
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA: EFETIVIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS NO PROGRAMA DE CADASTRO AMBIENTAL RURAL DE CADASTRO AMBIENTAL RURAL NA SEDAM – RO**Jociléia Nascimento da SILVA^{1*}; Larissa Cristina da Costa LEBRE¹; Lilia Ojopi da COSTA¹****1.** Centro Universitário São Lucas, Porto Velho, Rondônia, Brasil.*Autor Correspondente: jocileia.silva@saolucas.edu.br.**Recebido em:** 07 de dezembro de 2017 **Aceito em:** 15 de janeiro de 2018

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar eficiência, eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos previstos e arrecadados nos anos de 2012 a 2015 dentro da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental, no Programa de Cadastro Ambiental Rural. O método utilizado foi uma pesquisa exploratória e documental com abordagem quanti-qualitativa tendo como instrumento de coleta de dados o site da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental, por meio dos Relatórios de Quadro de Detalhamento da Despesa, disponível em sistema informatizado, referente aos anos analisados. Fundamentado teoricamente nas leis orçamentárias, lei de responsabilidade fiscal e no planejamento governamental. Os dados apresentados nos Quadro de Detalhamento da Despesa dos anos considerados estão contidos de forma geral os programas da Secretaria, que foi segmentado apenas para análise dos recursos destinados ao Programa de Cadastro Ambiental Rural. Conclui-se que não há eficiência na execução da programação orçamentária e financeira, distanciando-se do que fora aprovado inicialmente pelo Poder Legislativo, a quem incumbe a tarefa de formular e aprovar as leis, entre elas a Lei do Planejamento Plurianual, da Lei Orçamentária Anual e Lei Diretrizes Orçamentária.

PALAVRAS-CHAVE: Leis orçamentárias. Planejamento público. Efetividade.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como foco principal analisar as tomadas de decisões do poder público na Secretaria Estadual do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia no que tange a execução do Orçamento Público, no período de 2012 a 2015. Para que se alcance tal objetivo serão abordados aspectos referentes ao planejamento e execução do Orçamento Público, as leis cuja finalidade é regulamentar esse instrumento, bem como averiguar sua efetividade no cumprimento das políticas públicas dentro da instituição escolhida.

No decorrer da pesquisa o Orçamento Público será contextualizado como um meio para a avaliação da conformidade entre o que é estipulado e o efetuado, permitindo ao poder público verificar se seus resultados estão tendo um grau satisfatório ou não em relação aos objetivos que se propôs a alcançar.

A compreensão que advém do entendimento sobre os ritos de elaboração e execução do orçamento público também colabora para o fortalecimento da participação da sociedade como controladora social dos recursos públicos e como atuante nos processos decisórios.

Tendo em vista a escassez de recursos e as diversas obrigações e atividades que uma organização pública possui, é inquestionável a relevância que se deve dar ao acompanhamento e execução dos orçamentos públicos, sendo fundamental que esses recursos sejam geridos com competência para o alcance das metas institucionais.

O orçamento público tem como finalidade primária suprir as necessidades da sociedade, tendo em vista que os recursos são retirados do povo e remanejados para áreas específicas. É necessário, portanto, que haja um controle e acompanhamento do que foi disponibilizado para que os órgãos executem seus programas, sejam eles nas esferas federais, municipais e estaduais.

É nesse contexto que se buscará analisar a efetividade na aplicação dos recursos previstos e arrecadados nos anos de 2012 a 2015 dentro da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental- SEDAM, no Programa de Cadastro Ambiental Rural.

REFERENCIAL TEÓRICO

Planejamento governamental

O planejamento tem início com a determinação de ações que conduzem para o objetivo estabelecido de maneira prévia. De forma simples é informado o que fazer e como fazer. Levando em consideração os aspectos gerais da administração, sem distinguir as particularidades seja do âmbito público ou privado, consiste em um conjunto de práticas antecipadas voltadas para alcançar um objetivo, ou seja, trata-se da prospecção futura tanto internamente quanto externamente das adversidades que podem intervir no resultado esperado. Delimitando o assunto somente para o planejamento estatal será observado as peculiaridades que envolvem o âmbito público, assim como o porquê os planos programados desse setor se diferenciam daqueles utilizados no setor privado?

Diferente de uma empresa que tem como objetivo principal obter lucro, o governo busca o bem-estar social. “A ação governamental obedecerá a um planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados” (CHIAVENATO, 2012, p. 456).

Políticas Públicas

Para os autores Bliacheriene e Ribeiro (2013, p. 180) “a política pública, embora se constitua na unidade base de funcionamento das atividades estatais nos diferentes âmbitos,

ainda é um conceito difícil de ser definido com precisão”. Por se tratar de ações que englobam os mais diversos campos, como por exemplo: político, social, econômico e financeiro, uma definição que envolva e explique as necessidades de todos esses aspectos se torna complexa e ocasionam múltiplos conceitos.

Conforme o autor Procopiuck (2013, p. 138) “a política pública diz respeito, portanto, à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo”. O governo juntamente com os agentes da administração pública e a própria sociedade tornam-se participantes deste processo de formular e efetivar ações que visem solucionar problemas reais que grandes grupos de pessoas enfrentam. A quantidade de recursos canalizados bem como os esforços empreendidos nas políticas públicas podem variar de acordo com a amplitude e dificuldade do problema. A política pública, portanto, caracteriza-se como um meio que possibilita o progresso, desenvolvimento e soluções para problemas característicos de determinada sociedade.

Plano plurianual - PPA

Como instrumento de planejamento a Lei que define o Plano Plurianual tem a perspectiva de médio prazo do Governo Federal, que compreende o período de quatro anos e de forma regionalizada. Por meio desse instrumento são estabelecidas as estratégias, diretrizes e metas para as despesas de capital e programas de duração continuada. Todas as despesas de capital, assim como as delas decorrentes devem estar incluídas nesse Plano. Conforme informações disponíveis no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Federal (2017), as despesas de capital são: “aquelas relacionadas com aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento”.

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Segundo Mendes (2016, p. 25), a LDO funciona como um “elo entre o planejamento estratégico (plano plurianual) e o planejamento operacional (Lei orçamentária anual)” Essa integração ocorre devido às finalidades para as quais a LDO foi criada, sendo dentre elas a de escolher quais as prioridades e metas do Plano Plurianual que serão executadas em cada

orçamento, inserir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, bem como a de orientar os orçamentos anuais (LOA).

A partir da Constituição Federal de 88, a peça orçamentária passa a ser fundamentada em três ferramentas que auxiliam na formulação e execução do orçamento público: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual. Sendo que esse tripé formado por esses instrumentos vai de curto a médio prazo, tendo a LDO como mediadora. Por conseguinte, vê-se a relevância que esta lei possui para que haja a integralização de todo Plano orçamentário do governo.

Lei Orçamentária Anual - LOA

A LOA trata-se do recurso destinado para elaboração de um programa. De acordo com Mendes (2016, p. 31) “A LOA é o orçamento por excelência ou o orçamento propriamente dito”. Os programas definidos no PPA e as prioridades estabelecidas na LDO são consumados na LOA. Todos os tributos pagos pela população, as despesas e dívidas são estimados e registrados no referido instrumento.

A respeito da relevância da LOA em relação às demais leis orçamentárias Leite (2017, p. 162) explica que no processo orçamentário, esta lei se sobressai por conter os resultados previstos no PPA e o priorizado na LDO.

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101-2000)

De acordo com Paludo (2017, p. 359), “Essa lei complementar foi um divisor na história das finanças públicas no Brasil e em termos de responsabilidade na gestão dos recursos públicos”. Anteriormente a essa lei, o Brasil não possuía um controle rígido sobre seus gastos internos, havia muitas despesas sem a devida prestação de contas. Inspirada em outros países desenvolvidos, a LRF é o composto de leis de controle de finanças estrangeiras, assim como possui características da economia e sociedade brasileira

Esse instrumento de gestão financeira, quando utilizado de maneira pragmática, contribui para o controle eficiente do dinheiro público e faz com que o administrador público tome para si a responsabilidade de aplicar esses recursos a serviço da sociedade.

A LRF também pode ser considerada como uma orientadora para o planejamento financeiro público, pois ela cuida de forma única a necessidade de se executar ações

planejadas e transparentes, onde há à pró-atividade para se antecipar possíveis riscos e efetuar mudanças quando necessárias.

Princípios da eficiência, eficácia e efetividade

Apesar de haver diferenças entre a eficiência tratada dentro de organizações privadas em relação ao princípio da eficiência no âmbito jurídico, pode-se encontrar pontos em comum nos dois conceitos. “Em qualquer organização deve-se sempre buscar o melhor resultado com o menor esforço ou custo possíveis” (SANTOS, 2003, p.190). Nas duas áreas, portanto, é necessário haver a busca por menores gastos, sendo a diferença encontrada na pretensão de lucrar cada vez mais na administração privada, ao passo que na administração pública sua eficiência residirá no aumento da produtividade e efetividade em relação ao serviço prestado à sociedade. Enquanto a eficiência se relaciona com os recursos que são utilizados para se alcançar as metas, projetos, etc.; a eficácia “é a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto” (MENDES, 2016, p. 82).

Ao elucidar sobre o termo efetividade vê-se que seu significado é mais abrangente que os outros dois supramencionados. De acordo com Mendes (2016, p. 83) “a efetividade é a dimensão do desempenho que representa a relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional”, ou seja, além de considerar aquilo que foi granjeado, ela mediu a contribuição que, de fato, foi produzida.

Receitas e Despesas públicas

E a soma total de um capital obtido pelo governo, utilizado para custear as despesas do estado. Quando abordado o tema de Receita pública, ela se torna um suporte para o estado mesmos esse recurso não sendo antecipado na Lei orçamentária, segundo Firmo Filho (2015, p. 27) “num sentido amplo, a expressão receitas públicas abrangeria todo e qualquer ingresso de recursos nos cofres públicos, independente de tais recursos estarem ou não previstos na Lei orçamentária”.

Já as despesas públicas correspondem a todo gasto com ações de funcionamento ou manutenção dos serviços públicos prestados à população sejam eles de melhoria ou investimento. Há duas maneiras de identificar as despesas públicas, conforme Firmo Filho

(2015, p. 59) “próprias ou de transferência, as próprias são caracterizadas por melhorar o padrão de vida ou elevar o bem-estar, as de transferências ocorre quando um terceiro desfrute com o gasto”.

Para a classificação das despesas públicas devem ser respondidos tais questionamentos como: o que? qual? quem? quais? e em que? Permitindo que seja identificado um perfil dos gastos é como será administrado pela entidade pública. As despesas podem ser especificadas segundo Firmo Filho, (2015, p. 62), “como institucional, funcional, por estrutura programática e por natureza da despesa” Destaca-se que no planejamento analisa-se todo plano do governo, onde serão definidos processos de licitações, fixação de despesas, movimentação de crédito, a programação orçamentária e financeira.

METODOLOGIA

O método utilizado neste estudo caracteriza-se como indutivo, tendo em vista a aplicação de uma pesquisa para saber informações quanto a efetividade na aplicação dos recursos financeiros na SEDAM. Nesse sentido, quanto a natureza é uma pesquisa aplicada e quanto a abordagem do problema é uma pesquisa quantitativa e qualitativa, pois houve o levantamento dos dados financeiros e entrevista com o gestor responsável pelo setor de Orçamento e Finanças. Do ponto de vista do objetivo é um estudo exploratório e também descritivo pois, faz uma abordagem sobre o referencial teórico com o tema abordado e descreve as características dos resultados apontados no levantamento e, ainda, quanto aos procedimentos técnicos é um estudo de caso, assim sendo, procurou-se uma abordagem bibliográfica e aprofundou-se no conhecimento sobre o problema objeto de estudo.

Os dados da pesquisa foram coletados no site da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia - SEDAM, por meio dos Relatórios de Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD), disponível em sistema informatizado, referente aos quatro anos analisados nesta pesquisa (2012-2015). Os resultados desta pesquisa serão demonstrados por meio de tabelas, quadros e um relato discursivo das informações colhidas na entrevista.

O mesmo sendo apresentado com o máximo de detalhes que permitam a confirmação das observações encontradas.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**Histórico da Secretaria**

A SEDAM - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental foi estabelecida segundo a Lei complementar nº 42 em 19 de março de 1991 e reformada pela Lei complementar nº 827 de 15 de julho de 2015. Incubida com o ofício de formular e realizar as políticas voltadas com o objetivo do avanço ambiental rural e urbano, supervisionando e regularizando as ações referente a qualidade de vida, do ambiente e recursos naturais, promover a gestão da unidade de conservação de Rondônia. Pertence ainda o planejamento e execução dos feitos relacionados com a política de regularização ambiental rural, melhoria, evolução, proteção e educação ambiental, havendo como parceiros no combate de ações ilícitas que possam causar danos ao meio ambiente tal como as gerações presentes ou futuras o IBAMA, Batalhão de Polícia Ambiental e a Secretaria de Estado da Segurança Pública - SESDEC.

Cadastro Ambiental Rural- CAR

Consiste no registro público eletrônico de propriedades e imóveis localizados em áreas rurais, tendo por objetivo estruturar uma base de informações gerais sobre áreas rurais antes desconhecidas para o governo federal e os órgãos de controle ambientais. Esses dados serão utilizados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico ao desmatamento das florestas e outras formas de vegetação.

Criado pela lei 12.651 de 2012, onde encontram-se as normas gerais a respeito da proteção da vegetação e assuntos correlacionados, o parágrafo 29 desta lei explica com clareza quanto ao Cadastro Ambiental Rural, suas especificações e objetivos, demonstrando desta forma que o mesmo é um instrumento facilitador para a gestão ambiental nacional.

O CAR é a primeira etapa para conseguir a regularização ambiental de um imóvel em área rural, mas também é necessário que seja assinado o Termo de Compromisso para a adesão completa ao Programa de Regularização Ambiental - PRA, que constitui-se no “conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental” (Art. 9º, Dec. 7.830/12).

Análise dos Resultados

Foi inquirido nos dados do PPA dos anos de 2012 a 2015 às despesas fixadas para o programa CAR como mostra o quadro 1.

Quadro 01 – Demonstrativo das despesas do PPA de 2012 a 2015.

Despesas Correntes:						
Código	Fonte de Recurso	2012	2013	2014	2015	Total
100	Recursos do Tesouro	158.000,00	1.160.800,00	1.060.800,00	1.060.800,00	3.440.400,00
Total		158.000,00	1.160.800,00	1.060.800,00	1.060.800,00	3.440.400,00
Despesas Capital:						
Código	Fonte de Recurso	2012	2013	2014	2015	Total
100	Recursos do Tesouro	50.000,00	597.000,00	597.000,00	388.500,00	1.632.500,00
Total		50.000,00	597.000,00	597.000,00	388.500,00	1.632.500,00

Fonte: SEPOG (2017)

Baseado nos QDD's da Secretaria, dentro do Programa CAR foi utilizada em todos os anos a transposição. Segundo o Gerente de Planejamento e Orçamento entrevistado, Carlito Lucena Cavalcante, "tais mudanças ocorrem devido às variações políticas, econômicas e sociais do cenário dentro do período de 4 anos que compõem o PPA".

Em análise dos fatos apresentados no período pesquisado, foi possível verificar que os valores originalmente destinados ao Programa Atividade – PA, Cadastramento Ambiental Rural – CAR, foram manejados para outros programas, em especial para a Administração da Unidade, ou seja, parte da programação orçamentária e financeira fica à critério da necessidade administrativa, demandada de acordo com os imperativos do momento.

É importante notar que a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM não deixa de realizar as ações propostas, porém, existe um constante manejo de orçamento, seja entre programas, natureza, elementos etc. causando o distanciamento do que foi previsto na lei em relação ao executado.

A exemplo, pode-se citar um caso emblemático dos anos do PPA, a saber, 2012 a 2015, cujos dados são informados no quadro 02 a seguir, referente ao PA 1187 – Cadastramento Ambiental Rural. Abaixo está relacionado a fonte, períodos e valores.

Quadro 02 – Demonstrativo entre o Programado e Executado 2012 a 2015.

FONTE	ANO	PA	DESTINADO	TRANSFERIDO
100	2012	1187	80.000,00	-80.000,00
100	2013	1187	75.000,00	-75.000,00
100	2014	1187	2.323.516,00	-548.204,00
116	2015	1187	889.100,00	-869.100,00

Fonte: SEDAM (2017), Adaptado por: Costa e Lebre (2017).

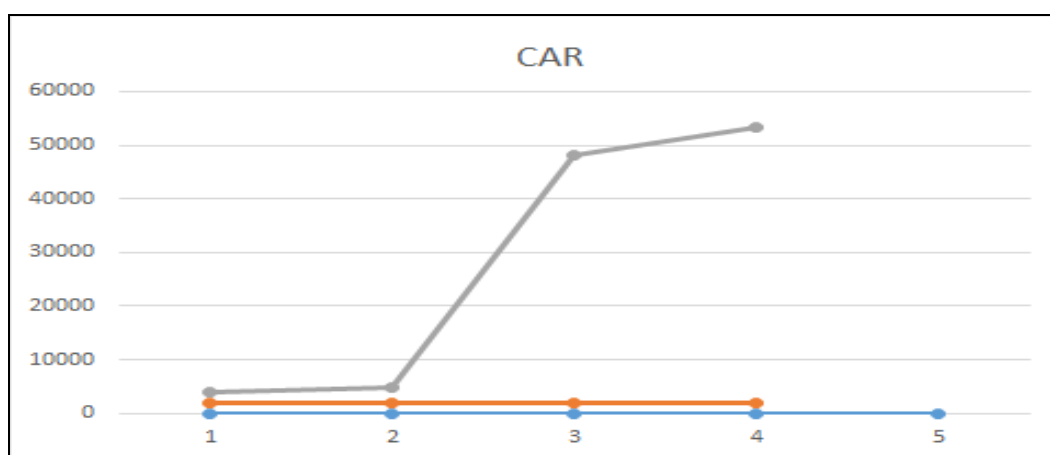
Quadro 03 – Demonstrativo da quantidade de CAR's efetuados entre 2012 e 2015.

ANO	2012	2013	2014	2015	TOTAL
QUANTIDADE	1.982	2.818	46.045	51.239	102.084

Fonte: SEDAM (2017), Adaptado por: Costa e Lebre (2017).

A meta para este programa era de 10.000 cadastros feitos por ano.

Gráfico 01 – Demonstrativo da qtde de CAR's efetuados entre 2012 e 2015.



Fonte: SEDAM (2017), Adaptado por: Costa e Lebre (2017).

O Quadro 3 juntamente com o Gráfico 1 acima demonstra que no ano de 2014 com a criação do Programa de Desenvolvimento Socioeconômico e Ambiental Integrado - PDSEAI houve intenso aumento na quantidade de cadastros efetuados no Estado de Rondônia, uma vez

que foram disponibilizados R\$ 35.576.602,00 (SEDAM, 2017) para subsidiar ações voltadas para fortalecimento e crescimento das áreas rurais e florestas da região. Dentre todas as ações ambientais englobadas por esse programa, o CAR ocupou a posição de um dos principais instrumentos para o desenvolvimento da região no quesito econômico, bem como da preservação ambiental, por meio do mapeamento de áreas.

CONCLUSÃO

Conclui-se por meio da análise dos dados e fatos mencionados que o objetivo pretendido com a presente pesquisa foi alcançado, mostrando que as metas estabelecidas pela Secretaria foram atingidas e que houve eficácia em relação ao quantitativo de cadastros, quanto a eficiência torna-se difícil avaliar a gestão, pois com o remanejamento de valores expressos nos QDD's e a falta de acesso a outros relatórios mais específicos não é possível verificar os gastos efetuados somente com o CAR. Houve efetividade na realização dos cadastros, porém quanto a aplicabilidade do orçamento planejado vê-se a possibilidade de ser melhorada para que a execução seja mais semelhante ao planejamento, pois o ato de planejar e executar devem estar condizentes e interligados, proporcionando dessa forma a próxima etapa que seria a verificação dos resultados obtidos, sem essa sequência o processo de administrar fica comprometido. A pesquisa mostrou também que a realidade do administrador público consiste em gerir os recursos disponíveis de maneira que cumpra o máximo das prioridades e metas estabelecidas, o que por vezes é uma árdua tarefa por se tratar de recursos escassos. Por esse motivo o gestor necessita de formação adequada, habilidades técnicas e competências para lidar com essa problemática, portanto é indispensável profissionais com graduação específica e qualificação pré-estabelecidas para tais cargos.

Salienta-se que apesar desta pesquisa estar somente direcionada para o orçamento aplicado no Programa de Cadastro Ambiental Rural dentro do Estado de Rondônia, ela traz consigo embasamento teórico suficiente para se utilizar em outros estudos dentro de órgãos da administração pública.

EFFECTIVENESS IN THE APPLICATION OF FINANCIAL RESOURCES IN THE PROGRAM OF RURAL ENVIRONMENTAL REGISTRY IN SEDAM – RO

ABSTRACT: The present article aims to analyze efficiency, effectiveness and effectiveness in the application of the resources foreseen and collected in the years of 2012 to 2015 within the State Department of Environmental Development, in the Program of Rural Environmental registry. The method used was an exploratory and documentary research with quantitative and qualitative approach with data collection tool the website of the State Department of Environmental Development, through the Framework Breakdown of Expenditure Reports,

available in computerized system, for the years analyzed. Grounded theoretically in budget laws, fiscal responsibility law and in government planning. The data presented in the Expenditure Detail Table of the years considered are generally contained in the Secretariat's programs, which were segmented only for analysis of the resources allocated to the Rural Environmental registry Program. It is concluded that there is no efficiency in the execution of the budget and financial programming, distancing himself of what was initially approved by the legislature, which is responsible for the task of formulating and approving laws, including the Law of the Multi-Year Planning, Budget Law Annual and Budgetary Guidelines Law.

KEYWORDS: Budgetary laws. Public Planning. Effectiveness.

REFERÊNCIAS

BLIACHERIENE, Ana Carla. RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Construindo o Planejamento Público**. São Paulo, Atlas, 2013.

BRASIL. Constituição, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 3ª Ed. Barueri/SP, Manole, 2012.

CREPALDI, Guilherme. CREPALDI, Silvio. **Orçamento Público: Planejamento, elaboração e controle**. 1ª Ed. São Paulo, Saraiva, 2013.

FIRMO FILHO, Alípio. **Orçamento Público para concursos**. 3ª. Ed. São paulo, Ferreira, 2015.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6ª. Ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo, Juspodivm, 2017.

MENDES, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária**. 6ª. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Federal: Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-de-capital>>. Acesso em 25 de maio de 2017.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 6ª. Ed. São Paulo, Método, 2017.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público, AFO e LRF**. 7ª. Ed. São Paulo, Método, 2017.

SANTOS, Alvacir. **Princípios da Eficiência da Administração Pública**. 1ª. Ed. São Paulo, LTR, 2003.

Secretaria de Desenvolvimento Ambiental de Rondônia. Disponível em: <<http://www.sedam.ro.gov.br/index.php/institucional/comandante-geral.html>>. Acesso em 28 de agosto de 2017.

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/PPA/PPA_Anexo_II.pdf> Acesso em 28 de outubro de 2017- 02:58.