é quase inexistente, sendo executada apenas a ação 1710 - Promoção de Ações Socioambientais e Educativas no valor de R\$ 14.990,00, apesar de ter sido 100% executada, esse valor

ARTIGO

é irrisório em comparação aos valores dotados inicialmente. Em 2022, com base nos dados orçamentários analisados, a Gestão Ambiental apresentou caráter essencialmente simbólico, restrita a ações pontuais, sem alcance territorial e sem capacidade de restaurar ou preservar áreas ambientais. Além disso, as políticas de recuperação ecológica, conservação e expansão das áreas verdes foram descartadas mediante cortes orçamentários.

Dando seguimento na análise, a tabela 3 apresenta os resultados obtidos no ano de 2023.

Tabela 3: Comparação PPA/ LOA ano de 2023

Função	Ação PPA/LOA	Previsão no PPA (QTD)	Dotação Inicial LOA (R\$)	Dotação Ajustada LOA (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Execução sobre LOA (%)
Saneamento	2526	100	R\$ 5.100.000,00	R\$ 4.856.125,07	R\$ 4.856.050,13	R\$ 4.856.050,13	99,99%
Saneamento	1183	2055	R\$ 1.075.000,00	R\$ 1.883.572,33	R\$ 1.830.456,36	R\$ 1.830.456,36	97,18%
Saneamento	1198	2070	R\$ 608.000,00	R\$ 197.545,86	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Saneamento	2067	100	R\$ 25.000,00	R\$ 696,50	R\$ 696,50	R\$ 696,50	100,00%
Saneamento	2163	100	R\$ 31.228.703,64	R\$ 50.131.830,27	R\$ 50.130.953,48	R\$ 50.130.953,48	99,99%
Saneamento	2861	100	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Gestão Ambiental	1076	1	R\$ 631.231,00	R\$ 227.831,00	R\$ 1.628,10	R\$ 1.628,10	0,71%
Gestão Ambiental	1299	3000	R\$ 840.000,00	R\$ 453.092,30	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Gestão Ambiental	1710	50	R\$ 394.955,00	R\$ 204.955,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%

Fonte: Elaborada pelo autor (2025)

O ano de 2023 apresenta um resultado ainda mais polarizado entre as funções se comparado ao ano anterior. Enquanto as ações ligadas à resíduos sólidos, drenagem e limpeza urbana, estão com seus valores fixados mais elevados, tiveram a sua execução em quase 100%, entretanto aquelas focadas na Gestão Ambiental permaneceram praticamente inativas, com índices de execução quase zero, reforçando ainda mais a política operacional, reativa e pouco estruturante.

Viu-se, com base nos dados apresentados, que saneamento é a prioridade no ano de 2023, porém mais voltada para a manutenção do que já existe. A drenagem urbana (Ação 1183) recebeu mais atenção em 2023, saltando de 2,83% de execução para 97,18%, apenas de um ano para o outro, tendo até um ajuste maior no seu valor inicialmente dotado. A limpeza pública domina essa função consumindo a maior parte dos recursos (orçamento em 50 milhões de reais) e com execução beirando os 100%.

Com relação a Gestão Ambiental, o ano de 2023 teve um retrocesso. Nenhuma política de conservação, recuperação ou educação ambiental foi executada. Há completa desconexão entre o discurso ambiental presente no PDDU e PPA e a prática orçamentária. Em 2023, a Gestão Ambiental deixou de existir do ponto de vista de implementação financeira, o único valor demonstrado, além de ser irrisório e constar apenas na ação de requalificação do Parque Ecológico, correspondeu a um gasto com tarifa bancária e representou 0,71% do que foi fixado, não sendo uma despesa que impactasse no desempenho sustentável. O orçamento novamente foi reduzido e inabilitado, até mesmo as ações educativas desapareceram.

O ano de 2024 é o penúltimo ano analisado e os resultados obtidos estão apresentados na tabela 4 a seguir:

Tabela 4: Comparação PPA/ LOA ano de 2024

Função	Ação PPA/LOA	Previsão no PPA (QTD)	Dotação Inicial LOA (R\$)	Dotação Ajustada LOA (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Execução sobre LOA (%)
--------	--------------	-----------------------	---------------------------	----------------------------	-----------------	-----------------	------------------------

ARTIGO

Saneament o	2526	100	R\$ 8.355.000,0 0	R\$ 8.446.816,63	R\$ 7.898.714,49	R\$ 7.898.714,49	93,51%
Saneament o	1183	2055	R\$ 1.975.000,0 0	R\$ 3.964.919,21	R\$ 3.282.776,25	R\$ 3.282.776,25	82,80%
Saneament o	1198	2070	R\$ 1.050.000,0 0	R\$ 298.446,02	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Saneament o	2067	100	R\$ 11.350,00	R\$ 12.050,00	R\$ 838,00	R\$ 838,00	6,95%
Saneament o	2163	100	R\$ 33.959.000,0 00	R\$ 55.378.767,87	R\$ 55.057.893,89	R\$ 55.057.893,89	99,42%
Saneament o	2861	100	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Gestão Ambiental	1076	1	R\$ 153.614,00	R\$ 33.614,01	R\$ 2.357,60	R\$ 2.357,60	7,01%
Gestão Ambiental	1299	3000	R\$ 360.000,00	R\$ 260.000,01	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Gestão Ambiental	1710	50	R\$ 365.746,00	R\$ 355.746,01	R\$ 139.799,00	R\$ 139.799,00	39,30%

Fonte: Elaborada pelo autor (2025)

Em 2024 o padrão demonstrado nos anos de 2022 e 2023 se repetem, a prioridade orçamentária absoluta no quesito sustentabilidade são as ações da função de Saneamento, quanto a Gestão Ambiental se mantém com foco reduzido. Um comportamento que se diferencia nesse ano e merece destaque é a ampliação da dotação para as ações de drenagem e limpeza urbana (ação 1198 e 2163), onde o valor quase foi dobrado para drenagem e houve um aumento de 63,07% no valor corresponde a limpeza urbana. Isso evidencia que esta área é tratada pelos gestores como essencial e contínua, onde o governo não pode falhar.

Dessa vez as ações da função de Gestão Ambiental tiveram um avanço, pequeno, mas avançaram em relação aos anos anteriores. A única ação que apresentou alguma execução foi a 1710 - Promoção de Ações Socioambientais e Educativas, com execução de 39,30% do valor orçado. Apesar de a ação 1076 - Requalificação do Parque Ecológico apresentar um percentual executado de 7,01%, ao consultar o único empenho, corresponde a despesas bancárias da prefeitura, assim como em 2023, e não a uma despesa que efetivamente iria impactar no desenvolvimento do parque. Em 2024 a questão ambiental segue periférica e simbólica, sem tradução em intervenções concretas no território.

A tabela 5 corresponde às informações do ano de 2025, este sendo o último ano de análise. Apesar de ainda vigente até a data deste estudo, pois se encontra no período de encerramento do exercício, a sua verificação foi eficiente. Os resultados obtidos foram expressos da seguinte forma:

Tabela 5: Comparação PPA/ LOA ano de 2025

Função	Ação PPA/L OA	Previs ão no PPA (QTD)	Dotação Inicial LOA (R\$)	Dotação Ajustada LOA (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Execuçã o sobre LOA (%)
Saneament o	2526	100	R\$ 3.100.000,0 0	R\$ 13.804.269,88	R\$ 13.803.678,9 5	R\$ 10.499.706,95	76,06%
Saneament o	1183	2055	R\$ 2.634.210,0 0	R\$ 6.945.495,98	R\$ 5.578.064,02	R\$ 1.432.117,65	20,62%
Saneament o	1198	2070	R\$ 110.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Saneament o	2067	100	R\$ 10.000,00	R\$ 10.900,00	R\$ 969,00	R\$ 690,00	6,33%

ARTIGO

Saneament o	2163	100	R\$ 26.810.386, 00	R\$ 58.946.683,78	R\$ 58.929.642,9 4	R\$ 48.655.464,60	82,54%
Saneament o	2861	100	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Gestão Ambiental	1076	1	R\$ 403.614,00	R\$ 353.614,00	R\$ 2.700,00	R\$ 2.303,10	0,65%
Gestão Ambiental	1299	3000	R\$ 360.000,00	R\$ 310.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
Gestão Ambiental	1710	50	R\$ 569.483,00	R\$ 529.483,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%

Fonte: Elaborada pelo autor (2025)

Nota-se que o cenário está se repetindo no ano de 2025, quase como um espelho do que ocorreu durante os anos encerrados aqui analisados. Há grande concentração de recursos na limpeza urbana, forte ampliação orçamentária ao longo do ano para as ações relacionadas ao saneamento (ações 1183, 2163 e 2526) e execução praticamente nula das ações ambientais estruturantes. Esse padrão converge com o que foi observado na Região Metropolitana de Salvador em 2019, por Silva, Silva e Pereira (2024), e nos municípios do estado de Rondônia em 2021, por Zanchin, Carneiro e Piacentini (2023). Confirma-se assim que a dimensão ambiental tende a ocupar posição secundária na alocação de recursos públicos, pois segue sendo a que apresentou os menores percentuais de gastos públicos, o que evidencia que a sustentabilidade, embora presente nos discursos e nos instrumentos de planejamento, não se consolida como prioridade orçamentária também em Lauro de Freitas.

As dotações que sofreram ajustes cresceram substancialmente os valores, e, com isso, demonstrando que saneamento e limpeza, além dos resíduos sólidos que tiveram grande relevância nesse ano, em que absorvem as alterações orçamentárias de forma prioritária e as ações de Gestão Ambiental permanecem praticamente inativas, indicando baixa prioridade governamental. A única ação ambiental que, até a realização desse estudo, teve algum desembolso foi novamente a ação 1076 - Requalificação do Parque Ecológico, onde mais uma vez as despesas corresponderam a tarifas bancárias, segundo histórico registrado em empenho. Em suma, os resultados deste estudo indicaram que a dimensão ambiental do Município de Lauro de Freitas no período analisado (2022-2025) carece de mais atenção orçamentária, tal qual constatado nos estudos realizados por Silva, Silva e Pereira (2024) e Zanchin, Carneiro e Piacentini (2023).

4.3 VISÃO GERAL DO PERÍODO DE 2022 A 2025

Ao verificar esses 4 anos é revelado um padrão consistente de prioridades da gestão do município. Dada a ideia desse estudo, as funções analisadas foram a de 17 - Saneamento e a de 18 - Gestão Ambiental, onde a primeira teve a maior parte dos recursos e apresentou um grande nível de execução (essa função no geral atingiu 90,93% executada), enquanto a função número 18 apresentou baixos valores e baixa execução (apenas 5,85% do que foi fixado). Isso caracteriza uma política ambiental com predominância operacional e muito voltada em manter os serviços continuados, com baixa capacidade de transformação territorial e socioambiental. Esses resultados reforçam os achados de Pereira e Figueiredo Neto (2020) aos quais levaram a concluir que a gestão ambiental não possui muita expressividade nos orçamentos de muitos estados e municípios do Brasil.

No período de 2022 a 2025, o município de Lauro de Freitas apresentou dados em que demonstrou uma política ambiental primariamente operacional, dando ênfase em uma forte concentração de recursos na limpeza urbana e com mínima execução das ações voltadas à requalificação ambiental, áreas verdes, recuperação ecológica e educação ambiental. Embora no PPA estejam definidas as metas de sustentabilidade e expansão da infraestrutura ambiental, essas diretrizes não se traduziram durante a execução orçamentária municipal, revelando baixa coerência entre o planejamento e a ação governamental. Dessa forma, a baixa execução ambiental observada em Lauro de Freitas parece não representar uma falha técnica, mas uma escolha política. Como afirmam Zanchin, Carneiro e Piacentini (2023), o orçamento público reflete as escolhas políticas do gestor, evidenciando que a sustentabilidade ambiental não ocupa posição central na agenda municipal.

4.4 APURAÇÃO COM OS ODS

A Agenda 2030 é um plano de ação global da Organização das Nações Unidas (ONU), adotado em 2015 por 193 países. Esse plano reúne 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que orientam as políticas públicas em todo o mundo, com foco na erradicação da pobreza, proteção ambiental e fortalecimento institucional.

No âmbito municipal, esses objetivos servem como critérios socioambientais para avaliar a consistência entre o planejamento urbano e o orçamentário, principalmente ao considerar as metas estabelecidas no Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) e sua incorporação no Plano Plurianual (PPA).

Em Lauro de Freitas, a conexão entre o PDDM e o PPA 2022–2025 aponta uma significativa convergência teórica, porém com correspondência prática reduzida quando comparado com a execução orçamentária. Essa restrição tem um impacto direto nos resultados municipais relacionados aos ODS 6 (Água e Saneamento), ODS 11 (Cidades Sustentáveis), ODS 13 (Ação Climática) e ODS 15 (Vida Terrestre), que são os objetivos centrais definidos neste estudo.

Cada um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável possuem os seus pontos principais, conforme indicado no Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - IDSC, sendo essa a ferramenta que mede o progresso dos municípios brasileiros perante esses índices. O objetivo 6 - Água e Saneamento tem como pontos principais assegurar a disponibilidade e o uso sustentável da água e do saneamento para todos, as metas abrangem o acesso universal à água potável, ao saneamento e à gestão integrada dos recursos hídricos. Já o ODS 11 - Cidades Sustentáveis tem como foco fazer com que as cidades sejam inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis o que inclui habitação adequada, transporte sustentável, áreas verdes, capacidade de recuperação de desastres e planejamento urbano participativo. O ODS 13 - Ação Climática visa adotar ações imediatas para enfrentar as mudanças climáticas e seus efeitos, os objetivos incluem a incorporação de estratégias de mitigação e adaptação ao planejamento, além de fortalecer as habilidades para diminuir os riscos climáticos. E, por fim, o objetivo 15 - Vida Terrestre tem o propósito de proteger, restaurar e fomentar o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, combater a desertificação e prevenir a perda de biodiversidade.

- **ODS 6 – ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO**

O ODS 6 incentiva a universalização do saneamento básico e a diminuição das disparidades no acesso a água e ao esgoto sanitário. Em Lauro de Freitas, esse ODS está diretamente relacionado ao PDDM, que estabelece diretrizes para a proteção de mananciais e aprimoramento do saneamento, além do PPA (2022-2025), especialmente por meio das ações de saneamento (função 17) executadas no orçamento da cidade.

Os dados orçamentários de 2022 a 2025 mostram um grande investimento financeiro em algumas iniciativas de saneamento. No entanto, os indicadores sociais revelam a complexidade da situação do município. Conforme as informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SNISA, 2025), o município possui uma elevada taxa de fornecimento de água (98,65%), controle de resíduos sólidos atendendo toda a população (100%), porém um baixo percentual de controle/drenagem/escoamento das águas pluviais (55,07%) e de coleta de esgoto (40,48%). Essa diferença mostra que, apesar do acesso à água potável ser quase universal, o saneamento básico e o controle das águas pluviais continua sendo uma fragilidade estrutural, o que prejudica a eficácia das políticas ambientais e de saúde pública. Esse contexto está diretamente relacionado ao ODS 6, que demanda progressos não só no acesso à água potável, área em que o município já se sobressai, mas também no saneamento completo, abrangendo coleta, tratamento e expansão contínua da infraestrutura.

- **ODS 11 – CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS**

O ODS 11 visa estimular cidades para que sejam inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. O PDDM de Lauro de Freitas está fortemente comprometido com esse objetivo, incorporando a Sustentabilidade Urbana como seu princípio orientador (art. 12, IV) e ao estabelecer um Eixo Estratégico para a Valorização do Meio Ambiente (art. 28). Esse eixo contempla a revitalização de espaços públicos, expansão de áreas verdes e educação ambiental, todos vinculados às metas do ODS 11.

No entanto, como evidenciado na análise das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), a implementação das iniciativas ambientais ficou muito aquém do estipulado no PPA, tendo suas ações em sua maioria com baixa execução, variando de 0% a 39,30%, com exceção do ano de 2022 em que a ação 1710 - Promoção de Ações Socioambientais e Educativas atingiu 100%, porém com valores mínimos e a fixação ajustada ter sido bem inferior ao que foi inicialmente publicado. Apesar de o município ter iniciativas positivas, como o processo de requalificação Parque Ecológico (com cerca de 90 mil m²) localizado na região de Vilas do Atlântico e com a da Lei Ordinária n.º 2.081/2024 que possibilita a criação do Parque Ecológico do Ipitanga às margens do Rio Sapato, que com isso estabelece novas áreas de conservação, essas iniciativas não se refletem em políticas públicas que recebam suporte financeiro adequado.

- **ODS 13 – AÇÃO CONTRA A MUDANÇA DO CLIMA**

O ODS 13 destaca a importância de incorporar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas nos instrumentos de planejamento. O PDDM de Lauro de Freitas inclui diretrizes focadas na proteção ambiental, eficiência “ecoenergética” e equilíbrio urbano, evidenciando uma intenção explícita de alinhamento com esse

propósito. No entanto, não apresenta detalhamento sobre essa questão, os dados coletados no PPA também não apresentaram referências sobre a questão climática. Porém para complementar o estudo, de acordo com o site do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG Municípios 2024), apesar de apresentar baixo índice de emissões per capita, o município registra um crescimento contínuo nas emissões ano após ano nos últimos 10 anos a uma taxa média de 9,2%a.a. O aumento nessas emissões foi atribuído principalmente à categoria das alterações no uso da terra, sendo o desmatamento o maior índice, ficando com 94% das emissões nesse quesito. As emissões do município de Lauro de Freitas totalizaram -466375,86 tCO₂e, já as remoções do município totalizaram 2463,00 tCO₂e (esse valor de remoção apenas foi possível por conta da vegetação secundária), de modo que as emissões líquidas (as emissões líquidas se referem às emissões brutas descontadas as remoções de dióxido de carbono (CO₂) da atmosfera) resultaram em -468838,86 tCO₂e. Essa situação evidencia a necessidade de se ter uma atenção maior a esse quesito pelo município nas peças de planejamento, tanto no PDDM quanto no PPA, já que atualmente não existe qualquer indício de ações para essa questão.

- **ODS 15 – VIDA TERRESTRE**

O ODS 15 visa proteger, restaurar e fomentar o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, combater a desertificação e impedir a perda de biodiversidade. Essa meta está em conformidade direta com as diretrizes do PDDM de Lauro de Freitas, que estabelece princípios para a valorização dos ecossistemas locais, preservação ambiental, recuperação de áreas degradadas e criação de unidades de conservação.

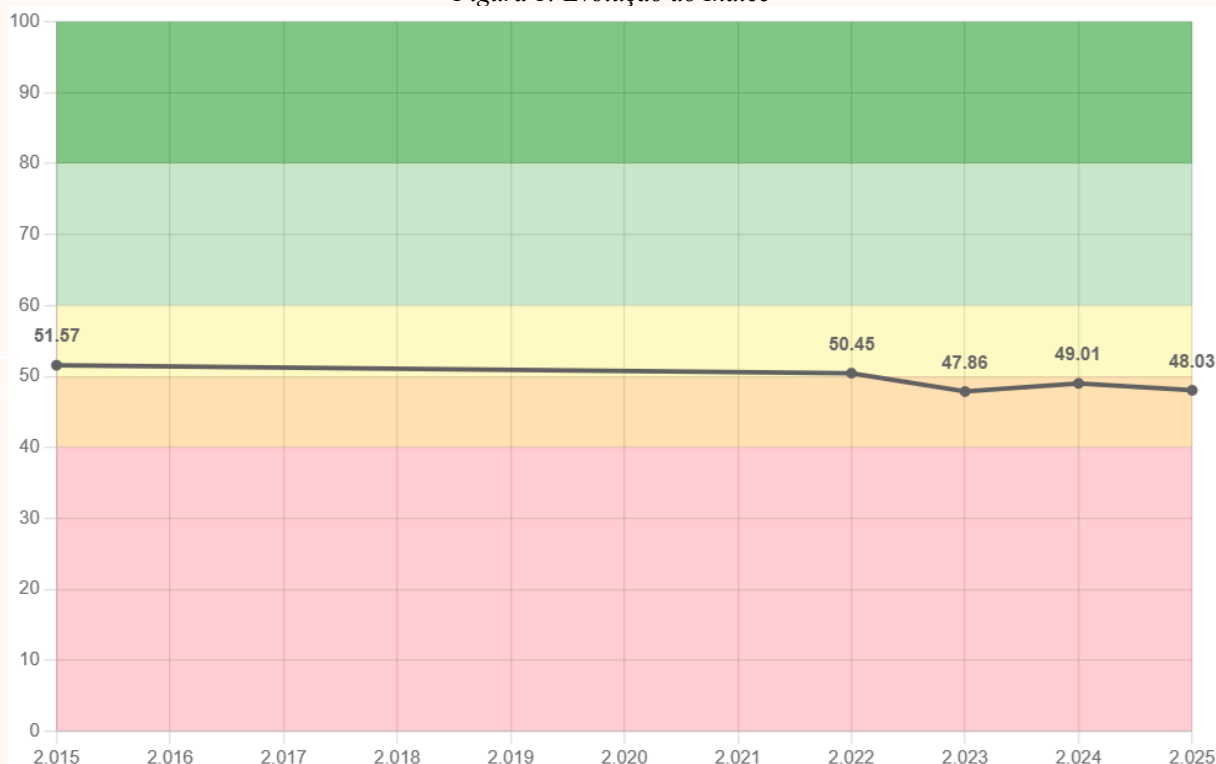
O município tem se esforçado para expandir suas áreas verdes e proteger regiões sensíveis, conforme evidenciam a Lei Ordinária n.º 2.081/2024, que institui o Parque Ecológico de Ipitanga, e a preservação do Parque Ecológico situado na área das Vilas do Atlântico, que conta com aproximadamente 90 mil m² de área preservada. Essas ações destacam o compromisso com a preservação do meio ambiente e com o ODS 15.

Entretanto, a análise das ações do PPA 2022–2025 revela uma fragilidade orçamentária nas políticas voltadas à vida terrestre, com execuções abaixo de 8% em iniciativas como “Reflorestamento e Criação de Áreas Verdes” e inferior a 40% na ação “Promoção de Ações Socioambientais”, esses foram os índices máximos aplicados, onde ambos ocorreram apenas no ano de 2024. Essa baixa execução orçamentária prejudica a realização eficaz das metas de restauração ambiental e preservação da biodiversidade, diminuindo o impacto positivo previsto no território do município.

O MUNICÍPIO DE LAURO DE FREITAS NO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES – BRASIL (IDSC-BR)

O município de Lauro de Freitas possui uma nota geral de 48,03 (em uma escala de 0 a 100, onde o índice entre 40 e 49,99 é considerado baixo), o que acaba posicionando o município no nível “baixo” no desenvolvimento sustentável perante os ODS. Essa informação é possível ser verificada no gráfico abaixo (Figura 1) intitulado de “Evolução do Índice” extraída do site IDSC.

Figura 1: Evolução do Índice

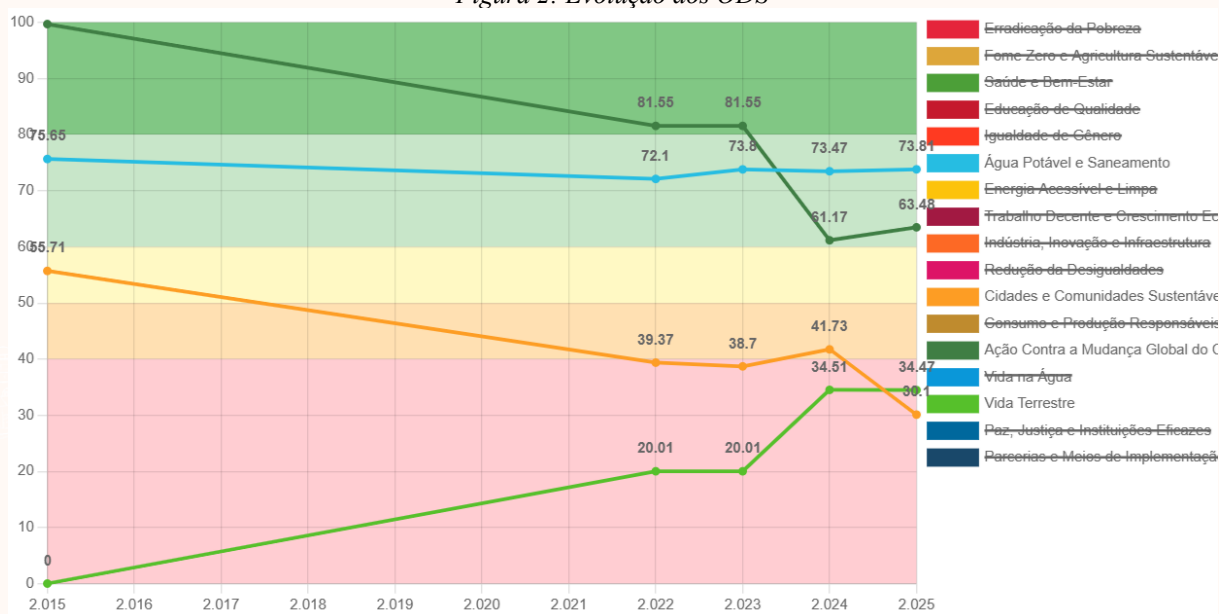


Fonte: IDSC (2025)

O gráfico apresenta valores que oscilaram entre os níveis médio e baixo nos últimos quanto anos em Lauro de Freitas. Sendo em 2022 uma nota geral classificada como índice médio e nos três anos seguintes não conseguindo mais atingir esse patamar, ficando apenas com a classificação baixa até então.

Nesse mesmo sentido, ao especificar os ODS 6, 11, 13 e 15 (Figura 2 – Evolução dos ODS), os índices apresentam uma certa oscilação nos últimos anos (2022 a 2025). Os ODS 6 - Água Potável e Saneamento e 13 - Ação Contra a Mudança do Clima apresentaram bons resultados com relação aos itens avaliados para cada um na Agenda 2030, obtendo notas 73,81 e 63,38, respectivamente (escala de 0 a 100). Esse resultado foi classificado como “Alto” perante a classificação determinada (60 a 79,99). Possivelmente muito impulsionados pelos altos valores empregados no município para o saneamento e limpeza da cidade. O mesmo não se aplica aos ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis e 15 - Vida Terrestre. Ambos foram classificados como “Muito Baixo”, ficando com índices de 30,10 e 34,47, respectivamente. Esses dois índices contribuíram para a baixa avaliação geral do município perante os critérios avaliados, o que demonstra a necessidade de mais atenção e investimentos a esses ODS.

Figura 2: Evolução dos ODS



Fonte: IDSC (2025)

É possível observar que esses dois índices, no período analisado, sempre tiveram baixa avaliação, mesclando entre os níveis “Baixo” ou “Muito baixo”, isso ajuda a evidenciar como eles estão sem assistência, não só pelo aspecto ambiental, mas também social.

De modo geral, a verificação dos ODS é reflexo do que o município vem realizando na área da sustentabilidade. Nesse sentido, pode-se inferir que o município de Lauro de Freitas ainda não se mostrou capaz de garantir uma execução orçamentária que envolva a adoção de estratégias de gestão que integrem os ODS. Em resumo, os dados coletados e analisados, indicam que coerência entre planejamento e execução das medidas ambientais, que conforme Ribeiro et al. (2024), é primordial para que se atenda aos anseios socioambientais, não se configura como uma marca da gestão pública deste município, sinalizando que as implicações futuras das decisões presentes (Drucker, 1954) precisam ser mais bem avaliadas pelos seus gestores em todo o ciclo orçamentário.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas análises realizadas, é possível afirmar que o município de Lauro de Freitas embora demonstre certo alinhamento normativo entre o PPA e o Plano Diretor do Município (PDDM), que reconhece a sustentabilidade como um princípio estruturante do desenvolvimento urbano municipal, apresenta uma distância expressiva entre o que foi previsto e o executado em seu orçamento entre os anos de 2022 e 2025.

Isso se deu porque as práticas adotadas não refletiram expressamente o que havia sido planejado, prejudicando a sua capacidade de avançar de forma substancial em suas políticas ambientais. Ao confrontar o planejamento com a execução ambiental nas peças orçamentárias ficou constatada uma centralização dos recursos em serviços continuados para a manutenção e uma retirada de investimento em estruturação. As ações relacionadas a função Saneamento centralizou os investimentos destinados à área Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos, ficando com taxas de execução acima de 90%, enquanto a função Gestão Ambiental, com valores bem mais modestos, revelaram baixíssimas aplicações, ficando com no máximo 8% de execução no período analisado.

Essa assimetria da execução orçamentária indica uma política ambiental do tipo reativa e operacional, e impacta também os ODS. Viu-se que, enquanto os ODS 6 (Água e Saneamento) e 13 (Ação Climática) vêm mostrando resultados relativamente bons, por outro lado, os ODS 11 (Cidades Sustentáveis) e 15 (Vida Terrestre) têm um desempenho muito fraco, o que reflete a falta de investimentos em áreas verdes, biodiversidade, recuperação ecológica, Gestão Ambiental e políticas urbanas voltadas para a sustentabilidade. Os dados divulgados pelo IDSC corroboram essa situação, colocando Lauro de Freitas em um nível geral baixo de desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, os resultados indicam que é necessário reforçar a conexão entre planejamento e orçamento, utilizando mecanismos mais eficazes para avaliar, monitorar e priorizar ações ambientais. Isso abrange o fortalecimento da capacidade institucional, a melhoria do processo de definição de prioridades orçamentárias, o aumento da visibilidade das políticas ambientais e a garantia de que os instrumentos de planejamento não se limitem apenas a estruturas formais, mas que direcionem de fato as ações do governo.

Portanto, é possível concluir que, para Lauro de Freitas avançar rumo a uma administração pública sustentável, há a necessidade de que a Gestão Ambiental se torne efetivamente uma prioridade política e orçamentária/financeira, para que ultrapasse o caráter operacional e traga ganhos socioambientais permanentemente. A consolidação de uma gestão pública sustentável dependerá da habilidade do município em converter suas intenções planejadas em ações concretas, assegurando que a agenda ambiental não seja apenas normativa, mas que integre de maneira efetiva o processo decisório e os investimentos públicos.

Convém pontuar ainda que este estudo, em consonância com a natureza das investigações científicas, apresenta limitações. O recorte geográfico restrito a um único município – Lauro de Freitas – e a exclusividade da análise documental — sem o aporte de entrevistas ou questionários para a triangulação de dados — configuram, no entendimento destes pesquisadores, as principais barreiras. Todavia, tais lacunas não invalidam os achados; ao contrário, oferecem solo fértil para que futuros esforços investigativos ampliem o escopo e a profundidade dessa temática.

REFERÊNCIAS

- Instituto Água & Saneamento Brasil. (s.d.). *Lauro de Freitas – Saneamento*. Disponível em: https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/ba/lauro-de-freitas?utm_source. Acesso em: 03 dez. 2025.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018). *Agenda 2030: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: IPEA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 04 set. 2025.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil -versão compilada*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 dez. 2025.
- Brasil (2025). *Painel de Indicadores SINISA*. Disponível em: <https://indicadores-sinisa-2025.cidades.gov.br/>. Acesso em: 10 dez. 2025.
- Brasil. (2001). Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 22 out. 2025.
- Cidades Sustentáveis. (s.d.). *Perfil Município de Lauro de Freitas número 2919207*. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/profiles/2919207/>. Acesso em: 02 dez. 2025.
- Confederação Nacional de Municípios (CNM). (2021) *Mandala ODS da CNM é apresentada em evento virtual sobre a Agenda 2030*. Brasília: CNM. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/mandala-ods-da-cnm-e-apresentada-em-evento-virtual-sobre-a-agenda-2030>. Acesso em: 18 nov. 2025.
- Confederação Nacional de Municípios (CNM). (2017). *Mandala ODS: uma ferramenta de diagnóstico e planejamento da Agenda 2030 nos municípios brasileiros*. Brasília: CNM. Disponível em: <https://ods.cnm.org.br>. Acesso em: 12 nov. 2025.
- Da Silva, A. M. et al. (2024). *Gestão e preservação ambiental: uma abordagem multidimensional*. Revista de Gestão e Secretariado, v. 15, n. 8, p. e3979-e3979.
- De Carvalho Silva, M. V. D.; Silva, M. S.; Dos Santos Pereira, A. (2024). *Inovação e orçamento público sustentável sob a égide do triple bottom line (TBL) e dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ods)*. In: 12nd International Symposium on Technological Innovation.
- Drucker, P. F. (1999). *Management by Objectives: Principles and Practice*. New York: HarperCollins.
- Drucker, P.F. (1954) *The Practice of Management*. New York: Harper & Row.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas.
- Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – BR (IDSC-BR). (s.d.) *Evolução do perfil do município 2919207*. Disponível em: https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/profiles/2919207/evolution/?Utm_source. Acesso em: 02 dez. 2025.
- Instituto Cidades Sustentáveis (ICS). (s.d.). *Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR): Introdução*. São Paulo: ICS. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/introduction/>. Acesso em: 22 out. 2025.
- Lauro de Freitas (BA). Lei nº 1.773, de 2018. *Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal – PDDM*. Lauro de Freitas, 2018. Disponível em:

- http://sedur.laurodefreitas.ba.gov.br/legislacao/LEI_1773_2018_REVIS%C3%83O_PDDM_PMLF.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.
- Lauro de Freitas (BA). Lei Ordinária n.º 2.081, de 22 de janeiro de 2024. ***Dispõe sobre a criação da Área Municipal de Conservação Sustentável denominada Parque Ecológico de Ipitanga, estabelece seus limites, objetivos e disciplina atividades na área protegida.*** Diário Oficial do Município de Lauro de Freitas, 22 jan. 2024.
- Marconi, M. de A.; Lakatos, E. M. (2017) ***Fundamentos de metodologia científica***. 8. ed. São Paulo: Atlas.
- Marques, J. F. S.; Santos, Â.V.; Aragão, J. M. C. (2020). ***Planejamento e sustentabilidade em instituições de ensino superior à luz dos objetivos do desenvolvimento sustentável.*** REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade, v. 10, n. 1, p. 14-29.
- Organização das Nações Unidas (ONU). (2023). ***Relatório Anual das Nações Unidas no Brasil 2022.*** Brasília: ONU Brasil. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2023-03/ONU_Brasil_Relatorio_Anual_2022.pdf. Acesso em: 04 out. 2025.
- Organização das Nações Unidas (ONU). (2015). ***Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.*** Brasília: ONU Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2025.
- Pereira, P. V. de M.; Figueiredo, Leonardo Francisco. 2020. Evolução dos gastos públicos ambientais dos municípios brasileiros: uma análise no período de 2005 a 2015. ***Engenharia Sanitária e Ambiental***, v. 25, n. 02, p. 425-437.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). (2020). ***A territorialização dos ODS no Brasil: o papel dos municípios.*** Brasília: PNUD. Disponível em: <https://www.br.undp.org>. Acesso em: 04 ago. 2025.
- Quirino, M. V. (2010). ***O planejamento estratégico como ferramenta na elaboração de um projeto político-pedagógico.*** Carpe Diem: Revista Cultural e Científica do UNIFACEX, v. 8, n. 1.
- Rezende, D. A. (2007). ***Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios.*** Revista de Administração Pública, v. 41, p. 505-536.
- Rezende, D. A. (2009). ***Planejamento estratégico municipal: projeto de planejamento e de política pública de um município brasileiro.*** Planejamento e políticas públicas, n. 32.
- Rezende, F.; Cunha, A. (2013). ***O Planejamento no Brasil: da crise à retomada do papel coordenador.*** Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública.
- Sachs, I. (2008). ***Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.*** Rio de Janeiro: Garamond.
- Silva, L. C. da. (2019). ***Proposta de integração dos objetivos de desenvolvimento sustentável com o orçamento público: Estudo em um município brasileiro para apoiar decisões sobre desempenho ambiental.***
- Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa – SEEG. (s.d.). Perfil territorial: Lauro de Freitas (BA). Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/territorio/ba-lauro-de-freitas>. Acesso em: 09 dez. 2025.
- Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCM-BA (s.d.). Consulta de Despesas. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/controle-social/consulta-de-despesas/>. Acesso em: 29 out. 2025.
- Tribunal De Contas Do Estado Da Bahia – TCM-BA. (s.d.). Consulta Pública. Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 10 nov. 2025.
- United Nations Conference on Environment and Development (1992). ***Agenda 21.*** Rio de Janeiro: UNCED.
- World Commission on Environment and Development. (1987). ***Our common future.*** United Nations.
- Zanchin, V. A.; De Freitas Carneiro, A.; Piacentini, A. L. S. (2023) ***Dimensões Da Sustentabilidade Nos Orçamentos Dos Municípios De Rondônia Com Maior Índice Firjan De Desenvolvimento Municipal.*** Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 13, n. 39, p. 344-370.