

Desacoplamento institucional e governança ambiental: uma análise da confiabilidade orçamentária no estado da Paraíba

Institutional decoupling and environmental governance: an analysis of budget reliability in the State of Paraíba

Desacoplamiento institucional y gobernanza ambiental: un análisis de la confiabilidad presupuestaria en el estado de Paraíba

GT02 - Finanças Públicas e Accountability

Christiano Coelho – PPGP/UFPB

Luciano Andrade Farias – PPGP/UFPB

RESUMO

Este relato técnico analisa a convergência entre o planejamento e a execução orçamentária voltados à gestão ambiental na Administração Estadual da Paraíba, sob a ótica da Agenda 2030 e de princípios de governança orçamentária da OCDE. O objetivo foi investigar a existência de indicadores de desacoplamento institucional - fenômeno reconhecido por concepções teóricas neoinstitucionais, caracterizado pela desconexão entre o discurso formal (planejamento) e a prática administrativa (execução). Metodologicamente, realizou-se levantamento documental e sistematização de dados dos Quadros de Detalhamento de Despesa (QDD) e da execução orçamentária (função 18), no período de 2012 a 2024. Para avaliar a confiabilidade orçamentária, adaptou-se a metodologia internacional *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA). Os resultados demonstram subexecução crônica, com o estado atingindo a pontuação mínima na escala PEFA, pois em nenhum dos 13 anos analisados a execução alcançou 85% do planejado. Identificou-se ainda que a complexidade técnica dos documentos orçamentários pode dificultar a transparência e a *accountability* social, com risco de não percepção desse cenário pela sociedade. O trabalho conclui com recomendações ao Poder Executivo para adoção de premissas orçamentárias realistas e acessíveis e ao Tribunal de Contas do Estado para fortalecer o controle preventivo e utilizar parâmetros objetivos de fiscalização.

Palavras-chave: Orçamento público; Gestão ambiental; Desacoplamento institucional; Confiabilidade orçamentária; Paraíba.

ABSTRACT

This technical report analyzes the convergence between budget planning and execution focused on environmental management in the State Administration of Paraíba, from the perspective of the Agenda 2030 and the OECD principles of budgetary governance. The main objective was to investigate the existence of indicators of institutional decoupling - a phenomenon recognized in neo-institutional theoretical perspectives and characterized by the disconnection between formal discourse (planning) and administrative practice (execution). Methodologically, a documentary analysis and systematization of data from the Expenditure Detail Tables (QDD) and budget execution (Function 18) of the State Administration of Paraíba were carried out, covering the period from 2012 to 2024. To assess budget reliability, the international Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) methodology was adapted. The results show chronic under-execution, with the state achieving the minimum score on the PEFA scale, since in none of the 13 years analyzed did execution reach the minimum level of 85% of the planned amount. In addition, the technical complexity of budget documents may hinder transparency and social accountability, creating the risk that society may not perceive this scenario. The study concludes with recommendations to the Executive Branch for the adoption of realistic and accessible budget assumptions and to the State Court of Auditors for strengthening preventive oversight and adopting objective audit parameters.

Keywords: Public budget; Environmental management; Institutional decoupling; Budget reliability; Paraíba.

RESUMEN

Este informe técnico analiza la convergencia entre la planificación y la ejecución presupuestarias orientadas a la gestión ambiental en la Administración del Estado de Paraíba, desde la perspectiva de la Agenda 2030 y de los principios de gobernanza presupuestaria de la OCDE. El objetivo principal fue investigar la existencia de indicadores de desacoplamiento institucional, fenómeno reconocido por las perspectivas teóricas neoinstitucionales y caracterizado por la desconexión entre el discurso formal (planificación) y la práctica administrativa (ejecución). Metodológicamente, se realizó un análisis documental y la sistematización de datos de

RELATO TÉCNICO

los Cuadros de Detalle del Gasto (QDD) y de la ejecución presupuestaria (función 18) de la Administración del Estado de Paraíba, abarcando el periodo de 2012 a 2024. Para evaluar la fiabilidad presupuestaria, se adaptó la metodología internacional Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Los resultados muestran una subejecución crónica, alcanzando el estado la puntuación mínima en la escala PEFA, ya que en ninguno de los 13 años analizados la ejecución alcanzó el nivel mínimo del 85 % de lo planificado. Además, se identificó que la complejidad técnica de los documentos presupuestarios puede dificultar la transparencia y la rendición de cuentas social, con el riesgo de que la sociedad no perciba este escenario. El trabajo concluye con recomendaciones al Poder Ejecutivo para la adopción de supuestos presupuestarios realistas y accesibles y al Tribunal de Cuentas del Estado para el fortalecimiento del control preventivo y el uso de parámetros objetivos de fiscalización.

Palabras clave: Presupuesto público; Gestión ambiental; Desacoplamiento institucional; Confiabilidad presupuestaria; Paraíba

1. Introdução:

No contexto da gestão pública contemporânea, o orçamento não deve ser visto apenas como uma peça contábil, mas como um autêntico instrumento de planejamento governamental (Conti, 2020; Cavalcante et al., 2025). Além disso, é possível visualizá-lo como uma ferramenta com potencial de refletir as prioridades políticas e sociais de um governo, possibilitando o controle dos gastos públicos (Shah & Shen, 2007).

Com a ascensão da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (ONU, 2015), que visam inserir, sob uma perspectiva internacional, a temática ambiental na implementação de políticas públicas (Alves & Fernandes, 2020), é esperado, na realidade brasileira, que não apenas a União, mas também os entes subnacionais – estados e municípios – alinhem suas finanças às metas ambientais globais.

Essa participação ativa dos entes federados, que chegou a ser diretamente mencionada na Resolução que instrumentalizou os ODS (ONU, 2015), reflete o que se chama de governança aberta multinível (López Pagán, 2019). Assim, confere-se maior importância ao estudo do sistema orçamentário de estados e municípios, dada a essencialidade dos instrumentos a ele associados para que sejam alcançadas as metas a que o Estado brasileiro aderiu internacionalmente.

Para investigar como essa relação entre orçamento público e governança ambiental se desenvolve nesse contexto, o presente relato técnico tem como objetivo analisar, na realidade da Administração Estadual da Paraíba, o comportamento da execução orçamentária vinculada à gestão ambiental, a partir de uma perspectiva que busca aferir a concretização do planejamento orçamentário exteriorizado nessa área de atuação estatal.

Busca-se, em síntese, revelar como se apresenta a adesão do ente estadual às prioridades orçamentárias exteriorizadas em matéria ambiental, bem como demonstrar até que ponto essa avaliação é acessível à sociedade como um todo, na linha do que preconiza a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, que possui princípios de governança orçamentária (OCDE, 2014) que orientam os membros e pretendentes aderentes – condição atual do Brasil – em matéria de modernização e de boas práticas orçamentárias (Santos, 2022).

2. Delimitação da Situação Problema

Apesar da dominância no debate público da temática ambiental e da agenda da sustentabilidade (Freitas, 2018), é necessário que haja cautela quando se avaliam comportamentos governamentais com relação à priorização do referido tema. Afinal, com base em uma visão do orçamento público sob uma ótica neoinstitucional, observa-se que as estruturas governamentais, muitas vezes pressionadas por demandas do ambiente externo, podem aderir a essas agendas de modo apenas cerimonial ou simbólico (Cohen & Karatzimas, 2014; Covaleski et al., 2007; Guesser, Petri e Lavarda, 2020).

Esse cenário pode revelar o que Meyer e Rowan (1977) chamam de desacoplamento, que seria uma cisão entre a estrutura formal da entidade governamental e as atividades técnicas executadas. Na busca de legitimidade perante a sociedade, é possível que as posições externalizadas pelos agentes governamentais e pelas instituições não se traduzam em resultados efetivos compatíveis com o discurso de legitimação adotado (Suchman, 1995).

RELATO TÉCNICO

Ainda com amparo em uma ótica neoinstitucional do fenômeno, mostra-se pertinente citar a visão de DiMaggio e Powell (1983), que tratam do chamado isomorfismo coercitivo. Em síntese, esse fenômeno é observado quando as instituições exteriorizam visões e comportamentos homogêneos, muitas vezes na busca por legitimação institucional, mas essa imagem revelada não corresponde a resultados práticos efetivos.

Aplicando essa perspectiva acima à realidade dos sistemas orçamentários, aponta-se para o risco de que o discurso de valorização ambiental eventualmente adotado não revele, na prática, uma aplicação de recursos consistente e mudanças substantivas na priorização alocativa da temática do meio ambiente.

No âmbito do sistema orçamentário público, essa “estrutura formal” ou “discurso” ganha materialidade em peças de planejamento como o Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD). O QDD atua como um instrumento que viabiliza um maior detalhamento e especialização das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) (Giacomoni, 2022). É no citado documento que as despesas de um determinado exercício são distribuídas por órgãos, unidades orçamentárias, programas e ações, permitindo-se identificar a promessa de alocação de recursos especificamente para a gestão ambiental, o que nem sempre se concretiza ao longo da execução orçamentária propriamente dita.

Desse modo, o **problema prático** que justifica a presente investigação se relaciona com o risco de a proposta de valorização ambiental (exteriorizada por meio de formas diversas, inclusive no já mencionado QDD) não revelar uma execução prática que efetivamente priorize a temática do meio ambiente e com o risco de que essa situação não seja facilmente visualizada pela sociedade.

Especificamente com relação a esse último ponto, que diz respeito à percepção das prioridades governamentais pela população, destaca-se que, apesar da ampliação da disponibilização de dados fiscais abertos, em decorrência do avanço tecnológico dos últimos anos no país, isso por si só não assegura a ideia de *accountability*, já que com frequência a complexidade dos dados os torna inacessíveis a uma considerável parcela da população (Zigoni & Moroni, 2022).

Dadas as limitações inerentes à natureza do presente relato técnico, esse tipo de apuração demanda recortes geográficos e temporais.

A delimitação geográfica deste trabalho – estado da Paraíba – se explica por razões diversas. Primeiramente, registre-se que há indicativos de alocação irregular de recursos em gestão ambiental na realidade dos estados do Nordeste, se considerado período anterior ao estabelecimento dos ODS pela ONU (Borinelli, Guandalini & Baccaro, 2017). Some-se a isso o fato de o estado paraibano enfrentar desafios ambientais de naturezas extremas, que vão desde a desertificação até o risco de inundações, enxurradas e deslizamentos (Santos & Freitas, 2020; Brasil, 2023). Além disso, o recente crescimento considerável do estado, com relação ao Produto Interno Bruto (Câmara, 2025), reforça a importância de se avaliar com mais proximidade o seu planejamento orçamentário ambiental e sua concretização.

Dessa forma, o diálogo cabível entre a visão neoinstitucional do orçamento antes apresentada e o potencial problema de gestão é evidenciado no cotejo entre o planejamento e a prática: para verificar se há elementos indicativos do fenômeno do desacoplamento institucional na governança orçamentária ambiental da Paraíba, torna-se imprescindível comparar os valores inicialmente detalhados no QDD com a execução orçamentária real.

O recorte temporal definido para esta investigação abrange o período de 2012 a 2024. A escolha desse intervalo não é aleatória. Ela possibilita a avaliação de um ciclo plurianual completo – período de 4 anos do chamado Plano Plurianual, um dos instrumentos de planejamento orçamentário previstos na Constituição Federal (Brasil, 1988) – anterior ao estabelecimento da Agenda 2030 (2012 a 2015), viabilizando uma comparação com os ciclos orçamentários posteriores à formalização dos ODS.

A partir dos elementos obtidos, que permitem mapear aspectos de governança ambiental associada ao orçamento de determinado ente federado, ainda é possível fornecer subsídios para o aperfeiçoamento da atividade do controle externo na fiscalização da execução orçamentária. Como sustenta Lima (2025), o controle das finanças públicas deve ir além de uma simples conferência numérica de receitas e despesas. A autora defende que o exame orçamentário precisa evoluir para se tornar uma ferramenta apta a possibilitar à sociedade o acompanhamento do emprego dos recursos públicos nos programas ambientais elegidos e revelados como prioritários.

RELATO TÉCNICO

Com relação a essa proposição de um controle menos formal do orçamento público, o presente relato também discute a aderência do processo orçamentário da Administração Pública estadual paraibana com relação à dimensão participativa dos princípios de governança orçamentária da OCDE, notadamente quando se estimula a elaboração de peças orçamentárias abertas e acessíveis (Bijos, 2014; Silva & Nascimento, 2023).

3. Relato da Experiência

Para verificar a presença de elementos indicativos do fenômeno do desacoplamento institucional na governança ambiental da Paraíba, o presente relato baseou-se no levantamento e na sistematização de dados orçamentários oficiais compreendidos entre os exercícios de 2012 e 2024.

A apuração exigiu a contraposição de duas bases de dados distintas. Para identificar a “estrutura formal” ou o planejamento governamental exteriorizado, foram coletadas as dotações inicialmente previstas no Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) do estado, com foco exclusivo nas dotações direcionadas à função orçamentária de “gestão ambiental”.

A referência acima se baseia na Portaria nº 42/1999, editada pelo à época denominado Ministério de Orçamento e Gestão, atualmente referida como Portaria SOF/SETO/ME no 42, de 14 de abril de 1999 (Brasil, 2022). Ela se aplica nacionalmente, padronizando a área de despesa para onde se canalizam os recursos. Há 28 áreas de aplicação – denominadas funções orçamentárias –, sendo que a função gestão ambiental recebeu o código numérico 18.

O direcionamento da análise para as despesas empenhadas na “função 18” revela uma opção metodológica pela perspectiva funcional da despesa, em detrimento da programática e da institucional. Ressalte-se que todos os caminhos oferecem seus pontos positivos e suas dificuldades metodológicas (Moura et al., 2017), cabendo a quem promove a pesquisa tomar decisões sobre a linha a ser seguida. A maior recorrência de pesquisas que consideram a perspectiva funcional (Tridapalli et al., 2011) acabou orientando a opção no presente relato técnico.

Por outro lado, para capturar a “prática orçamentária” real, procedeu-se ao levantamento da execução orçamentária efetiva (considerando-se os valores empenhados) vinculada a essa mesma função. O acesso a esses dados de execução foi viabilizado por meio de elementos extraídos do Sistema Sagres, ferramenta de acompanhamento da gestão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), utilizando-se de informações fornecidas via Lei de Acesso à Informação¹ para a completude dos dados apurados. Apesar de dados de execução orçamentária possuírem natureza pública, a restrição de acesso ao referido sistema justificou a solicitação.

3.1 A análise dos QDDs

Para acessar o QDD, utilizou-se do endereço eletrônico <https://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias>. Nele o acesso ao referido instrumento não foi dificultado, havendo um campo específico com link direcionado para cada exercício, dissociado das leis orçamentárias, conforme se vê na Figura 1.

- Leis Estaduais				
Ano	PPA*	LDO	LOA	QDD
2007		8.070	8.171	2007
2008	8.484	8.264	8.485	2008
2009		8.620	8.708	2009
2010		8.863	9.046	2010
2011	9.327	9.196	9.331	2011
2012	9.657	9.431	9.658	2012
2013		9.856	9.949	2013
2014		10.069	10.262	2014
2015		10.339	10.437	2015
2016	10.632	10.493	10.633	2016
2017		10.730	10.850	2017
2018		10.948	11.057	2018
2019		11.162	11.295	2019
2020	11.626	11.406	11.627	2020
2021	11.834 (Revisão)	11.776	11.831	2021
2022	12.148 (Alteração)	12.022	12.192	2022
2023	12.433 (Alteração)	12.371	12.561	2023
		Anexos		
		12.427		
2024	13.040	12.736	13.041	2024
		13.529		

Figura 1 – imagem extraída do Portal da Transparência do Governo do Estado da Paraíba

¹ O pedido de acesso à informação gerou protocolo, que poderá ser enviado na versão com autoria identificada.

RELATO TÉCNICO

No entanto, a estruturação do QDD pode não ser facilmente compreendida para um cidadão leigo que deseja obter informações sobre o planejamento governamental, em determinado exercício financeiro, em matéria de gestão ambiental. É necessário que o interessado possua noções acerca dos códigos numéricos associados à gestão ambiental, para que haja a devida compreensão do quantitativo de recursos inicialmente projetado para determinada ação atrelada à função gestão ambiental.

Para se visualizar de modo mais claro o que ora se relata, apresenta-se na Figura 2 uma imagem extraída do QDD do estado da Paraíba referente ao exercício de 2024, mais especificamente da unidade orçamentária Superintendência de Administração do Meio Ambiente (Sudema), autarquia estadual da Paraíba.

Programa:	5300 - Meio Ambiente e Sustentabilidade	2.353.000
Ação:	18.128.5300.4428 - Capacitação de Recursos Humanos da SUDEMA	20.000
Localizador:	18.128.5300.4428.0272 - 1ª REGIÃO - SEDE: JOÃO PESSOA	20.000
Proposta:	Pessoa capacitada	20.000
Piano Orçamentário:	18.128.5300.4428.0272.0000 - Capacitação de Recursos Humanos da SUDEMA	20.000
	10 33.90 0 1.753 0000 00 9999 2	20.000
Ação:	18.541.5300.1498 - Diagnóstico da Cobertura Vegetal	5.000
Localizador:	18.541.5300.1498.0287 - ESTADUAL	5.000
Proposta:	Área diagnosticada	5.000
Piano Orçamentário:	18.541.5300.1498.0287.0000 - Diagnóstico da Cobertura Vegetal	5.000
	10 33.90 0 1.753 0000 00 9999 2	5.000

Figura 2 – imagem extraída do QDD de 2024 do orçamento estadual da Paraíba

Percebe-se que ao longo de todo o QDD não há qualquer menção à expressão “gestão ambiental”. A pessoa interessada em identificar o montante de recursos destinados a essa área de atuação estatal necessita do conhecimento prévio de que a função orçamentária 18 a ela corresponde.

Além disso, percebe-se que são necessários alguns conhecimentos adicionais de conceitos orçamentários, como os de subfunção, programa e ação.

Em breves linhas, a *subfunção* seria o nível imediato de subdivisão da função orçamentária. Ela também está nacionalmente padronizada, com previsão na citada Portaria nº 42/1999, que, na temática da gestão ambiental, estabeleceu 5 subfunções: 541 – Preservação e Conservação Ambiental; 542 – Controle Ambiental; 543 – Recuperação de Áreas Degradadas; 544 – Recursos Hídricos; e 545 – Meteorologia (Brasil, 1999; Brasil, 2025).

O *programa orçamentário* reflete objetivos estratégicos da entidade estatal para um ciclo plurianual (Lima, 2022).

Já a *ação orçamentária* corresponderia a desdobramentos do programa orçamentário, com especificação na Lei Orçamentária anual (Giacomoni, 2022; Moura et al., 2017).

Ao contrário das funções e subfunções, que são padronizadas nacionalmente por portaria do Governo Federal, como visto, os programas e ações variam de acordo com os entes, devendo ser extraídos das respectivas leis orçamentárias.

Desse modo, e voltando-se para o conteúdo da Figura 2 acima, quando se identifica no QDD a sequência “Ação - 18.541.5300.1498 - Diagnóstico da Cobertura Vegetal - 5.000”, isso significa que se trata de uma previsão orçamentária de despesa na função *gestão ambiental* (código 18), na subfunção *preservação e conservação ambiental* (código 541), no programa orçamentário *meio ambiente e sustentabilidade* (código 5300) e na ação orçamentária *diagnóstico da cobertura vegetal* (código 1498). O valor R\$ 5.000,00 corresponde ao montante originalmente planejado para aplicação, por parte da Sudema.

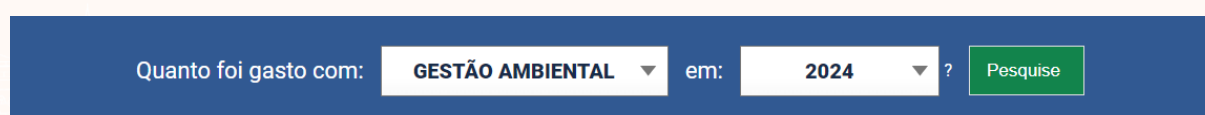
Nesse sentido, percebe-se que não se trata de uma estruturação facilmente compreensível por pessoas não acostumadas com o manuseio de peças orçamentárias, notadamente pelo fato de sequer haver menção escrita à área de atuação *gestão ambiental*. Exige-se um conhecimento mínimo de conceitos orçamentários e codificações normativas para que se acesse o quantitativo planejado pelo ente governamental para a área de interesse de quem investiga a questão.

RELATO TÉCNICO

Com relação aos valores associados a cada ação orçamentária listada no QDD, deve-se pontuar que ele não significa o montante efetivamente empenhado durante a execução orçamentária, mas a sinalização do que o ente estatal pretende aplicar naquela área ao longo do exercício. Para que se saiba o valor efetivamente empenhado ou pago, é necessário acessar outras fontes, como se verá no tópico a seguir.

3.2 A análise da execução orçamentária

O processo de análise da execução orçamentária propriamente dita, com relação à Administração Estadual da Paraíba, mostrou-se bem mais acessível e intuitivo do que o processo de apreciação do QDD. No portal da transparência estadual, acessado pelo endereço <https://transparencia.pb.gov.br/>, logo na página inicial há um campo em que se pode selecionar o quanto foi gasto nas mais diversas funções governamentais, segmentado por exercício orçamentário. A Figura 3 ilustra com mais clareza o que foi descrito:



Quanto foi gasto com: **GESTÃO AMBIENTAL** em: **2024** ? **Pesquise**

Figura 3 – imagem extraída do portal da transparência do governo da Paraíba

Ocorre que no portal da transparência do estado selecionado as informações disponibilizadas desse modo somente se referem ao exercício de 2015 em diante. Por esse motivo, dado o recorte temporal selecionado para análise, foi necessário recorrer a um pedido de acesso à informação ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo responsável pela fiscalização da Administração Estadual da Paraíba.

Como resposta, foram encaminhados 13 arquivos em formato .xlsx, sendo um para cada exercício financeiro solicitado. Nas planilhas encaminhadas, constam dados da execução orçamentária do estado da Paraíba, incluindo especificações como unidade orçamentária, data do empenho, valor empenhado, valor pago, função, subfunção, programa e ação, entre outros elementos menos relevantes para a análise técnica proposta.

Uma vez obtidas as informações do órgão de controle externo paraibano, foi possível comparar os dados ali revelados com os montantes que haviam sido planejados e externalizados no QDD. Essa comparação é relevante porque a análise isolada de cada grupo de valores – apenas o planejamento ou apenas o executado – não permite extrair conclusões mais precisas acerca do grau de adesão às prioridades de alocação orçamentária exteriorizadas quando se aprova a Lei Orçamentária anual.

3.3 Parametrização utilizada

Uma vez obtidas as informações das fontes documentais acima apresentadas, foi possível verificar, por exemplo, o que se pode chamar de confiabilidade orçamentária, que reflete o grau de concretização do orçamento público em comparação com a versão originalmente aprovada (PEFA Secretariat, 2018).

Adotou-se, no presente relato técnico, a metodologia PEFA, que se ampara em padrões internacionais e boas práticas de gestão das finanças públicas reconhecidos por especialistas e acadêmicos da área (PEFA Secretariat, 2018).

O Secretariado do PEFA, instituição responsável pela condução da metodologia citada, tem colaborado diretamente com a ONU no monitoramento de indicadores do ODS, o que inclui o indicador 16.6.1, que trata da credibilidade orçamentária (PEFA, Secretariat, [2024]). Logo, mostra-se como um indicador pertinente para análise de orçamento público em um contexto de verificação de adesão ao discurso de sustentabilidade ambiental no contexto da Agenda 2030.

Para avaliar a confiabilidade orçamentária, a metodologia PEFA traz algumas variáveis. Considerando o escopo do presente relato técnico, a variável adotada foi aquela que elenca 4 estágios de avaliação para os orçamentos, a depender da variação percentual entre o orçamento planejado e o orçamento executado.

No quadro 1 abaixo é exposta a forma de estruturação desse indicador pela metodologia PEFA. Observe-se que no indicador selecionado o recorte temporal se refere aos últimos três exercícios. Além disso, trata-se de uma

metodologia empregada para a valoração da execução orçamentária global do ente governamental avaliado, não se limitando a temáticas setoriais.

Quadro 1 – Tipologia PEFA para avaliação da confiabilidade orçamentária

<u>PONTUAÇÃO</u>	<u>REQUISITOS MÍNIMOS PARA PONTUAÇÃO</u>
A	A despesa executada ficou entre 95% e 105% da despesa agregada orçada aprovada em pelo menos dois dos últimos três anos.
B	A despesa executada ficou entre 90% e 110% da despesa agregada orçada aprovada em pelo menos dois dos últimos três anos.
C	A despesa executada ficou entre 85% e 115% da despesa agregada orçada aprovada em pelo menos dois dos últimos três anos.
D	O desempenho é inferior ao exigido para a pontuação C.

Fonte: elaborado pelos autores com base em PEFA Secretariat (2018).

Para adequar a metodologia citada ao escopo da análise técnica visada no presente trabalho, realizou-se uma adaptação nos seguintes moldes:

a) **Delimitação setorial:** diferentemente da análise agregada da despesa total do governo, o indicador foi aplicado especificamente sobre a “função 18” (gestão ambiental), ou seja, apenas sobre uma parcela dos recursos orçamentários aplicados, já que uma das finalidades do trabalho é identificar o grau de compromisso real com a pauta de sustentabilidade e do meio ambiente;

b) **Ajuste da escala temporal:** o paradigma original da metodologia PEFA avalia o desempenho em dois dos últimos três exercícios (aproximadamente 66,7% do tempo). Para manter essa proporção no recorte temporal deste trabalho, a escala foi ajustada para o período de 13 anos, exigindo que a conformidade ocorresse em pelo menos 9 dos 13 exercícios analisados para atingir as pontuações superiores.

O Quadro 2 a seguir indica esse paradigma adaptado com base na metodologia PEFA explicitada.

Quadro 2 – Parametrização utilizada para a análise técnica dos dados coletados

<u>PONTUAÇÃO</u>	<u>REQUISITOS MÍNIMOS PARA PONTUAÇÃO</u>
A	A despesa executada na função gestão ambiental ficou entre 95% e 105% em pelo menos 9 dos 13 anos
B	A despesa executada na função gestão ambiental ficou entre 90% e 110% em pelo menos 9 dos 13 anos

C	A despesa executada na função gestão ambiental ficou entre 85% e 115% em pelo menos 9 dos 13 anos
D	A despesa executada na função gestão ambiental ficou abaixo do exigido para a pontuação C

Fonte: elaborado pelos autores a partir de adaptação da metodologia conduzida pelo PEFA Secretariat (2018).

3.4 Consolidação dos elementos apurados

A partir da consolidação desses dados, foi possível construir o cenário comparativo a seguir exposto, que revela o comportamento do planejamento orçamentário ambiental, na realidade estadual da Paraíba, em cotejo com sua execução propriamente dita ao longo de 13 anos (2012 a 2024), o que inclui períodos anteriores e posteriores aos ODS. Em síntese, identificou-se o valor empenhado na função gestão ambiental em cada exercício e foi feita uma comparação com o montante exteriorizado no QDD inicialmente aprovado para o período.

A extração do percentual de execução global da “função 18” (gestão ambiental) em cada exercício revelou os seguintes índices:

Quadro 3 – Análise da confiabilidade orçamentária em gestão ambiental na Paraíba

EXERCÍCIO FINANCEIRO	PERCENTUAL DE CONCRETIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO EM GESTÃO AMBIENTAL
2012	22,03%
2013	76,36%
2014	79,55%
2015	46,43%
2016	63,02%
2017	60,00%
2018	81,82%
2019	83,59%
2020	39,24%

2021	51,04%
2022	70,14%
2023	72,56%
2024	72,97%

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados coletados

Vê-se, portanto, que após a aplicação dos parâmetros adaptados da metodologia PEFA (Quadro 2), verificou-se que em nenhum dos 13 exercícios financeiros analisados o estado da Paraíba conseguiu atingir o nível mínimo de 85% de execução do orçamento planejado para a área de gestão ambiental e exteriorizado de modo detalhado no QDD respectivo. Em 2019 até se chegou perto do patamar mínimo aceitável, mas no exercício seguinte (ano do início da pandemia de COVID-19, vale destacar), já houve queda acentuada.

No cenário apurado, a confiabilidade orçamentária do orçamento ambiental da Administração Estadual da Paraíba receberia a pontuação D na tipologia PEFA explicitada (Quadro 1), ao menos com relação ao critério destacado.

Deve-se realçar ainda que na análise realizada foram considerados os recursos empenhados na função gestão ambiental. Ocorre que não se pode concluir que a despesa empenhada necessariamente tenha ensejado o pagamento. Há três estágios da despesa orçamentária: empenho, liquidação e pagamento. Embora o empenho corresponda ao enquadramento do gasto no crédito orçamentário apropriado, com dedução daquele valor do saldo da dotação específica, é necessário, antes do pagamento, que haja a liquidação, que seria a verificação documental da entrega do bem ou da prestação de serviço associados àquela despesa (Giacomoni, 2022).

A partir dessas ideias, e acompanhando a proposta de Servalho et al. (2025), a partir dos dados obtidos junto ao TCE-PB foi realizado um cotejo entre o montante empenhado na “função 18” e o montante efetivamente pago. No período avaliado, a taxa média de pagamento atingiu 96,61%, calculada com base na razão entre o total pago e o total empenhado no período (média ponderada pelos valores anuais de empenho).

Como visto, não houve grandes distorções entre o montante pago com relação ao que chegou a ser objeto de empenho – exceção feita ao exercício de 2013, quando a taxa de pagamento caiu para 89,5%. Isso, porém, não permite concluir que o planejamento foi seguido com precisão, já que a comparação com o QDD, que refletiu o planejamento originário de aplicação de recursos em gestão ambiental, não alcançou percentuais recomendados a partir de parâmetros internacionais.

4. Recomendações

Considerando a constatação de uma subexecução orçamentária crônica no âmbito da Administração Pública objeto de análise, foi possível reconhecer fortes indicativos de um desacoplamento entre o grau de priorização da agenda ambiental explicitado no QDD de cada exercício e aquilo que se apresentou na prática orçamentária.

Diante desse cenário, ganha relevância a atuação dos órgãos de controle externo mais diretamente associados à fiscalização orçamentária dos entes estatais – os Tribunais de Contas (Brasil, 1988). No contexto de reflexão sobre a implantação efetiva dos ODS, atribui-se também a tais órgãos a incumbência de, em sua atuação institucional, estimular comportamentos e práticas aptas a atender às demandas da Agenda 2030 (Lima, 2025; Machado & Iocken, 2021).

Na linha do que se espera de um relato técnico, e a partir daquilo que foi apurado, propõem-se algumas recomendações que podem ser direcionadas tanto aos gestores estaduais responsáveis pela execução orçamentária, quanto para o Tribunal de Contas responsável pela fiscalização do governo estadual objeto de avaliação.

4.1 Recomendações direcionadas ao Poder Executivo estadual

Como ajustes direcionados aos atores responsáveis pela elaboração e pela execução do orçamento público estadual, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

a) **Adoção de premissas mais realistas na elaboração das leis orçamentárias.** De nada serve inflar as dotações direcionadas à gestão ambiental na Lei Orçamentária e no QDD, criando expectativas com relação à priorização conferida à temática, se o histórico de execução revela uma sequência de exercícios com baixa concretização do planejado. Os princípios 5, 7 e 10 de governança orçamentária da OCDE (2014) reforçam a necessidade de que as escolhas orçamentárias devem ser realistas e que as previsões devem ser dotadas de qualidade, com monitoramento contínuo da execução;

b) **Incorporação de práticas de facilitação do acesso ao conteúdo eminentemente técnico dos principais documentos orçamentários.** A criação de versões cidadãos dos referidos documentos, com uso de diversos tipos de linguagens para atrair a atenção da sociedade, seria uma medida com potencial de fortalecer os mecanismos de transparência que são esperados das estruturas governamentais (Zigoni & Moroni, 2022). Na realidade do presente relato técnico, por exemplo, as informações sobre a execução orçamentária extraídas do portal da transparência (Figura 3) já sinalizam para um caminho possível, cabendo estender o modelo para outros documentos de modo a permitir a comparação com a realidade do momento da aprovação das leis orçamentárias.

4.2 Recomendações direcionadas ao Tribunal de Contas do Estado

Diante da potencial resistência que pode ser encontrada na adoção voluntária de medidas, também se mostram pertinentes orientações ao órgão de controle orçamentário, como aquelas propostas a seguir:

a) **Inclusão, nos elementos de fiscalização orçamentária, de aspectos que visam identificar as causas da reduzida confiabilidade orçamentária das entidades controladas.** É necessário que os gestores sejam instados a justificar o motivo de discrepâncias notórias entre o planejamento orçamentário revelado e sua efetiva concretização, como forma de se aproximar do multifacetado conceito de *accountability* (Pinho & Sacramento, 2009);

b) **Adoção de parâmetros reconhecidos internacionalmente – como a metodologia PEFA indicada – ou, ainda que não sejam internacionalmente adotados, com grau considerável de objetividade,** de modo a tornar o controle orçamentário mais preciso e, nessas condições, menos suscetível à relativização de execuções orçamentárias reduzidas em decorrência da indeterminação dos parâmetros fiscalizatórios;

c) **Ampliação do controle orçamentário preventivo,** inclusive com emprego de ferramentas aptas a alertar os agentes públicos fiscalizados de cenários iminentes de execução orçamentária insuficiente em matérias relevantes, mitigando-se as possibilidades de alegação futura de desconhecimento do problema para fins de afastamento de responsabilidades;

d) **Exigência de que as peças orçamentárias sejam viabilizadas não apenas de forma técnica, mas também de modo a permitir a compreensão de seu conteúdo por distintos grupos sociais.** É de se refletir até que ponto há efetiva participação orçamentária quando são ofertados dados que a maioria da população não consegue compreender (Zigoni & Moroni, 2022). Nesse cenário, cabe aos órgãos de controle chamar para si um papel colaborativo no alcance dessa meta.

As recomendações acima listadas são apenas um ponto de partida para o aperfeiçoamento de práticas orçamentárias. Conferir transparência aos dados orçamentários, muitas vezes apresentados em termos técnicos pouco convidativos, é uma meta que deve ser buscada por aqueles gestores que possuem algum comprometimento com a participação social nas decisões políticas relevantes.

Em caso de resistência, porém, é dever dos órgãos de controle atuar, preventiva, concomitante ou repressivamente para assegurar execuções orçamentárias compatíveis com o planejamento externalizado. Temáticas relevantes não devem ficar limitadas a discursos em busca de legitimação. O que poderá assegurar a efetiva legitimidade da atuação governamental é a percepção social do cumprimento fiel de metas, e, nesse ponto, o controle orçamentário se apresenta como um elemento essencial para minimizar as disparidades que podem ser percebidas nos ciclos orçamentários.

Referências

- Alves, E. E. C., & Fernandes, I. F. de A. L. (2020). Objetivos do desenvolvimento sustentável: uma transformação no debate científico do desenvolvimento? *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, 21. <https://doi.org/10.20889/M47e21010>.
- Bijos, P. R. S. (2022). *Spending review e medium-term expenditure framework – caminhos para maior estabilidade?* Em L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Orgs.), *Governança orçamentária no Brasil: princípios, práticas e instituições* (pp. 159-188). Ipea; CEPAL.
- Borinelli, B., Guandalini, N. N., & Baccaro, T. A. (2017). Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público*, 68(4), 807-834.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Casa Civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. (1999). *Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999*. Ministério do Planejamento e Orçamento. http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc.
- Brasil. (2022). *Portaria SOF/ME nº 2.520, de 21 de março de 2022*. Ministério da Economia. https://www1.siof.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/ploa:portaria42_consolidada.pdf.
- Brasil. (2023). *Nota Técnica nº 1/2023/SADJVI/SAM/CC/PR*. Presidência da República. https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/copy_of_NotaTcnica12023SADJVISAMCCPR_SEI_00042.000497_2023_74.pdf.
- Brasil. (2025). *Manual Técnico do Orçamento – MTO 2025*. Ministério do Planejamento e Orçamento.
- Câmara, A. (2025, 8 de janeiro). *Estados do Nordeste registram maiores taxas de crescimento do PIB em 2024*. Agência Gov. <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202501/estados-do-nordeste-registram-maiores-taxas-de-crescimento-do-pib-em-2024-indice-da-regiao-supera-media-nacional>.
- Cavalcante, J. S. da R., Carvalho, F. A. G. de, Marinho, A. de M., Sousa, N. A. de, Luz, J. C. de M., Lacerda, T. D. de S., ... Luz, C. P. B. (2025). O processo orçamentário brasileiro: do PPA à LOA e seus mecanismos de flexibilização e controle. *Revista ARACÊ*, 7(6), 30872-30891. <https://doi.org/10.56238/arev7n6-105>.
- Cohen, S., & Karatzimas, S. (2014). Reporting performance information in the public sector: the moral behind the (non)application of program budgeting in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 80(3), 619-636. <https://doi.org/10.1177/0020852313517998>.
- Conti, J. M. (2020). *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. Blucher.
- Covaleski, M., Evans, J. H., III, Luft, J., & Shields, M. D. (2007). Budgeting Research: Three Theoretical Perspectives and Criteria for Selective Integration. Em C. S. Chapman, A. G. Hopwood, & M. D. Shields (Eds.), *Handbook of Management Accounting Research* (Vol. 2, pp. 587-624). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1751-3243\(06\)02006-2](https://doi.org/10.1016/S1751-3243(06)02006-2).
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.

- Freitas, J. (2018). Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. *Novos Estudos Jurídicos*, 23(3), 940–963. <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>.
- Giacomoni, J. (2022). *Orçamento público* (18ª ed.). Atlas.
- Guesser, P. C. L., Petri, S. M., & Lavarda, C. E. F. (2020). Orçamento: perspectivas teóricas das pesquisas científicas internacionais. *Revista Mineira de Contabilidade*, 21(1), 9-22. <https://doi.org/10.21714/2446-9114RMC2020v21n1t01>.
- Lima, D. V. de. (2022). *Orçamento, contabilidade e gestão no setor público* (2ª ed.). Atlas.
- Lima, L. M. (2025). *O meio ambiente no orçamento público: a contribuição dos Tribunais de Contas para a efetividade das políticas públicas ambientais* (Edição Kindle). Editora Dialética.
- López Pagán, J. (2019). La Agenda 2030 en Iberoamérica: visión y misión desde el ámbito local. *Comillas Journal of International Relations*, (16), 138–153. <https://doi.org/10.14422/cir.i16.y2019.010>.
- Machado, L. B. de S., & Iocken, S. N. (2021). Políticas públicas para a saúde e o bem-estar sustentáveis: diretrizes do ODS 3 na agenda do controle. Em A. C. M. Warpechowski, H. H. A. M. Godinho, & S. N. Iocken (Coords.), *Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030* (1ª ed.). Fórum.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Moura, A. M. M. de, Silva, A. P. M. da, Viana, J. P., Santana, J. F. de, Roma, J. C., Saccaro Júnior, N. L., Sambuichi, R. H. R., & Diabate, R. S. (2017). *Gastos ambientais no Brasil: proposta metodológica para aplicação no orçamento federal* (Texto para Discussão nº 2354). Ipea.
- OCDE. (2014). *Draft recommendation of the OECD council on the principles of budgetary governance*. [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2014\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2014)7/en/pdf).
- Organização das Nações Unidas. (2015). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* (Resolução A/RES/70/1). https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf.
- PEFA. [2024]. *PEFA as part of SDG Initiative*. PEFA Secretariat. <https://www.pefa.org/node/5239>.
- PEFA Secretariat. (2018). *PEFA Assessment Fieldguide* (2ª ed.). <https://www.pefa.org/resources/volume-ii-pefa-assessment-fieldguide>.
- Pinho, J. A. G. de, & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343-1368. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6898>.
- Santos, P. J. A. dos, & Freitas, L. S. de. (2020). Environmental governance in the context of desertification combat on Paraíba state. *Research, Society and Development*, 9(8), e483985516. <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i8.5516>.
- Santos, R. de C. L. F. dos. (2022). Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. Em L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Orgs.), *Governança orçamentária no Brasil* (pp. 105-132). Ipea; CEPAL.
- Servalho, F. de F., Matos, N. B., Magalhães, A. C. M., Lima, V. G. de M., & Carneiro, L. M. (2025). Environmental management and public budget: an analysis of public expenditure budgeted and executed to achieve environmental protection. *Revista de Gestão - RGSA*, 19(1), e010812. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v19n1-061>.
- Shah, A., & Shen, C. (2007). A primer on performance budgeting. Em A. Shah (Ed.), *Budgeting and budgetary institutions* (pp. 137–176). World Bank.



RELATO TÉCNICO

Silva, J. C. P. da, & Nascimento, J. C. H. do. (2023). Determinantes da governança orçamentária: uma proposta de framework. *Revista de Gestão e Secretariado*, 14(6), 9950–9967. <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i6.2350>.

Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610. <https://doi.org/10.2307/258788>.

Tridapalli, J. P., Borinelli, B., Campos, M. F. S. de S., & Castro, C. de. (2012). Análise dos gastos ambientais no setor público brasileiro: características e propostas alternativas. *Revista de Gestão - RGSA*, 5(2), 79–95. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v5i2.340>.

Zigoni, C., & Moroni, J. A. (2022). Orçamento sem cidadania: impedimentos à participação e controle social no Brasil. Em L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Orgs.), *Governança orçamentária no Brasil* (pp. 831-851). Ipea; CEPAL.