



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente

**EFETIVIDADE DA POLÍTICA AMBIENTAL MUNICIPAL:  
REALIDADES NO MUNICÍPIO DO CABO DE SANTO  
AGOSTINHO/PE**

Gustavo Ribeiro da Silva Amorim

Recife  
2013

Gustavo Ribeiro da Silva Amorim

**EFETIVIDADE DA POLÍTICA AMBIENTAL MUNICIPAL:  
REALIDADES NO MUNICÍPIO DO CABO DE SANTO  
AGOSTINHO/PE**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco como requisito à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Leônio José Alves da Silva

Recife  
2013

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

A524e Amorim, Gustavo Ribeiro da Silva.  
Efetividade da política ambiental municipal : realidades no município do Cabo de Santo Agostinho/PE / Gustavo Ribeiro da Silva Amorim. – Recife: O autor, 2013.  
132 f. : il., ; 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Leônio José Alves da Silva.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, 2013.  
Inclui referências e anexos.

1. Gestão ambiental. 2. Política pública. 3. Política ambiental – Cabo (PE). 4. Orçamento. I. Silva, Leônio José da (Orientador). II. Título.

363.7 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2013-111)

Gustavo Ribeiro da Silva Amorim

**EFETIVIDADE DA POLÍTICA AMBIENTAL MUNICIPAL:  
REALIDADES NO MUNICÍPIO DO CABO DE SANTO  
AGOSTINHO/PE**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco como requisito à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Dissertação apresentada em: 18/06/2013.

---

Prof. Dr. Leônio José Alves da Silva (Orientador)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Vitória Régia Fernandes Gehlen (Examinadora interna)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Edvânia Torres Aguiar Gomes (Examinadora interna)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Christine Paulette Yves Rufino Dabat (Examinadora externa)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Mônica Cox de Britto Pereira (1<sup>a</sup> suplente interna)

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Suely Maria Ribeiro Leal (1<sup>a</sup> suplente externa)

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao povo trabalhador, pobre e sofrido do Cabo de Santo Agostinho, que luta e resiste à Cidade Exclusiva que se constrói por cima deles.

### A CIDADE ÁCIDA

No vagar do trem, neste vai e vem,  
Em meio às luzes da grande cidade  
Eu vivo, penso, vou e venho também.  
Paro. Penso, prossigo. Paro. Prossigo,  
Penso que estou distante de onde venho  
E me vejo sempre partindo: A cidade,  
Esta grande construção, não é lugar nenhum.

Os lugares ficaram dentro de mim, guardados,  
Da nova formidável reforma do prefeito.  
E a cidade fica distante na memória, mas,  
Muito perto agora, de uma novíssima Avenida  
Que abriu caminhos nunca trilhados ainda,  
Nela vejo – a forma – corpos à mostra  
Para o medo de quem ficou sozinho  
E contrata a covarde ilusão de um mundo sem rostos.

A cidade acorda, era de manhã e já ardia,  
E fico pensando nas distâncias  
Que se separam por paredes.  
O quanto esta cidade,  
Corrói a visão de quem sonha,  
Como azeda de rotina,  
O sonho de quem espera um desfecho.

Gustavo R. da S. Amorim.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter aberto esta porta para mim e me sustentado com sua fidelidade ao longo do curso. Sem a misericórdia de Cristo eu nada seria. *“Tu conservarás em paz aquele cuja mente está firme em ti; porque ele confia em ti”* Isaías 26.3.

Agradeço aos meus pais José A. Amorim e Eronice R. da S. Amorim pelo amor que se transformou em esforço árduo e em incentivo para que eu avançasse mais na carreira acadêmica do que aquilo que nós podíamos imaginar.

Sou grato às minhas irmãs: Carolina Amorim Sena e Adriana Amorim pelo amor e carinho, mas também pela paciência e compreensão para os meus momentos “chatos”. Ao meu cunhado “irmão” José Leonardo Sena pela amizade e apreço.

Agradeço imensamente aos meus tios Everando Silveira e Geane Silveira, pela acolhida amorosa com que me receberam e me sustentaram em sua casa, que se tornou também um pouco minha.

Sou grato também aos meus tios Jessé Ferreira de Amorim e Erotildes Ribeiro de Amorim, pelo amor, atenção e cuidado que sempre dispensaram a mim desde as minhas primeiras horas.

Ao Prof. Dr. Leônio J. Alves da Silva, pela orientação cuidadosa e pela confiança que depositou em mim para empreender este trabalho.

Aos meus colegas-mestres de curso: Annelise da Silva Lopes, Antônio Ferreira de Oliveira Neto, Celso Cardoso Gomes, Daniella Roberta Silva de Assis, Janaína Maria Oliveira de Assis, Jane Miranda Ventura, João Paulo Gomes de Vasconcelos Aragão, Katielle Susane do Nascimento Silva, Livia Câmara Machado, Marcos Tavares de Arruda Filho, Maria Carolina Sotero, Maria de Lourdes de Carvalho Fragoso, Mariana Rabelo Valença, Mário Jarbas de Lima Júnior, Oscar Emerson Zuñiga Mosquera, Sílvia Elicia Fragoso Magalhães e Zaine Cibele Lyra Mendonça, pela convivência enriquecedora na sala de aula, nos grupos de estudo e eventos.

Aos Professores: Marcelo Pelizzoli, Cecília Costa, Edvânia Torres, Marlene Maria, Vanice Selva, Gilberto Rodrigues, Vitória Gehlen, Mônica Cox, Marco Mondaini e Suely Leal, pelos valiosos ensinamentos ministrados com excelência.

À Solange de Paula Lima e Tarcísio José de Oliveira pela presteza em nos auxiliar com nossos problemas burocráticos.

Sou grato à Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Christine Paulette Yves Rufino Dabat por aceitar contribuir criticamente para o aperfeiçoamento deste trabalho de conclusão.

Agradeço efusivamente ao Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD) pelo suporte financeiro integral para que a pesquisa fosse efetivada.

Agradeço ainda à minha comunidade de fé da Igreja Evangélica Congregacional do Cabo, e amigos-irmãos da Igreja Evangélica Congregacional de Pirapama, pelas orações, incentivos, conselhos e amizade que eu tanto respeito.

À Lúcia Carla e sua família pelo amor e adoção com que sempre me recebem em sua casa, incentivando-me a seguir em frente e sonhar mais alto.

À Arthur Albuquerque, Ednalda Pereira e Jônatas Fragoso pela amizade e pelos estímulos constantes para que eu sorrisse mesmo diante das dificuldades encontradas.

À Andreza Fraga pela amizade, conselhos, incentivos e ajuda na elaboração das entrevistas e por ficar no meu pé para que eu escrevesse esse trabalho final.

À Elielton Albuquerque pelo exemplo de luta que também me inspirou a seguir a carreira acadêmica.

À Rafaela Cavalcanti, pela amizade e conselhos sábios e cuidadosos para a condução desta pesquisa.

À Moisés Cavalcanti pelas dicas e conselhos em Economia que me ajudaram bastante a realizar minhas tarefas.

À Nivete Azevedo de Mendonça e ao Centro de Mulheres do Cabo pelo exemplo de luta pelos direitos básicos, mas que ainda não se efetivaram.

À Neta e Afonso, bem como toda a comunidade Vila Nova Esperança pela generosa acolhida e contribuições para esta pesquisa.

À Câmara dos Vereadores do Cabo, especialmente as servidoras Jaqueline e Elaine, pela ajuda com o material legislativo dessa dissertação.

À Danusa Ferraz, pela liberação para finalização da dissertação, e também a Isabella Costa, Jefferson Bonfim, Severino Oliveira, Lorena Cocentino, Daniel Lira e Marta Chaves, colegas de trabalho que me apoiaram nessa reta final para conclusão deste trabalho.

## RESUMO

O direito ambiental constitui-se de normas que buscam alcançar a sustentabilidade ambiental nas sociedades modernas. Para tanto, sua positivação precisa ser acompanhada de uma efetiva política ambiental que através de instrumentos programáticos tornem concreto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O município apresenta, entre suas competências constitucionais, a administração de assuntos de interesse local, devendo contribuir para a sustentabilidade ordenando o território e disciplinando os agentes que impactam o meio ambiente. O presente estudo levantou os instrumentos de planejamento financeiro e ambiental presentes no município do Cabo de Santo Agostinho – PE, para verificar a adequação entre a utilização de tais instrumentos e o fim das normas ambientais, caracteristicamente, a qualidade de vida e o bem-estar das populações. Em média 41% dos gastos orçados com programas ambientais são executados, concentrados principalmente no dispêndio com pessoal, destinados a manter o funcionamento de um precário processo de licenciamento. O quadro de omissão administrativa presente na Gestão Pública brasileira também pode ser observado no que se refere aos preceitos ambientais, além disso, o discurso da participação popular cede espaço dentro do contexto de expansão de grandes empreendimentos voltados para as classes de alto padrão aquisitivo, e também para projetos de desenvolvimento regionais, no qual o município participa como figurante orquestrado por interesses globais de intensificação da integração do mercado.

Palavras-chaves: 1. Política Ambiental. 2. Orçamento. 3. Políticas Públicas. 4. Efetividade.

## ABSTRACT

Environmental law consists of rules that seek to achieve environmental sustainability in modern societies. Therefore, his affirmations must be accompanied by an effective environmental policy instruments through the concrete programmatic become straight to an ecologically balanced environment. The municipality has among its constitutional powers, the administration of matters of local interest, should contribute to the sustainability ordering territory and disciplining agents that impact the environment. This study raised the instruments of financial planning and environment present in the city of Cabo de Santo Agostinho - PE to verify the adequacy of the use of such instruments and the end of environmental, characteristically, the quality of life and well-being of populations. On average 41% of budgeted expenditures with environmental programs are executed, mainly concentrated in personnel expenditure intended to maintain the operation of a precarious process of licensing. The framework of administrative omission present in Brazilian Public Management can also be observed with regard to environmental considerations, moreover, the discourse of popular participation gives way within the context of the expansion of large enterprises facing classes of purchasing high standard, and also for regional development projects, in which the municipality participates as an extra orchestrated by global interests intensification of market integration.

Keywords: 1. Environmental Policy; 2. Budget; 3. Public Policy; 4. Effectiveness.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Carga tributária brasileira em relação ao PIB entre 1947 e 2012.	25
Figura 2 – Participação dos entes federados na arrecadação tributária em relação ao PIB entre 1990 e 2010.	26
Figura 3 - Localização do Cabo nas mesorregiões de Pernambuco.	53
Figura 4 – Vista da Usina Bom Jesus, localizada no Distrito de Ponte dos Carvalhos.	54
Figura 5 - Situação do Cabo de Santo Agostinho na Região Metropolitana do Recife e municípios limítrofes.	57
Figura 6 - Áreas pobres na Sapucaia (a), em Pontezinha (b), na Charneca (c) e em Gaibu (d).	58
Figura 7 – Vila Nova Esperança.	62
Figura 8 – Casas em área de risco.	62
Figura 9 – Corte esquemático de habitação padrão na Vila Nova Esperança, produzido por morador.	63
Figura 10 – Projeto popular de loteamento de parte da área ocupada pela Vila Nova Esperança.	63
Figura 11 – Ocupação da área verde (ao centro) do Loteamento Cidade Garapu, ocorrida em 2012.	64
Figura 12 – Ocupação às margens da antiga BR-101 Sul, próxima ao Loteamento Nova Ponte, ocorrida em 2011.	64
Figura 13 – Vista do projeto CONVIDA Suape, à margem, “Parque ribeirinho da APP”.	66
Figura 14 – Vista de um dos bairros planejados do CONVIDA Suape.	66
Figura 15 – Casas de alto padrão construtivo no empreendimento Reserva do Paiva, litoral norte do município do Cabo de Santo Agostinho.	66
Figura 16 – Zoneamento municipal no bairro do Paiva, elaborado e aprovado pela Empresa, referendado pelo Executivo e subscrito pelo Legislativo Municipal.	67
Figura 17 – Evolução da população do Cabo de Santo Agostinho para o período de 1872 a 2020, com destaque para o período 1997-2013 analisado por este estudo.	67
Figura 18 – Participação (%) no Produto Interno Bruto (PIB) líquidos de impostos e subsídios do Cabo de Santo Agostinho, segundo composição setorial do Valor Adicionado Bruto (VAB) a preços correntes entre 1999 e 2010.	71
Figura 19 – Classes de rendimento domiciliar per capita no município do Cabo de Santo Agostinho segundo os censos de 1991, 2000 e 2010.	71

Figura 20 – Taxa de Crimes letais violentos e intencionais por 100 mil habitantes para o município do Cabo de Santo Agostinho entre os anos de 1997 e 2012.	73
Figura 21 – Plenária da Câmara Municipal de Vereadores do Cabo de Santo Agostinho que aprovou os projetos de Lei referentes à revisão do plano plurianual e a fixação do Orçamento Anual para 2013.	78
Figura 22 – PIB municipal por setores, incluindo impostos, entre os anos 1999 e 2010.	79
Figura 23 – Evolução da receita total e despesa total orçada pela Lei do Orçamento Anual entre 1998 e 2012.	80
Figura 24 – Valor do Orçamento Municipal per capita, entre os anos 1998 e 2013.	80
Figura 25 – Participação das dotações dos programas desempenhados no órgão ambiental municipal no orçamento total para o período 2002 a 2013.	84
Figura 26 – Participação das funções no orçamento anual previsto do Cabo de Santo Agostinho, entre os anos de 1998 e 2001, pela classificação da Portaria 9/1974.	86
Figura 27 – Participação das funções no orçamento anual previsto do Cabo de Santo Agostinho, entre os anos de 2002 e 2013, pela classificação da Portaria MPOG 42/1999.	86
Figura 28 – Participação das funções no orçamento anual da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, entre os anos 2002 e 2012.	88
Figura 29 – Créditos orçamentários por função entre os anos 2002 e 2013 detalhando despesas com pessoal.	89
Figura 30 – Créditos orçamentários por função entre os anos 2002 e 2013 detalhando despesas com pessoal e excetuando outras despesas com a função Administração.	90
Figura 31 – Classificação econômica da despesa orçada em meio ambiente, entre os anos de 2002 a 2013.	91
Figura 32 – Dotação orçamentária das unidades ambientais entre os anos 2002-2013.	92
Figura 33 – Número de decretos de abertura de crédito suplementar por ano entre 2005 e 2012.	97
Figura 34 – Valores acumulados dos créditos suplementares por mês de abertura entre 2005 e 2012.	98
Figura 35 – Despesas executadas pelo órgão ambiental em relação ao orçado por categorias econômicas e total para os anos 2011 e 2012.	102
Figura 36 – Créditos orçamentários executados em relação ao orçado, segundo categorias econômicas para o órgão ambiental no total dos anos 2011 e 2012.	102
Figura 37 – Participação nas despesas executadas segundo categorias econômicas selecionadas para os anos de 2011 e 2012.	103

Figura 38 – Valor executado segundo a dimensão finalística no total dos anos 2011 e 2012.	104
Figura 39 – Distribuição das despesas executadas em % pelo órgão ambiental segundo a função orçamentária para o total dos anos 2011 e 2012.	105
Figura 40 – Despesa executada em % por função orçamentária para o total dos anos 2011 e 2012.	106
Figura 41 – Organograma da Secretaria municipal de Planejamento e Meio Ambiente.	108
Figura 42 – Despesas com pessoal efetuadas pelas unidades administrativas do órgão ambiental para os anos 2011 e 2012.	109
Figura 43 – Câmara Municipal do Cabo de Santo Agostinho, vista frontal.	110

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Densidade populacional por setores censitários.	59
Mapa 2 – Relevo e Hidrografia	60
Mapa 3 – Áreas de Interesse Ambiental	69
Mapa 4 – Zonas Especiais do Plano Diretor do Cabo de Santo Agostinho e Plano Diretor Suape 2030.	70
Mapa 5 – Áreas Político-Administrativas	96

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Quadro sinótico identificando dez conjuntos de necessidades para a construção de indicadores.	33
QUADRO 2 – Classificação segundo a Natureza da Despesa, por Categorias Econômicas e Grupos.	47
QUADRO 3 – Campos preenchidos para os projetos e atividades entre 2002 e 2013.	50
QUADRO 4 – Campos referentes à despesa executada para os anos disponíveis.	50
QUADRO 5 – Campos referentes à abertura de créditos suplementares	51
QUADRO 6 – Gestões na Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho.	77
Quadro 7 – Estrutura institucional do órgão responsável pela gestão ambiental municipal entre 1997 a 2013.	82
QUADRO 8 – Zonas Especiais do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.	94
QUADRO 9 – Planos e Políticas fictícias relacionadas ao meio ambiente presentes nas LOAs entre os anos 2002 e 2013.	119
QUADRO 10 – Instrumentos de Planejamento fictícios presentes nas LOAs entre os anos 2002 e 2013.	121
QUADRO 11 – Planos elaborados dentro da previsão da LOA.	122
QUADRO 12 – Regulamentação dos instrumentos de gestão – Plano Diretor do Cabo – Lei nº 2.360/06.	122
QUADRO 13 – Instrumentos com previsão legal e a sua situação.	123
QUADRO 14 – Marcos ambientais e suas regulamentações para o período 1997-2012.	125

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição percentual de municípios com estrutura ambiental, por tipo de estrutura, segundo as classes de tamanho da população dos municípios e das grandes regiões.	84
Tabela 2 – Número de projetos / atividades do órgão ambiental, por funções, presentes nos orçamentos dos anos 2002 a 2013.	87
Tabela 3 – Distribuição das despesas previstas nos orçamentos anuais de 2002 a 2013 segundo a finalidade e a classificação econômica.	93
Tabela 4 – Valores dos Créditos suplementares abertos nos orçamentos nos anos 2005 a 2012.	99
Tabela 5 – Quantitativo de funcionários da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente por nível de formação, em 2012.	107

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
APAs	Áreas Político-Administrativas
CIPS	Complexo Industrial Portuário de Suape
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CR 88	Constituição da República de 1988
ISO	International Organization for Standardization
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
MBG	Manual de Boa Governança
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MFST	Movimento das Famílias Sem Teto
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social
PPA	Plano Plurianual
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PMCSA	Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente
SEFA	Secretaria da Fazenda e Arrecadação
SEARH	Secretaria Executiva de Administração e Recursos Humanos
SMAJ	Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos
SMPMA	Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente
ZEHIS	Zona Especial de Habitação de Interesse Social

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	17
Definição do problema da pesquisa .....	20
Objetivo Geral .....	20
Objetivos Específicos .....	20
2 GESTÃO PÚBLICA E INTERDISCIPLINARIDADE.....	22
2.1 MATRIZES DA SOCIEDADE COLONIAL NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	23
2.2 TRADIÇÃO E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO AMBIENTAL.....	26
3 GESTÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTAL À QUALIDADE DE VIDA .....	29
3.1 ABORDAGENS DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
3.2 GESTÃO PÚBLICA AMBIENTAL .....	38
4 MÉTODOS .....	43
4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	44
5 GESTÃO PÚBLICA E AMBIENTAL: REALIDADES NO CABO DE SANTO AGOSTINHO ...	53
5.1 PRINCIPAIS PROBLEMAS AMBIENTAIS NO CABO DE SANTO AGOSTINHO.....	58
5.2 PLANEJAMENTO FINANCEIRO MUNICIPAL .....	74
5.2.1 <i>Classificação Institucional</i> .....	82
5.2.2 <i>Classificação Funcional</i> .....	85
5.2.3 <i>Classificação Econômica</i> .....	90
5.2.4 <i>Classificação de Finalidade</i> .....	92
5.2.5 <i>Classificação Espacial</i> .....	93
5.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	97
5.3.1 <i>Transparência e Execução Orçamentárias</i> .....	100
5.3.2 <i>Recursos humanos e execução orçamentária</i> .....	107
5.4 CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA AMBIENTAL DO MUNICÍPIO .....	110
5.4.1 <i>Câmara de Vereadores</i> .....	110
5.4.2 <i>Representantes do COMDEMA</i> .....	114
5.5 DESARTICULAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO E O ORÇAMENTO .....	118
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
REFERÊNCIAS .....	130
ANEXOS.....	

## 1 INTRODUÇÃO

O surgimento de uma consciência ambiental crítica deu-se no pós II Guerra Mundial de forma rápida e angustiante. O poder de destruição que o ser humano podia causar a si mesmo e à vida no planeta foi literalmente testado em grandes explosões nucleares debaixo da água e na atmosfera durante a década de 1950 e 1960. Somente em 1963 foi assinado o Tratado de Interdição Parcial de Testes, permitindo apenas os testes nucleares subterrâneos. Em 1968 foi assinado o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, objetivando o desarmamento nuclear.

O avanço da química permitiu a produção de agrotóxicos em larga escala, expandindo assim a área plantada e ofertando alimentos em uma quantidade verdadeiramente revolucionária para acompanhar também as taxas de crescimento da população, que passou de 1 bilhão no ano de 1800 para 6 bilhões no ano 2000.

O movimento ambientalista surge dentro desse contexto de crise de recursos naturais para a manutenção do nível de vida incentivado pelo sistema capitalista de produção, que se tornou hegemônico mundialmente a partir do século XIX.

As reivindicações das organizações ambientais por uma melhor qualidade de vida, caracterizada para além do padrão de consumo, pela preservação da biosfera e o equilíbrio ambiental passaram a ser temas de debates ao longo da década de 1960, levando a Organização das Nações Unidas a elaborar a I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, na cidade de Estocolmo, Suécia, que resultou na criação do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA).

O Estado brasileiro participou dessa Conferência, sendo seu signatário. A partir de então, as reivindicações dos grupos sociais passaram a serem incorporadas na Agenda política, recebendo um tratamento institucional. Ao longo da década de 1970 ocorreu um amadurecimento e diversas conquistas foram realizadas nos níveis estaduais e municipais, até que em 1981 foi estabelecida a pela Lei Federal 6.938/1981, a Política Nacional de Meio Ambiente. A institucionalização da questão ambiental no Brasil ocorreu num contexto ditatorial por pressão internacional para a ação dos governos na então nascente crise ambiental, a resistência do governo refletiu-se na importância dada ao órgão, pois foi criada apenas uma secretaria ligada à Presidência da República que seria responsável por responder às demandas sociais. Uma característica desse período é o choque frontal entre a política desenvolvimentista e a conservação ambiental, como mostra um lema da época que dizia:

“*venham poluir no Brasil*”, revelando a prevalência dos interesses econômicos sobre os ambientais.

Com isso, temos a entrada em uma nova fase do ambientalismo brasileiro: o discurso utópico e revolucionário dá lugar a uma Política Pública, que estabelece instrumentos para a persecução dos seus objetivos, tendo como valor-fim o desenvolvimento sustentável. O impacto que essa institucionalização representa é lembrado por Alonso e Costa (2000: 116):

Isto significa que os temas ambientais passam a estar sujeitos, portanto, às restrições impostas pela racionalidade administrativa, onde imperam as soluções pragmáticas (politicamente aceitáveis e economicamente viáveis para uma sociedade capitalista) e onde toda demanda, por mais justificável que seja do ponto de vista ambiental (ou econômico ou social), precisa levar em consideração os outros interesses organizados e representados na esfera pública.

Com a Constituição da República de 1988 (CR 88), o direito ambiental ganha status constitucional e passa, pela primeira vez no Brasil, a fazer parte do rol de políticas públicas universais. Ao lado disso, a CR 88 passa a descentralizar diversas políticas sociais, tais como saúde, educação e habitação, e também coloca o município como responsável localmente pela preservação e melhoria da qualidade ambiental para os cidadãos.

O aparelhamento da Gestão Pública municipal para efetivar as suas novas incumbências exige um investimento de longo prazo e instrumentos de planejamento que delineiem um horizonte temporal além dos interesses de governo.

Um dos instrumentos de planejamento utilizados pela Administração Pública foi concebido durante a II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1992, no Rio de Janeiro, trata-se da Agenda 21. Estes instrumentos de planejamento de longo prazo não são exclusivos das Políticas Ambientais, eles tornaram-se fundamentais para o estabelecimento de metas e padrões dentro de uma política pública que pretenda ser efetiva e eficiente.

Como resultado das Conferências das Nações Unidas foi adotada em 2000 a Declaração do Milênio por 191 Estados membros, inclusive o Brasil. Esta declaração estabelece as Metas do Milênio, entre elas encontra-se o objetivo de “Garantir a Sustentabilidade Ambiental”, na qual os Estados se comprometem a implementar políticas ambientais visando a “qualidade de vida e o respeito ao meio ambiente”.

Diante desta transformação da Questão Ambiental em Política Pública, torna-se essencial verificar a relação entre norma e realidade, ou seja, entre a definição legal e a ação do Estado que emprega recursos para ofertar o bem público garantido. Diversos autores vêm

levantando esse tema dentro das políticas sociais, porém, ainda há questões a serem respondidas.

Dentro do âmbito de atuação municipal esta relação ente capacidade de investimento e oferta de um ambiente sadio à coletividade ganha relevo com o arranjo federativo brasileiro. Uma vez que aos municípios foram reservadas as competências constitucionais sobre o uso e a ocupação do solo, além da competência comum aos Estados e à União de preservar o meio ambiente.

A discussão acadêmica diverge quanto à escala local do município como implementador de políticas públicas, para alguns o local é mais facilmente cooptado por interesses particulares, sendo muito mais ineficiente na execução de políticas públicas, outros afirmam que é a escala ideal para trabalhar a ideia de desenvolvimento sustentável. Há, portanto, uma lacuna no campo de conhecimento interdisciplinar chamado Políticas Públicas a respeito da execução de políticas ambientais a partir da escala municipal.

A autora Estela Neves, em trabalho seminal, observa essa lacuna dentro da Academia: “Na literatura especializada, são raras as referências sobre o volume de gastos ambientais dos municípios, em particular sobre a capacidade de gastos dos municípios em comparação com Estado e União.” (NEVES, 2006).

Quando consideramos que as informações financeiras disponibilizadas pela Administração Pública através de sistemas de informação nunca foi tão grande, o tema torna-se mais instigante e, também, mais viável.

Devemos ressaltar que a avaliação da capacidade de investimento municipal nesta dissertação não tenciona a construção de um Manual de Boa Governança (MBG) para as políticas ambientais municipais de forma externa à própria instância política.

Buscamos evidenciar o espaço possível para a ampliação da eficácia de programas ambientais através da avaliação dos condicionantes institucionais e econômicos destes programas. Os MBGs podem ser produzidos por pessoas que não tem a necessidade de segui-los na prática, banalizando a sustentabilidade a partir de uma reflexão que apenas amplia o fosso entre o discurso e a prática, causando uma volatilidade nos requisitos considerados mínimos para a sustentabilidade. O cumprimento de uma ampla lista de requisitos reforça a prática burocrática e não contribui para um efetivo tratamento da questão ambiental.

### *Definição do problema da pesquisa*

A pesquisa pretende descrever o meio ambiente como política do Estado a nível local. Com o advento dos direitos de terceira dimensão o Estado assume a função de preservar o meio ambiente, prevendo a utilização de recursos financeiros para a efetivação da política ambiental. Com base na análise do debate presente na literatura e do tema da pesquisa foi elaborada a seguinte questão:

#### **Como os municípios investem recursos para efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado?**

Essa pergunta foi dividida em perguntas intermediárias referentes às relações entre políticas públicas municipais e instrumentos legais e econômicos. Para isso, torna-se necessário uma pesquisa na literatura para saber como são elaboradas, avaliadas e revisadas as políticas ambientais municipais e quais as formas de participação, planejamento e definição de objetivos da política ambiental municipal.

Secundariamente, deve-se lembrar da importância da política ambiental dentro do conjunto de políticas instituídas no município, que se relaciona diretamente com a quantidade e a forma como são investidos os recursos financeiros, administrativos e humanos em meio ambiente. Os problemas decorrentes da ocupação do território que são enfrentados nas políticas ambientais não são percebidos da mesma forma pelos diversos atores locais, refletindo em diferentes agendas e resultados.

#### Objetivo Geral

Analisar a utilização dos recursos empregados pelo município do Cabo de Santo Agostinho para efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### Objetivos Específicos

- Identificar quais os aspectos dos impactos ambientais estão sendo percebidos e enfrentados através de políticas ambientais municipais na unidade de observação Cabo de Santo Agostinho.
- Comparar as determinações previstas nos instrumentos legais com o efetivo cumprimento da prestação estatal de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.
- Avaliar a efetividade do planejamento municipal através da aplicação de recursos orçamentários em questões ambientais, dentro da competência do município em assuntos de interesse local.

Para a realização dos objetivos expostos ordenou-se esta dissertação em quatro partes. No primeiro capítulo discutimos a relação entre a Gestão Pública e a interdisciplinaridade, o propósito deste capítulo é levantar o debate presente na literatura, expondo diversas abordagens ligadas ao Direito, à Ciência Política e à Economia que contribuem para a composição de um quadro conceitual interdisciplinar.

O capítulo seguinte trata da Gestão Pública como ferramenta à qualidade de vida, resgatando os conceitos de gestão como instrumental para pôr em prática opções políticas. Apresenta-se também uma discussão em torno do conceito de meio ambiente e qualidade de vida, e a transformação do bem comum ambiental em direito fundamental e também em mercadoria, gerando um conflito para a sua distribuição equânime.

A terceira parte do desenvolvimento deste trabalho ocupa-se em definir conceitual e operacionalmente os métodos empregados para a criação de um modelo de análise da utilização de recursos em políticas públicas ambientais municipais. A construção de indicadores não é o objetivo dessa pesquisa, mas antes busca oferecer um instrumental capaz descrever a relação entre investimento público e a efetivação dos direitos fundamentais ao meio ambiente.

Continuando, os métodos de análise elaborados serão aplicados ao município do Cabo de Santo Agostinho, no Estado de Pernambuco, como unidade de observação, avançando no conhecimento das políticas ambientais com uma melhoria da base empírica de observação.

Finalmente, as considerações finais discorrerão sobre os dados apresentados, apontando a relação entre os resultados encontrados e o debate presente na literatura especializada, bem como apontando para a necessidade de realização de novos estudos que se fizerem necessários.

## 2 GESTÃO PÚBLICA E INTERDISCIPLINARIDADE

Para entender o funcionamento da política ambiental é necessário que tenhamos em mente a alta fragmentação das ações estatais no território e que são reunidas sob a rubrica “meio ambiente”. Os órgãos ambientais possuem ações tão diversas entre si quanto a aplicação de multa e a educação ambiental para responderem ao mesmo problema ambiental.

Tal característica de dispersão complica bastante a institucionalização da gestão ambiental. Sediados basicamente no Poder Executivo nos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), os órgãos de gestão ambiental conhecem uma clara estruturação cêntrica, numa hierarquia que tem por ápice a União. Essa combina a proposição de um sistema cooperativo associado com os demais níveis de governo com uma ação pontual localizada em diferentes pontos do território nacional. Tal ambiguidade escora-se na dispersão mencionada, que se expressa institucionalmente na variedade de funções dos órgãos ambientais em qualquer nível de governo. Ali, abrigam-se atividades de pesquisa, planejamento, gerenciamento, controle, fiscalização, educação, entre outras. **Abrem-se, assim, muitas frentes de atuação que acabam por se fragmentar em programas específicos, perdendo-se muito o eixo quanto à área própria de competência.** (MORAES, 2005: 30-31, grifo nosso).

O modelo de planejamento do Estado atualmente ainda se caracteriza por um modelo que trata superficialmente uma vasta gama de problemas sociais, com setores especializados e estanques, que não conseguem mais entender a própria função precípua de prestar os serviços públicos da forma mais ampla aos cidadãos.

A gestão pública quando aliada à gestão territorial produz uma vasta gama de respostas que são enfeixadas no órgão ambiental, que por sua vez desempenha programas específicos ou paralelos aos programas executados por outros órgãos. Os diversos programas relacionados ao meio ambiente podem ser agrupados de acordo com seus objetivos expressos, criando um largo campo de ação em torno da temática da preservação e melhoria da qualidade ambiental.

Porém, só é possível compreender o espalhamento e a fragmentação das atividades sediadas nos órgãos ambientais a partir da compreensão do avanço da técnica sobre o mundo da vida. Trata-se da segmentação inscrita na própria ciência ocidental que reapresenta o seu objeto sobre diferentes pontos de observação, que adentra no Estado como multidisciplinaridade e imiscui-se nos temas mais diversos, especialmente àqueles que dizem respeito à apropriação privada dos recursos, regulando o âmbito de sua utilização e limitando as externalidades negativas decorrentes da produção.

## 2.1 MATRIZES DA SOCIEDADE COLONIAL NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Antes de falar do Estado brasileiro devemos lembrar a lição de Marilena Chauí (2001, 9), ao afirmar que o surgimento da “nação” é relativamente recente:

É muito recente a invenção histórica da nação, entendida como Estado-nação, definida pela independência ou soberania política e pela unidade territorial e legal. Sua data de nascimento pode ser colocada por volta de 1830.

É importante observar que o surgimento do Brasil dá-se através da expansão europeia já dentro do sistema moderno-colonial, figurando como produtor de matérias-primas para o abastecimento do mercado europeu e estadunidense. Todos os governos que se sucederam tiveram o olhar voltado para os padrões externos das economias industrializadas, empreendendo políticas voltadas para a produção de um mercado nacional cada vez mais globalizado. Essa carência é sempre apresentada como corrigível a longo prazo, o que é bem expresso no lema: *Brasil, país do futuro* (Stefan Zweig). A identidade da nação é construída em torno de um vetor que aponta o futuro:

Assim, a identidade do Brasil, construída na perspectiva do atraso ou do subdesenvolvimento, é dada pelo que lhe falta, pela privação daquelas características que o fariam pleno e completo, isto é, desenvolvido. (CHAUI, 2001, 15).

Para Raimundo Faoro (2001, 592), a República brasileira nasceu embalada pela ideologia liberal exalada dos Estados Unidos:

Ser culto, moderno, significa, para o brasileiro do século XIX e começo do XX, estar em dia com as idéias liberais, acentuando o domínio da ordem natural, perturbada sempre que o Estado intervém na atividade particular. Com otimismo e confiança será conveniente entregar o indivíduo a si mesmo, na certeza de que o futuro aniquilará a miséria e corrigirá o atraso. No seio do liberalismo político vibra o liberalismo econômico, com a valorização da livre concorrência, da oferta e da procura, das trocas internacionais sem impedimentos artificiais e protecionistas.

A autarquia agrícola, empresa capitalista voltada para a produção de excedentes agrícolas para o mercado externo, foi uma instituição que caracterizou a política brasileira até meados do século XX. Segundo Marcel Bursztyn (1994, 29):

Desde o início da colonização há uma persistente simbiose entre as dimensões pública e privada na gestão da coisa pública. O *Príncipe e Senhor* se fundiam na mesma pessoa: o senhor de engenho, o barão do café ou latifundiário em geral. As formas de representação do poder público, no universo da compreensão real ou simbólica da população, cristalizou-se como algo materializado apenas através da mediação exercida através pelos senhores de terras. Através deles, poder-se-ia chegar ao pouco de concreto oferecido pelo Estado: o *assistencialismo*. É, à medida que esta era tradicionalmente a única forma de relação possível entre Estado e sociedade, e expectativa social, *vis-à-vis* o poder público não transcendia tal prática.

O Estado brasileiro assume uma postura principalmente clientelista. Os serviços prestados pelo Estado eram vistos como favores pelos detentores do poder, mas o meio ambiente apresenta um caráter nitidamente universal: “bem comum de todos” e não pode ser apropriado individualmente.

A formação do cenário político brasileiro irá comprimir fortemente o surgimento de direitos universais, como os direitos coletivos e difusos. A máquina estatal precisa ser manipulada pelas elites econômicas, para garantir, entre outras coisas, o constante fluxo de recursos naturais para o exterior e a importação de artigos de luxo e bens de capital<sup>1</sup>.

A participação política da população fica submetida à relações de troca de favores, de acordo com Carvalho (1998, 9):

A “oferta” de participação social por parte do Estado brasileiro, é, no entanto, historicamente, muito restrita, geralmente vinculada a grupos privilegiados. No Brasil, a democracia parlamentar nunca conseguiu fazer da política uma coisa pública. O autoritarismo hierárquico e vertical, as relações de compadrio e tutela, o populismo, o clientelismo, as relações fisiológicas entre o público e o privado, marcaram nossa história colonial, escravocrata, imperial e “republicana” - República que, a rigor, nunca se constituiu plenamente, visto que o Estado nunca foi efetivamente uma “coisa pública”.

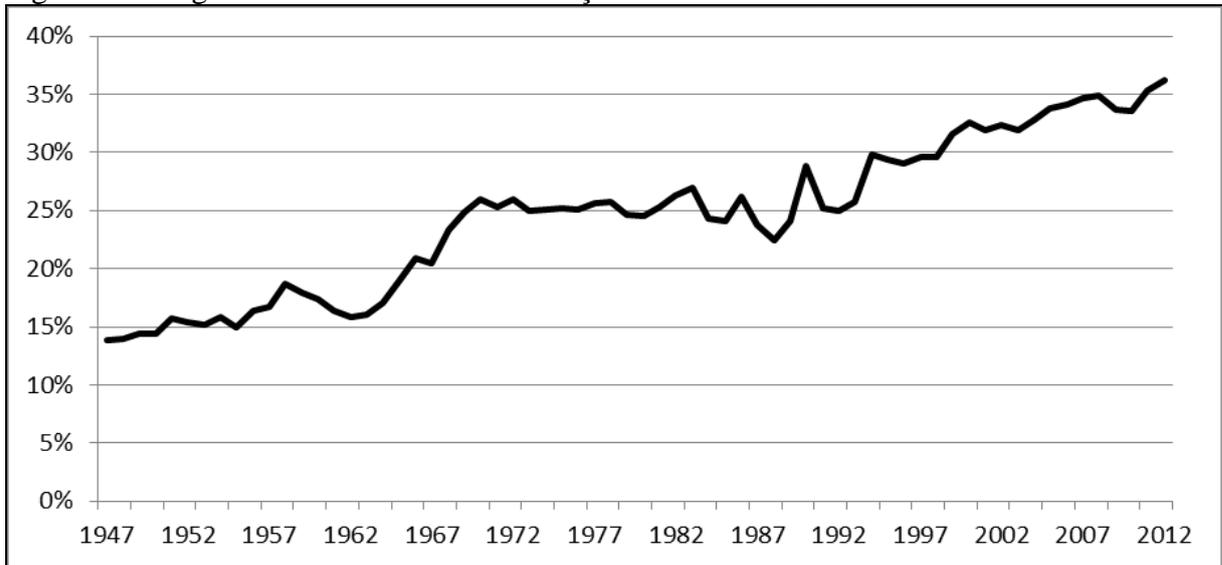
O Estado passa a adotar uma política de endividamento para receber os capitais financeiros, garantindo o risco privado com dinheiro público. No Brasil, o discurso liberal passa a se configurar numa “hipocrisia”, pois, ao mesmo tempo em que se proclama a liberdade da sociedade civil, o setor privado convoca o Estado como parceiro nos projetos de risco, promovendo uma industrialização tutelada.

Se há alguma mudança na relação do Estado com a sociedade após a II Guerra Mundial, não se trata de um neoliberalismo que provoca a diminuição absoluta do tamanho do Estado, mas antes, um neoliberalismo que provoca a sua *refuncionalização*. Pois o Estado brasileiro apresenta uma consistente e crescente arrecadação tributária, havendo mais que dobrado o seu peso na economia para o período de 1947 a 2012 (Figura 1).

---

<sup>1</sup> Sobre esta relação binária de fazendeiros exportadores e comerciantes importadores, presente na República Velha, Faoro (2001, 930) lembra Oliver Ónody: “Os produtores de artigos de exportação inclinaram-se sempre à inflação, ao passo que os importadores advogaram a necessidade de uma moeda estável. Os fazendeiros pertenciam ao primeiro grupo, os comerciantes ao segundo. Na época em que predominou no país a influência dos fazendeiros não é de se estranhar que, além dos fatores decorrentes das leis econômicas, as tendências inflacionistas tenham recebido apoio, também, da parte da classe dominante da sociedade, isto é, dos grandes latifundiários”.

Figura 1 – Carga tributária brasileira em relação ao PIB entre 1947 e 2012.



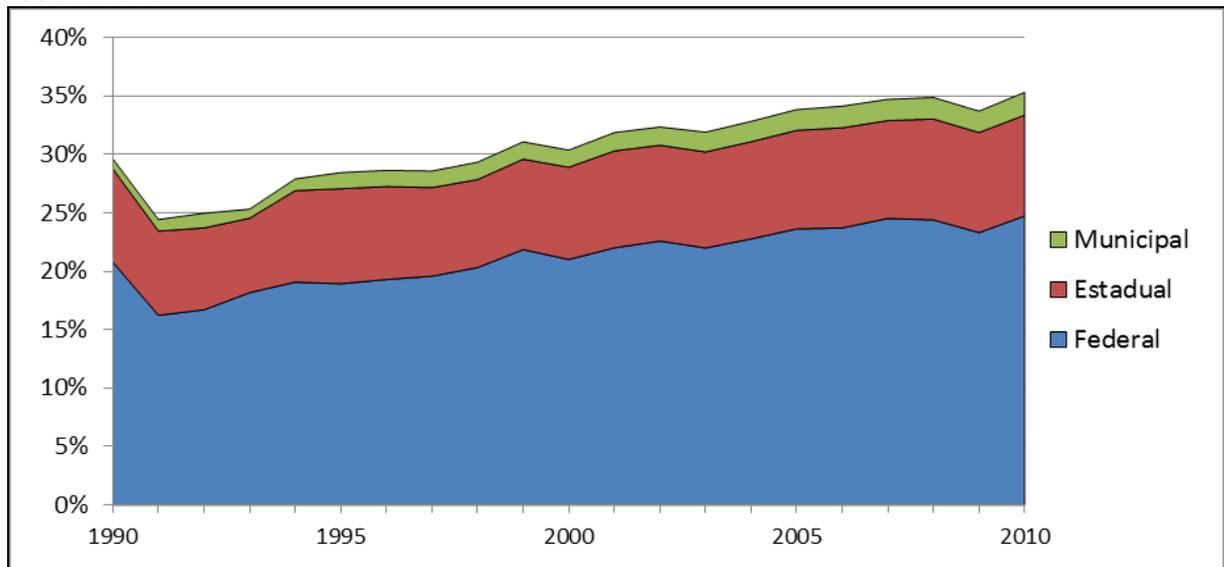
Fonte: Elaboração própria.

O Estado passa a empreender uma política de endividamento estratégico para atender aos fins do Capitalismo, consumindo serviços e produtos em épocas de crise e abstendo-se de uma maior interferência fiscal na fase de expansão da produção, nas chamadas políticas anticíclicas.

A formação de uma rede de assistência, nos moldes do Estado de bem-estar não se consolidou no Brasil, senão tardiamente sob alguns aspectos de garantia mínima de renda. O Estado brasileiro só se abriu à participação social como uma norma objetivo do seu funcionamento após a Constituição de 1988.

Em um período mais recente ocorre uma reconcentração das receitas na União, e a descentralização dos serviços sociais para os Estados Municípios, mas com repasses ainda insuficientes.

Figura 2 – Participação dos entes federados na arrecadação tributária em relação ao PIB entre 1990 e 2010.



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a Figura 2, podemos notar que as transferências de recursos da União e dos Estados para os municípios é o que possibilita a manutenção dos serviços prestados pela municipalidade. A discussão a respeito do desenvolvimento local sustentável encontra nisso pelo menos um obstáculo para fundar o “local” como o espaço ideal do desenvolvimento. A municipalidade na nossa federação é cronicamente dependente dos níveis estaduais e federais de governo, recebendo diretamente o impacto de mudanças macroeconômicas e da orientação política nacional. Para uma reflexão mais séria, convém pensar na interdependência dos entes subnacionais autônomos.

## 2.2 TRADIÇÃO E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO AMBIENTAL

A grande desigualdade social presente na realidade brasileira, com um Índice de Gini<sup>2</sup> maior que 0,50 ao longo de todo o século XX e início do XXI, cria espaços desiguais e condições insalubres, reduz a qualidade de vida pela rarefação dos meios necessários à existência digna, levando à escassez absoluta do bem-estar e à degradação humana com importante redução de liberdades, vale dizer perspectivas sobre o futuro. A sustentabilidade

<sup>2</sup> O Índice de Gini é “um coeficiente de concentração de renda, definido a partir da área que se estabelece entre a curva de desigualdade e a reta de perfeita igualdade (Curva de Lorenz)” (ROSSETTI, 2012: 271). Quanto mais próximo de “1” mais desigual e quanto mais próximo de “0” mais equitativo.

desse *status quo* é operada pela combinação triunfalista do Estado e da Empresa como agentes do desenvolvimento, mas voltados, na verdade, para uma maior acumulação de capital para pouquíssimos.

Assim o desenvolvimento econômico apresenta-se claramente conservador no processo histórico de formação da sociedade brasileira, sendo bastante seletivo, crescendo com o “freio de mão puxado”, pois precisa direcionar energias para também manter a elite no controle da “transformação”. É o que lembra a conhecida frase: “mudar para ficar como está”.

A estabilidade da formação social brasileira formou um verdadeiro clímax ideológico distribuindo papéis sociais precários e precariamente garantidos a grande parte da população sem terra, sem habitação, sem trabalho, sem acesso a financiamento, e por outro lado sustentando o ideal burguês da igualdade e liberdade formais.

Os direitos sociais positivados na Constituição Federal de 1988 cumprem uma função socioideológica relevante para a tarefa de transformação em direção à justiça social efetiva obtida pela aplicação de normas eficazes, endereçadas aos poderes constituídos e também aos particulares, gerando direitos subjetivos, com o que corrobora a maior parte da doutrina pátria.

O direito ambiental insere-se justamente nessa relação entre o espaço coletivo e o privado, criando obrigações e limitações ao exercício do direito de propriedade visando atender ao bem comum. A comunalidade dos recursos ambientais torna-se situação que se impõe sobre a sua privatização com vistas a garantir um mínimo necessário para uma existência humana condigna. O direito ambiental precisa reconhecer a concretude do espaço social, sua materialidade, extensão e também exiguidade, para ser um instrumento de mudança, servindo à resolução de conflitos entre o interesse público (comum) e o privado.

Por isso, os direitos de defesa, instituidores de liberdades civis, não podem ser enxergados isoladamente. Sem a atuação dos direitos sociais prestacionais o equilíbrio “ecológico” da formação econômico-social da sociedade brasileira tende inercialmente a perpetuar-se. Os direitos sociais dinamizam o cenário incorporando os reclames sociais como *finis* do Estado Democrático, somente este movimento pode impulsionar uma mudança no paradigma produtivo atual em direção à sustentabilidade ambiental almejada.

De outra forma, o Estado brasileiro, que possui um histórico de compromissos com uma elite econômica voltada para fora do próprio país, atua sempre no sentido de controle do âmbito da mudança para manter o *status quo*. Sobre a ação do estado brasileiro comenta Jurandyr Ross:

Sua ação (do Estado) deu-se sempre no sentido de intervir para ajustar a desordem, e não para suprimi-la. (...) O poder público, ao invés de atuar para superar a desordem urbana, limitou-se a sacramentá-la de forma paternalista, ou seja, urbanizando favelas e legitimando movimentos sociais urbanos como os dos sem-terra, dos pró-favelas e dos cortiços, dando títulos de posse para terrenos irregulares, asphaltando e urbanizando loteamentos com ruas e casas em desalinho, verdadeiros labirintos que se expandiram na periferia, onde nem carros nem ônibus podem circular. (ROSS, 2001, p. 460, 461).

Por isso, a tomada de consciência dos direitos sociais representa uma inovação da relação entre a população e o Estado. Segundo Édis Milaré, o direito à informação pode instrumentalizar uma condição de autonomia do cidadão em decisões que lhe afetam diretamente, resgatando-o da sua alienação.

surge como significativa conquista da cidadania para a participação ativa na defesa de nosso rico patrimônio ambiental. Aliás, o direito à informação é um dos postulados básicos do regime democrático, essencial ao processo de participação da comunidade no debate e nas deliberações de assuntos de seu interesse direto. (...) De fato, o cidadão bem informado dispõe de valiosa ferramenta de controle social do Poder. Isto porque, ao se deparar com a informação e compreender o real significado da Questão Ambiental, o ser humano é resgatado de sua condição de alienação e passividade. E, assim, conquista sua cidadania, tornando-se apto para envolver-se ativamente na condução de processos decisórios que hão de decidir o futuro da humanidade sobre a Terra (MILARÉ, 2004, pp. 342-343).

Contudo, a democracia ainda é um processo em implantação, uma vez que um dos efeitos de um sistema democrático é o partilhamento das decisões que afetam diretamente o bem-estar da sociedade em geral. Moraes (2005) tratando da relação entre a sociedade, o Estado e a universidade na discussão sobre as políticas ambientais como um campo prático de ação salienta o atraso da democratização institucional e o papel crítico que cabe à universidade desempenhar para colaborar na formação de sujeitos autônomos.

A lenta democratização de instituições e órgãos – cujo ritmo é comandado pelo governo – amparando a dilapidação ambiental da sociedade brasileira. Opções técnicas discutíveis, políticas inadequadas, falta de transparência e controle das decisões, definem um quadro em que o Rima (ou outra política pública ambiental) aparece como um “ritual formalista”. Perante este, a universidade pode ser um local estratégico de luta, dada a sua possibilidade e potencialidade de uma *crítica independente*. A questão da *autonomia* vem ao centro da discussão, a ela associando-se a necessidade da *competência*. A crítica para ser eficaz deve fugir do discurso generalista ao avaliar as políticas públicas e os projetos. A demanda de transparência e democratização nas decisões referentes ao meio ambiente unificando a universidade com a sociedade, e a luta ambientalista com as lutas gerais da sociedade. (MORAES, 2005: 61-62).

Moraes (2005) defende ainda o papel articulador das ciências sociais entre o Estado e a sociedade civil:

Sabe-se que o universo das ciências sociais é a principal via pela qual o conhecimento científico se relaciona com a cidadania. Assim, a superação de um patamar meramente técnico de intervenção sobre a questão ambiental demanda um enriquecimento das pesquisas nesta área. Isto propiciaria às propostas oriundas da prática do planejamento uma avaliação mais rica. Uma crítica – no sentido acadêmico – das políticas públicas no setor, que as discutiriam num nível além da imediatidade. E, neste intercâmbio, a universidade reforçaria seu papel de porta-voz da sociedade-civil, no seu tenso e inevitável diálogo com o Estado. (MORAES, 2005: 79).

O programa delineado parece desafiador como campo de pesquisa, e ao mesmo tempo necessário para enfrentar questões que colocam uma problemática cada vez mais intensa e relevante. A ação do Estado precisa voltar-se a fins democráticos, realizando a dignidade da pessoa humana no itinerário de seu planejamento.

### **3 GESTÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTAL À QUALIDADE DE VIDA**

A discussão acerca da qualidade de vida ou bem-estar tem ocupado lugar de destaque no debate científico recente realizado pelas mais diversas ciências, mas principalmente a Economia, a Psicologia e a Sociologia. O conceito é facilmente enunciável<sup>3</sup>, mas de profícua discussão quando se trata da sua aplicação. Antes de tudo, é preciso distinguir entre necessidades básicas e as necessidades criadas socialmente.

O debate em torno do tema torna-se interessante à Gestão Pública na medida em que esta passa a ser entendida como um instrumental visando a realização de fins socialmente estabelecidos. Portanto, a forma de medir os resultados alcançados por políticas públicas traz subjacente ao próprio planejamento, os fins colimados pela Administração.

A qualidade de vida já foi medida unicamente pela renda média da população de um determinado território. O objetivo do Estado desenvolvimentista foi simplesmente programar políticas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), amparadas em um forte endividamento estatal. Porém, logo se percebeu que o mero crescimento econômico do PIB não era capaz de produzir melhoria substancial na satisfação das necessidades coletivas e individuais, tornou-se preciso qualificar o “desenvolvimento” inserindo na sua medição outras variáveis.

---

<sup>3</sup> “Qualidade de vida é um conceito polissêmico. Uma definição abrangente é aquela na qual qualidade de vida é o grau de bem-estar individual e em grupo, determinado pelas necessidades básicas da população”. (VITTE, 2009: 91).

Quando consideramos a qualidade de vida desde um conceito econômico, torna-se imprescindível relacioná-la com a satisfação de necessidades, determinando inclusive quais são as necessidades básicas e as necessidades construídas socialmente. Dessa forma o pensamento econômico evoluiu de uma abordagem que considerava os agregados econômicos como expressão direta do bem-estar. Logo se percebeu que o Produto Nacional Bruto (PNB) apresentava uma falha metodológica para a aferição do nível de qualidade de vida entre os países. Por exemplo, o dispêndio público com a reparação do acidente nuclear de Chernobyl, ou a produção de armamento contam positivamente para o PNB, além do que cada país tem uma forma de estruturar as suas contas nacionais, e ainda o valor é expresso a partir de uma taxa de câmbio convencionalizada, geralmente o dólar.

Outras abordagens surgiram considerando definições de pobreza relativa e pobreza absoluta. A abordagem de pobreza relativa toma por pobre todos os indivíduos que possuem uma renda abaixo de determinado padrão médio, calculado para o conjunto da população economicamente ativa de determinado território. A vertente que utiliza a pobreza absoluta, faz uma diferenciação entre pobreza e desigualdade, conjecturando que os dois não estão necessariamente ligados.

O bem-estar passa a ser condicionado a partir da satisfação de necessidades biológicas e básicas. A satisfação de necessidades biológicas trata do mínimo necessário para o indivíduo prover sua necessidade alimentar, pode ser traçada a partir do preço de uma cesta de alimentos ideal determinada a partir das necessidades calóricas de uma determinada área. Os que estão posicionados abaixo dessa linha são considerados indigentes.

A satisfação de necessidades não-alimentares encontra dificuldades, pois não há padrões pré-definidos para estimar o consumo mínimo. Diversas operações foram aplicadas para contornar esse obstáculo, mas sempre pressupõe alguma arbitrariedade. A Cepal utiliza um multiplicador de 2 aplicado ao valor da cesta alimentar. Assim, com base na linha definida pode-se traçar a linha de pobreza de determinada sociedade com base no valor do orçamento capaz de cobrir essas necessidades. (ROSSETTI, 2012: 278-80).

De qualquer forma, a pobreza possui caráter inegavelmente múltiplo. A definição de uma linha mínima a partir de necessidades básicas não leva em consideração, por exemplo, a própria estrutura funcional de distribuição da renda, configurando-se como um critério um tanto conservador para descrever a realidade social. Dessa forma, deve-se levar em conta não somente o *quantum* da renda, mas também a relação de precariedade e vulnerabilidade para obtenção de rendimentos acima da linha de pobreza e que leva à perda de autonomia e exclusão socioespacial. De acordo com Rolnik e Klink (2011: 101):

De qualquer forma, o descolamento entre a evolução da massa salarial por empregado e o PIB per capita nas cidades dinâmicas sugere uma distribuição funcional da renda, isto é, a entre salários, lucros e renda da terra, que favorece os fatores de produção capital e terra, em detrimento do fator de trabalho. O quadro remete à imagem da cidade patrimonialista descrita por Maricato, capturada por um ciclo vicioso de concentração de patrimônio, poder econômico e poder político. Cabe lembrar — e ao contrário do que afirma a narrativa *mainstream*, que ainda interpreta o crescimento econômico local, a valorização da terra e o desenvolvimento urbano como variáveis sinônimas — que, **na ausência de mecanismos compensatórios, o dinamismo econômico e a distribuição funcional de renda distorcida compõem um coquetel perverso, tendendo a agravar a situação do trabalhador pela exclusão socioespacial**, alimentada pela valorização especulativa da terra. (Grifo nosso).

A qualidade de vida também é objeto de estudo das Ciências Sociais, destacando-se o famoso pesquisador Abraham H. Maslow, bastante conhecido por sua proposta de apresentar o bem-estar em forma de pirâmide, como a satisfação cumulativa de necessidades. No nível de base da pirâmide estariam as necessidades biofisiológicas, uma vez satisfeitas parte-se para o segundo nível, a necessidade de segurança; no terceiro nível da pirâmide figura a necessidade de pertencimento e de ser aceito e apreciado; no quarto nível, a necessidade de estima, respeito e aceitação social, que motiva o indivíduo a contribuir com os esforços do grupo em troca de vários tipos de recompensas que o grupo possa oferecer; e o quinto nível ou ápice da pirâmide, comporta a necessidade individual de autonomização, ou a sensação de crescimento, de satisfação e conquista pessoal, e o exercício da criatividade e espontaneidade.

Outro trabalho, proposto por Erick Allardt, considera três conjuntos de necessidades expressas pelos verbos: *ter, ser e amar*. As necessidades “ter” incluem aquelas básicas à sobrevivência tais como a renda, condições de moradia, ocupação, condições de trabalho, saúde, educação. As necessidades do grupo “ser” relacionam-se à realização pessoal e autonomização, enquanto seu oposto é a alienação. As necessidades “amar” referem-se à manutenção de vínculos e contatos com a família e a comunidade, participação nas organizações e associações, e uma boa relação com colegas de trabalho. (VITTE, 2009).

A Psicologia vem oferecendo contribuições mais recentes ao debate em torno da qualidade de vida, através do conceito de bem-estar subjetivo. Há basicamente três maneiras de definir o bem-estar subjetivo. A definição normativa considera a felicidade a partir de critérios externos, como a virtude, por exemplo. Nesse caso, ser feliz significa possuir alguma qualidade desejável. A segunda definição considera o bem-estar como satisfação de vida, e utiliza como metodologia o questionamento e a própria resposta das pessoas como parâmetro de bem-estar. A terceira definição considera bem-estar como a preponderância do afeto positivo sobre o afeto negativo, enfatizando o prazer que estas emoções causam.

As pesquisas mais recentes utilizam composições dessas definições para definirem um padrão de bem-estar, considerando-o mais como um equilíbrio entre fatores cognitivos e afetivos. Ocorre que o afeto positivo é relativamente independente do negativo, influenciando de diferentes formas no funcionamento positivo do indivíduo. Os fatores demográficos (sexo, faixa etária, renda, raça, educação, condição civil) não correspondem diretamente ao nível de bem-estar, pois são mediados por processos psicológicos como metas pessoais e a habilidade de adaptar-se a circunstâncias adversas ou estressantes.

Portanto, há uma diferença considerável quando o bem-estar é medido segundo uma abordagem econômica ou segundo uma abordagem psicológica, ou se leva em conta fatores objetivos ou a satisfação de vida. Dessa forma, não há uma relação unidimensional entre a renda e o nível de qualidade de vida de uma população. Embora a renda seja um dos componentes, ela consegue preencher apenas um conjunto limitado de necessidades para a satisfação pessoal com as condições de vida.

O debate sobre a qualidade de vida interessa diretamente à questão ambiental, pois esta busca alterar o sentido do desenvolvimento em direção à realização da dignidade da pessoa humana, colocando questionamentos sobre os benefícios de considerar o desenvolvimento como crescimento do produto agregado e acumulação de capitais decorrentes da exploração dos recursos naturais e da massa operária.

Chega-se mesmo a utilizar o escândalo como método de debate e denúncia, como por exemplo:

A tendência para a concentração de renda, embora agravada no último período da globalização neoliberal não é nova. Já em 1800, 74% da população mundial detinha 56% do Produto Mundial Bruto, enquanto os outros 26% da população detinha 44% do Produto Mundial Bruto. Entretanto, em 1995, 80% da população mundial detinha somente 20% do Produto Mundial Bruto, enquanto os 20% mais ricos detinham 80% do Produto Mundial Bruto. Assim, em dois séculos, entre 1800 e 1995, a diferença média de renda dos países ricos e pobres passou de 9 a 1 para 60 a 1! (PORTO-GONÇALVES, 2006: 38-9).

As cifras não precisam avançar muito mais para chocar a respeito da assimetria da renda gerada pelo crescimento econômico mundial e em cada país individualmente. Diante deste debate, a Organização das Nações Unidas, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), expressou-se assim:

O desenvolvimento que favorece em excesso o crescimento econômico rápido raramente é sustentável. Por outras palavras, uma economia de mercado é necessária, mas não é suficiente. (PNUD, 2010: 5).

A gestão pública, que estava voltada simplesmente para a ampliação da infraestrutura para o mercado, precisou considerar a atuação na área social que reclama pesados investimentos públicos. Ainda de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010, o Desenvolvimento Sustentável e o Desenvolvimento Humano são termos intercambiáveis:

Não é possível separar o desenvolvimento humano e o desenvolvimento humano sustentável. O universalismo, que remonta a Immanuel Kant, está no âmago do desenvolvimento humano; requer que garantamos às gerações futuras a mesma atenção concedida à actual. O desenvolvimento humano tem a ver com a habilitação das pessoas para que tenham vidas longas, saudáveis, instruídas e gratificantes. O desenvolvimento humano sustentável tem a ver com a garantia de que as gerações futuras possam fazer o mesmo. O desenvolvimento humano, se não for sustentável, não é verdadeiro desenvolvimento humano. (PNUD, 2010: 19).

Com a mudança da forma de definir e medir o desenvolvimento, com a própria crítica feita a esse conceito, retoma-se a discussão acerca dos fins da gestão pública. Se o Estado não deve mais adotar simplesmente o papel de regulador e garantidor para manter o crescimento da estrutura econômica, deve então passar a atuar na realização de direitos sociais que ampliem a qualidade de vida do cidadão e dê-lhe condições de autonomia.

Este se torna o fim da gestão pública: promover ativamente a qualidade de vida da população através de políticas públicas. No Quadro 1 abaixo Souza (2011) apresenta conjuntos de necessidades como parâmetros subordinados particulares associados ao conceito de qualidade de vida para aplicação ao meio urbano de forma a orientar o *desenvolvimento urbano*.

**QUADRO 1. Quadro sinótico identificando dez conjuntos de necessidades para a construção de indicadores.**

NECESSIDADES	ASPECTOS PARTICULARES	POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DA NÃO-SATISFAÇÃO
1. Regeneração	Insolação, luz do dia, aeração, proteção contra barulho, espaço para atividades corporais, locais para a prática de esportes e brincadeiras	Esgotamento físico e psíquico, vulnerabilidade face às doenças, insônia, estresse, depressão
2. Privacidade 3. Segurança	Proteção da esfera privada, proteção contra roubos e assaltos	Raiva, medo, estresse, agressão, isolamento, atritos com vizinhos, fraca topofilia
4. Funcionalidade 5. Ordem	Necessidade espaço, conforto, senso de orientação	Raiva, desperdício de tempo e dinheiro, desorientação, insatisfação com a moradia e a vida, fraca topofilia

6. Comunicação 7. Apropriação 8. Participação	Conversas, ajuda dos vizinhos, participação e engajamento	Preconceitos e conflitos sociais, insatisfação com a moradia, vandalismo, segregação
9. Estética 10. Criatividade	Aspectos dos prédios e fachadas, arruamento, presença de praças e parques	Fraca topofilia, insatisfação com a moradia, mudança de local, vandalismo

Fonte: Souza, 2011: 78.

É através de conceitos como saúde e bem-estar que a temática ambiental se aproxima da Declaração Universal dos Direitos Humanos, derivando da dignidade da pessoa humana os fundamentos ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Direito Ambiental possui como marco temporal o ano de 1966, quando o meio ambiente foi mencionado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, posteriormente a Declaração de Estocolmo (1972) e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento destacaram a importância da sustentabilidade no desenvolvimento econômico.

No Brasil, o *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988 vem sendo entendido pela doutrina como norma material de direito fundamental, mesmo possuindo um grau de programaticidade e um dirigismo, uma vez que se relaciona diretamente com o direito à vida, não apenas no sentido fisiológico, mas conferindo um sentido qualitativo ou *ecologicamente equilibrado*. Além disso, os direitos fundamentais possuem uma estrutura aberta, pois o rol dos direitos elencados no art. 5º da CR 88 não são taxativos, admitindo a incorporação de novos direitos conforme a dinâmica social e a adoção de outros direitos decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A política ambiental não pode se realizar apenas no plano de uma constitucionalização simbólica, não sendo suficiente a mera eficácia ideológica da norma ambiental. Uma vez que a política ambiental se relaciona diretamente com a dignidade da pessoa humana e com a qualidade de vida da população é indispensável a sua efetividade.

As normas constitucionais programáticas fixam diretivas ou critérios para o legislador ordinário, que deve observá-las quando da sua regulamentação para torná-las executáveis e eficazes. Segundo Bianchi (2010: 251):

O grande problema das normas programáticas é que este tipo de norma costuma servir de pretexto para a inobservância das normas constitucionais, já que elas geralmente vinculam comportamentos públicos futuros, e **demandam ação legislativa dos órgãos estatais e programas de ação que são descumpridos alegando-se, normalmente, falta de recursos**. Contudo, o descumprimento de normas programáticas, por inércia legislativa ou executiva, configura a inconstitucionalidade por omissão. (Grifo nosso).

A programaticidade da norma ambiental exige uma gestão pública que persiga os objetivos expressos na Constituição investindo recursos públicos para trazer para o plano do real o que já está normatizado. Portanto, trata-se de uma tarefa que precede e sucede o texto constitucional, envolvendo as políticas públicas de forma ativa e planejada. Para tanto, é necessário que a norma ambiental imiscua-se de instrumentos econômicos e os qualifique, direcionando os esforços sociais na produção de um bem comum e de ampla oferta, vale dizer, a todos.

Ao abrir o Título VIII “Da Ordem Social”, onde se encontra o Capítulo VI “Do Meio Ambiente” da CR 88, encontramos no Art. 193 o seguinte: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Nas sociedades modernas o trabalho constitui-se na principal forma de existência social, com a produção de bens econômicos definindo a participação do indivíduo na vida social.

De forma análoga, na Ordem Econômica e Financeira encontra-se entre os Princípios gerais da atividade econômica a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. Esta complementaridade entre o direito econômico e o direito ambiental não é casual: ambos buscam aumentar a qualidade de vida ou o bem-estar individual e coletivo.

A Constituição traz no art. 225 o seguinte: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2009) destaca quatro princípios interpretativos para este dispositivo constitucional: o alcance do termo *todos* engloba tanto os brasileiros como os estrangeiros residentes no país. O bem ambiental é um bem comum, ou seja, não é um bem público, nem um bem privado, portanto, não é passível de apropriação. A sadia *qualidade de vida* inclui tanto aspecto fisiológico como o direito à educação, à saúde, ao lazer, à segurança, etc. fundada na dignidade da pessoa humana. O resguardo do direito das *futuras gerações*, com a preservação da vida em sua forma mais ampla.

O bem-estar como um dos objetivos da ordem social tem grande importância para a interpretação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. De acordo com Derani (2008), o bem-estar e a dignidade da pessoa são aspectos éticos basilares do conceito mais amplo de qualidade de vida, que por sua vez comporta o aspecto físico, como condições mínimas e elementos qualitativos; uma referência antropológica, como a

presença de recursos naturais adequados ao desenvolvimento das sociedades humanas; e também a tutela do bem-estar que regulamenta a relação entre a política econômica e a política ambiental buscando beneficiar toda a comunidade.

É assim que deve ser interpretada toda a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) quanto aos seus objetivos:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da **qualidade ambiental propícia à vida**, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à **proteção da dignidade da vida humana**, atendidos os seguintes princípios (...) (BRASIL, 1981).

É dessa forma que a questão ambiental torna-se inteligível ao Direito, quando intercambia a qualidade ambiental como qualidade de vida e a baseia no princípio da dignidade humana. Somente assim o Estado pode ser endereçado para agir através da mobilização de recursos financeiros, humanos e normativos em uma política ambiental. Já aqui se entra no domínio da limitação econômica que cerca todo o campo de ação do Estado Neoliberal para a realização dos fins objetivados.

A relação entre a política econômica e a ambiental sob a racionalidade neoliberal tende a reduzir a capacidade de investimento dos entes estatais em nome do equilíbrio fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) promoveu, nesse sentido, uma verdadeira reforma na Administração Pública ao limitar o endividamento e o gasto público. Alguns autores, porém, criticam a imposição de regras financeiras rígidas sobre os municípios sem levar em consideração a transferência de competências que a descentralização de funções promoveu:

Na verdade, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um instrumento tipicamente neoliberal, pois libera o Estado no nível mais alto, no nível federal, de despesas que são transferidas para os municípios e estados, obrigando-os, por meio da ameaça penal, à produção e entrega à população de serviços precários, insuficientes e de baixa qualidade. (OLIVEIRA, 2001).

O que ocorre a partir da CR 1988 é que as políticas sociais foram progressivamente descentralizadas, porém, a repartição da arrecadação permaneceu bastante assimétrica entre as três esferas de governo. Diversos mecanismos foram criados para atenuar essa discrepância, mas os municípios ainda seguem com uma baixa capacidade de gestão administrativa e tributária, com grande parte sobrevivendo apenas de repasses da União ou dos Estados.

### 3.1 ABORDAGENS DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Há basicamente duas abordagens para designar a atividade do Estado na prestação de serviços públicos. Elas se relacionam a grandes linhas do pensamento político-filosófico ocidental surgidas a partir do século XVII.

A primeira abordagem trata-se do Welfare State ou Estado do Bem-estar, ou ainda, Estado Social. Essa corrente propugna pela participação ativa do Estado na realização de uma democracia social, garantindo o bem-estar básico dos cidadãos. A estrutura do Estado social passou por um desmantelamento a partir da década de 1970, enfrentando resistência do Neoliberalismo, que propôs a ampliação do mercado pela privatização dos serviços públicos.

Diante disso, é importante a caracterização trazida por Sônia Draibe (2007), mostrando que o surgimento do Estado de Bem-Estar foi realizado, entre outras coisas, pela desmercantilização dos direitos sociais (*de-commodification*), ou seja, o Estado garantiria o direito independente da participação no mercado e das rendas dele provindas. Os bens e serviços sociais perderiam o seu caráter de mercadoria. Porém, essa operação de desvinculação do direito à renda do trabalhador se efetivou às custas de uma política fiscal sobre o trabalho assalariado. Habermas (1987, 108) aponta para o esgotamento desse modelo e a volta à realidade mercadológica dos direitos sociais:

Como o Estado social tem de deixar intacto o modo de funcionamento do sistema econômico, não lhe é possível exercer influência sobre a atividade privada de investimentos senão através de intervenções ajustadas ao sistema. Ele não teria de forma alguma poder para isso também porque a redistribuição de renda limita-se, no essencial, a um realinhamento horizontal dentro do grupo de trabalhadores dependentes e não toca na estrutura específica do poder de classe, especialmente na propriedade dos meios de produção. Assim, o Estado social bem-sucedido perde o pé em uma situação na qual tem de ascender à consciência o fato de que ele próprio não é um "manancial de abundância" autônomo e não pode assegurar o lugar ao trabalho como um direito civil (Claus Offe).

O movimento ambiental, ao criticar a forma de exploração dos recursos naturais para servir aos interesses das elites, lembrou de uma questão ignorada pelo Mercado, da qual ele vinha se desvinculado desde o século XV, dos limites naturais no atendimento da demanda gerada por um padrão de vida altamente conspícuo. Ao questionar se os padrões de vida dos países industrializados poderiam ser estendidos aos países não industrializados, o movimento ambiental evidenciou a profunda desigualdade inscrita na forma de acumulação capitalista. Os elevados padrões de "qualidade de vida" não poderiam ser generalizados desde o princípio, pois o compromisso dos Estados com o Mercado globalizado era para manter o livre fluxo dos recursos naturais necessários dos países hegemônicos para os países hegemônicos.

A segunda abordagem de análise de políticas públicas refere-se ao Neoliberalismo ou a chamada corrente pluralista. Sob esse nome, encontra-se uma série de posições teóricas que

partilham de certa visão econômica do espaço político, focando suas atenções na ação estatal para então evidenciar as múltiplas relações entre o Estado e o seu ambiente.

Entre as críticas neoliberais ao modelo do Estado de Bem-Estar estão: o emprego irracional dos recursos, causando uma deseducação dos indivíduos que estão fora do mercado; a instrumentalização demagógica do Estado; o grande endividamento público; o crescimento exagerado da tributação e os malefícios sociais decorrentes da competição pelo controle do Estado. Diante disso, as diversas escolas do movimento neoliberal propõem o sistema de preços do mercado como alocador eficiente de recursos contra o planejamento central estatal. A Teoria da Escolha Racional, entre outras escolas de viés neoliberal, redescobre o social pelo método econômico, propondo uma metodologia inovadora para se pensar a sociedade desde o estudo da racionalidade presente nas escolhas individuais e coletivas.

Entre os pressupostos das abordagens econômicas de políticas públicas estão a pressuposição que os indivíduos são egoístas, maximizadores de vantagens e atores racionais interessados em si mesmos. Os trabalhos publicados por pesquisadores ligados a essas correntes mostram que indivíduos racionais buscando realizar interesses individuais podem encontrar resultados subótimos coletivamente.

Uma política universal, como a ambiental, apresenta um caráter redistributivo, onde o Estado, através dos instrumentos de política, distribui de forma mais equitativa um recurso que já possui uma configuração prévia, *v. g.* água para o abastecimento público, saneamento básico e moradia digna.

Considerando que o objetivo de uma política ambiental redistributiva não é simplesmente a sua validade formal, apesar dessa ser necessária, mas sim o aperfeiçoamento do sistema jurídico em conformidade com os valores sociais e sua adequação à realidade, o que realmente importa é a sua efetividade.

### ***3.2 GESTÃO PÚBLICA AMBIENTAL***

Para compreendermos a atividade municipal relacionada à defesa do meio ambiente temos que primeiramente assentar as ações realizadas no nível municipal dentro de uma repartição de competências mais abrangente realizada no Estado Federal brasileiro. A forma do Estado considerada impõe determinantes normativos e políticos que formam uma base de legitimidade para a atuação do poder local, sem a qual a avaliação de qualquer política estatal

ficaria comprometida, uma vez que retiram sua força como programa de transformação da estrutura politico-normativa.

A partir do nível federal, as ações ambientais vão sendo desconcentradas paulatinamente durante a década de 1970 e inícios dos anos 1980 para as agências estaduais e municipais de meio ambiente. O local recentemente passou ao centro do debate da questão ambiental, embora a primeira Secretaria Municipal de Meio Ambiente tenha sido criada em 1976, em Porto Alegre, somente na década de 1990, após a Constituição de 1988, é que as experiências municipais começaram a apresentar resultados mais salientes:

Obviamente, o município é o espaço territorial e a tarefa de governo mais próxima do cidadão. Nesse sentido, deveria ser tarefa dos governos locais propor formas de desenvolvimento municipal sustentáveis. Trata-se de colocar a problemática ambiental não como tema de ações setorializadas, mas referenciá-la como condição básica para o desenvolvimento. (Ferreira, 2007:115).

Contudo vários autores contradizem o “local” como escala apropriada para a sustentabilidade, Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007) citando Castells (1998) argumentam que “a experiência desmente a visão romântica do local como âmbito de democracia e participação”. Pois, o processo político local poderia ser corrompido por práticas clientelistas e patrimonialistas, reproduzindo e aprofundando as desigualdades sociais que estão na base da exploração da força de trabalho e dos recursos naturais.

Na busca de expandir o mercado através do oferecimento de novos produtos, o sistema capitalista criou os chamados “produtos verdes”, entre eles a “Gestão Ambiental”, que tenta aplicar a racionalidade técnica no controle total sobre o ambiente com o objetivo de torna-lo hígido e determinável. A certificação das empresas através de normatizações institucionais, tais como a ISO 14000, é um aspecto saliente da comodificação dos bens com apelo ambiental.

Entre os princípios que regem a normatização da *International Organization for Standardization* (ISO) está a melhoria contínua dos processos, permitindo uma sempre maior recuperação dos insumos não utilizados no processo de produção (aumento da produtividade) e a redução do desperdício e das sanções administrativas, penais e contratuais decorrentes de irregularidades nos padrões de emissão de matéria ou energia poluente.

Aliado a isso, o Estado busca aparelhar-se para realizar o controle exigido pelas normas ambientais, e, além disso, incentivar uma política de Educação Ambiental que ajude a formar uma ética social que considere o ser humano desde o seu meio ambiente. Embora estas políticas ambientais devam atravessar toda a ação do Estado na busca de realizar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que ocorre geralmente é a prevalência de interesses

classistas sobre o interesse geral, e a preponderância do setor econômico sobre a qualidade ambiental da população fixada no território.

Opera-se, assim, uma ampliação da distância entre a norma jurídica e a ação estatal, com a utilização do aparelho burocrático como mero legitimador dos agentes que utilizam os recursos do território dentro de uma estratégia de concorrência global. A função pública de gerir o ambiente não perturba, mas, ao contrário, retroalimenta o próprio papel do Estado como garantidor do investimento privado.

A preservação ambiental assume um nítido contorno utilitarista, uma vez que as áreas são definidas e mantidas com vistas à geração de novos produtos, sendo apreciados pela raridade e reconhecidos como nova mercadoria. Assim, o turismo, os recursos hídricos, a estabilização de áreas de risco, a atenuação de poluentes e etc., tornam-se novos produtos que geram valor e estão submetidos aos interesses econômicos prevalentes no território.

O espaço para a ação do Estado na consecução da qualidade de vida da população é limitado pela percepção de ganho econômico dos agentes privados do desenvolvimento. Por isso, reveste-se de importância central a análise da ação efetiva do Estado na política ambiental, pois se cabe a todos o dever de preservar o meio ambiente, resta ainda mais acentuada a tarefa da Administração Pública de cumprir e fazer cumprir as determinações legais.

A Administração Pública realiza suas atividades mediante o planejamento, que é o “mecanismo jurídico por meio do qual o administrador deverá executar sua governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social” (SILVA, 2012: 88). Menezes e Jannuzzi (2009) encontraram uma boa relação entre a estruturação do planejamento municipal e o nível de atendimento dos serviços urbanos, tais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, coletas de lixo, iluminação pública e pavimentação de vias:

De modo geral, a infra-estrutura desses serviços é melhor nos municípios com maior complexidade de planejamento municipal, ou seja, o fato de o município estar mais bem estruturado em termos de planejamento deve ter impacto na melhoria das condições de oferta de infra-estrutura urbana, apontando para a tese da efetividade social do planejamento.

Assim, tão importante quanto os recursos orçamentários ou mais é o grau de instrumentalização do planejamento municipal. (MENEZES; JANUZZI, 2009: 86).

A existência de uma alta receita orçamentária *per capita* não é suficiente para indicar o nível de atendimento das necessidades coletivas. É o planejamento municipal que mediatiza a alteração da qualidade de vida dos munícipes, conferindo um conteúdo efetivo aos direitos

sociais normatizados. O gasto público é apenas instrumental à ação planejada de acordo com o objetivo definido dentro de uma política.

O próprio planejamento não é garantia de alcance do objetivo social, mas atua iterativamente com as circunstâncias em direção à efetivação da política ambiental. Abster-se de planejar equivale a perder oportunidades de melhoria e responder superficialmente aos problemas apresentados.

O planejamento consiste na aplicação de técnicas de previsão e pressuposição da ação coordenada do Estado como um todo, no intuito de realizar fins previamente definidos da forma mais completa e rápida possível. Em suma, é uma atividade-meio para o alcance de objetivos estatais, o que se expressa documentalmente em um 'plano', o qual contempla as metas e os meios de ação, sendo um método de intervenção nas atividades econômicas com vistas à sua ordenação para melhor funcionamento da ordem social. (GRAU, 1978, p. 25).

A CR 88 obrigou o Estado brasileiro a planejar sua intervenção no território através da elaboração de Planos de Desenvolvimento, do Plano Plurianual e do Plano Diretor. A obrigação de planejar pode levar a um planejamento formal, que perde de vista a sua própria realização, sem contribuir para a transformação do *status quo*, ou seja, a sua efetividade, para tornar-se uma satisfação normativa sem compromissos de mudança.

A falta de um planejamento ou seu desvirtuamento traz uma série de prejuízos para sociedade, uma vez que o instrumento realizador dos direitos fundamentais se transforma em mecanismo de favorecimento às elites políticas e econômicas. (CLARK e REIS, 2011: 89).

Clark e Reis (2011) chamam de “desplanejamento” a simples assimilação da técnica, sem o objetivo de alteração da estrutura social em direção a relações de produção mais equitativas e solidárias. Bercocivi (2005: 53), apresenta o crescimento modernizante, como a atualização que as relações produtivas fazem para aumentar o nível de exploração da força de trabalho:

Quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. **Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada.** Embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população. O crescimento sem desenvolvimento, como já foi dito, é aquele que ocorre com a modernização, sem qualquer transformação nas estruturas econômicas e sociais (...). (BERCOCIVI, 2005, p. 53).

Faoro (2007) ensina uma diferenciação fundamental entre *modernidade* e a *modernização*, que colabora para entender o tipo de transformação social mais característico do Brasil:

*A modernidade* compromete, no seu processo, toda a sociedade, ampliando o raio de expansão de todas as classes, revitalizando e removendo seus papéis sociais, enquanto a *modernização*, pelo seu toque voluntário, se não voluntarista, chega à sociedade por meio de um grupo condutor que, privilegiando-se, privilegia os setores dominantes. Na modernização, não se segue o trilho da “lei natural”, mas se procura moldar, sobre o país, pela ideologia ou pela coação, uma certa política de mudança. Traduz um esquema político para uma ação, fundamentalmente política, mas economicamente orientada (...). (Faoro, 2007: 125).

Trata-se de uma “modernidade conservadora” que predefine o estágio final para a transformação social, e envida esforços para conduzir toda a sociedade para este estágio. Em outras palavras: só se arrisca jogando porque sabe o resultado final, que é mais propriamente o atual, renovado por uma “nova elite”.

Quando ela, a modernização, se instaura como ação voluntária, quem a dirige é um grupo ou classe dirigente – com muitos nomes e de muitas maneiras – que, na verdade, não reflete passivamente a sociedade sobre a qual atua. Tal grupo, para mudar o que não vai, ao seu juízo, bem, começa por dissentir da classe dirigente tradicional. **O desvio, entretanto, não altera a pirâmide social, nem os valores dominantes.** (...) E claro que tal ascensão insegura só resultará em uma **mudança espasmódica, limitada, incapaz de imantar toda a sociedade.** A pauta dupla que o emoldura (a modernização como paradigma e o risco da modernidade), com duas forças dentro de um projeto, não pode se dissolver, porque a isso **se opõe a necessidade da elite dissidente de controlar, medir e regular o âmbito da mudança, sempre circunscrita aos valores que não pode alterar.** Desse molde as modernizações brasileiras nunca se emanciparam, prisioneiras de uma estrutura econômica, intangível à sua ação. (Faoro, 2007: 126-27).

Como uma das áreas de atuação do Estado, a política ambiental guarda também esse caráter modernizador como uma marcação genética. A imposição de uma regulação ambiental sobre a propriedade privada e pública não pode comprometer os valores da classe dirigente, e a sua efetivação está aferrada à reciclagem de uma estrutura econômica extremamente desigual.

Desta forma, o planejamento ambiental só pode seguir em direção à melhoria da qualidade de vida da população como um todo quando os meios necessários para o controle da população já estiverem disponíveis, quando a incorporação de serviços públicos básicos ao patrimônio coletivo não significar liberação da necessidade de submissão e conseqüentemente emancipação social. Para isso, o serviço público deve ser oferecido ou pelo menos pensado como “favor” e transformado em um instrumento de troca de necessidades básicas por legitimidade política.

## 4 MÉTODOS

A peça orçamentária vem sendo utilizada para estudar o comportamento dos *policymakers* na busca de satisfazer seus interesses. Diversos trabalhos foram produzidos tentando relacionar a utilização dos recursos financeiros e a ideologia política dos partidos que ocupam o governo, entre eles, por se tratar de um estudo mais próximo da nossa realidade, citamos Silva, A. (2004), que investigou a qualidade do gasto público nos municípios interioranos do Estado de Pernambuco relacionando-a com a qualidade de vida e o tipo de partido no poder.

Porém, estudos voltados para a efetividade de documentos legais formais, como o orçamento municipal, ainda precisam de um melhor aprofundamento. Os autores Silva, C.; Rezende e Bollman (2011), analisando a política ambiental de Curitiba entre 1998 e 2005, constataam que “a questão da efetividade das políticas públicas, inclusive na área ambiental, é complexa por suas relações multidimensionais e pela dificuldade de estabelecer padrões e critérios sobre a efetividade de cada ação pública.”.

Para o objetivo deste trabalho busca-se a relação entre a política ambiental normatizada e os programas, projetos e ações postos em prática pelo governo municipal, mediados pelos instrumentos de planejamento financeiro. Para tanto, utiliza-se da abordagem qualitativa para expressar a relação entre investimento público e a efetividade do direito ambiental.

Ao abordar a problemática definida, adotou-se como procedimento metodológico a leitura de documentos (projetos de lei, leis, decretos, relatórios, planos, teses, livros) produzidos por fontes governamentais, acadêmicas e técnicas, como também a análise de jornais, plantas, mapas e fotografias, tratando do Cabo de Santo Agostinho.

Adotou-se o conceito de documento conforme Severino (2007, 124), para quem documento em ciência:

(...) é todo objeto (livro, jornal, estátua, escultura, edifício, ferramenta, túmulo monumento, foto, filme, vídeo, disco, CD, etc.) que se torna suporte material (pedra, madeira, metal, papel, etc.) de uma informação (oral, escrita, gestual, visual, sonora, etc.) que nele é fixada mediante técnicas especiais (escritura, impressão, incrustação, pintura, escultura, construção, etc.). Nessa condição, transforma-se em fonte durável de informação sobre os fenômenos pesquisados.

Como subsídio para o tratamento analítico do material coletado, executou-se pesquisa de campo para referendar informações obtidas e observar o contexto de produção dos dados

trabalhados, resgatando *in loco* explicações construídas ao longo de um processo histórico, relevantes para a questão da pesquisa. Utilizando-se também de entrevistas com vereadores, e questionários com representantes junto ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA).

A pesquisa utiliza-se de dados financeiros e de legislação para gerar informação que permita a identificação de uma relação entre o devido e factível. A partir da observação da utilização dos recursos financeiros pelos municípios pretende-se chegar a descrição do processo de investimento de recursos municipais em meio ambiente e conjugando com o debate presente na literatura, parte-se para explicar a realidade percebida.

A informação ambiental é bastante diversa e apresenta-se das mais variadas formas, pois ultrapassa o mero conjunto de dados, é a sua organização segundo uma estrutura que resulta na modificação qualitativa e quantitativa dos dados presentes nos sistemas de informações.

Os valores anotados nos bancos de dados alimentados por órgãos municipais são o simples registro da movimentação do patrimônio público, de entradas e gastos. O que torna esses registros relevantes para um debate acerca da questão ambiental é a possibilidade de revelarem oportunidades de melhoria e investimento em conservação ambiental.

#### **4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A unidade de análise dessa pesquisa é a ação, no caso, a ação do município em matérias de meio ambiente. Para saber se uma determinada ação é ou não ambiental recorreremos à estrutura de planejamento municipal encarregada de criar e manter a política municipal de meio ambiente. As metas previstas na política ambiental mais ampla devem ser realizadas por ações, essas ações ligadas ao planejamento ambiental é que constituem as ações ambientais como unidade de dados. Porém, a passagem do planejamento ambiental à execução de ações não é diretamente avaliada através do exame das leis orçamentárias municipais.

Cada ação é disciplinada por vários instrumentos normativos e composta de objetivos, recursos e unidade executora. Quanto ao prazo de execução, a ação pode ser limitada no tempo ou realizada de modo contínuo e permanente dentro daquele exercício financeiro.

A classificação de uma ação ambiental quanto ao atendimento do disposto na política ambiental municipal para os fins adotados neste trabalho, no entanto, apresenta-se complexa porque uma mesma ação do poder público municipal pode atender à determinação de vários

dispositivos legais a respeito de temas ambientais, ocorrendo muito frequentemente que diversos temas são apresentados numa única ação, que, por sua vez, pode estar agrupada com outras ações em um programa que vise a responder a um problema enquadrado em outro tema diferente.

Por exemplo, para atender a um programa de recuperação de áreas degradadas em unidades de conservação talvez seja necessário desenvolver ações de educação ambiental com a população do entorno se o programa identificar que o problema seja a falta de compromisso da população circundante com a unidade de conservação. Assim, no mesmo programa temos inter-relações entre temas de: Conservação ambiental, Recuperação Ambiental e Educação Ambiental compondo um único programa. Ainda há o caso de programas voltados fundamentalmente para outras políticas setoriais, mas que incorporam metas que claramente se relacionam com os objetivos da política municipal de meio ambiente, promovendo intersetorialmente a questão ambiental.

Para contornar tal dificuldade na análise dos investimentos municipais por tema ambiental devemos entender os dispositivos legais como *fins* do Estado e tomá-los como objetivos da administração municipal que, para desenvolvê-los, poderia utilizar diferentes estratégias e combinações de temas para compor um programa. Observamos, assim, que um mesmo programa pode ser executado através de várias secretarias ou unidades executoras que atuam de acordo com a sua especialização funcional em ações cada vez mais específicas.

Para a consecução de suas atividades e prestação de serviços à população o município, e qualquer organização, deve desenvolver atividades meio antes de chegar às atividades fins, ou seja, para atingir a determinação legal de um ambiente ecologicamente equilibrado (fim da política pública municipal de meio ambiente), o município deve construir antes uma base institucional que demanda recursos públicos para somente depois passar a buscar os objetivos normatizados.

Então, mesmo que os recursos empregados como meios não sejam investidos diretamente em temas ambientais, as ações beneficiadas com estes recursos podem vir a compor um programa que atende a um fim ambiental, pois se apresenta como resposta institucional a um problema identificado que influi na política ambiental municipal.

Isso torna muito fluida qualquer noção de investimento ambiental e qualquer delimitação adotada é uma opção de recorte metodológico que busca trabalhar essa dispersão de finalidades ambientais pelas ações, programas e unidades executoras do município para atender ao fim da pesquisa, que é evidenciar com rigor metodológico o grau de investimento

de recursos orçamentários municipais em meio ambiente, relacionando-o com as exigências das regras instituídas.

O próprio orçamento municipal estabelece uma série de classificações para cada ação realizada, tais classificações buscam responder de plano a diversos questionamentos quanto à destinação dos recursos públicos. O orçamento responde subsumindo a ação a diversas classificações. Essas classificações serão separadas e detalhas na apresentação dos resultados, tanto no processo de orçamentação quanto da execução, no que for possível.

### **Classificação Institucional**

Cada órgão integrante do orçamento deve ser instituído mediante lei municipal, que define as suas atribuições, competências e organização interna. Com isso, a classificação funcional permite comparar imediatamente os órgãos em termos de créditos orçamentários recebidos no orçamento, bem como proceder à responsabilização pela ineficácia de determinados programas agregados no órgão.

A classificação institucional tem a finalidade de evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa. Representa assim, a estrutura administrativa governamental, compreendendo dois níveis: o órgão, que é a unidade institucional básica que agrega e coordena as atribuições das unidades administrativas subordinadas; e as unidades orçamentárias, que se constituem em especializações administrativas que agrupam serviços de um determinado órgão, tendo consignadas dotações orçamentárias próprias.

É a unidade administrativa que deve proceder à elaboração de um plano de ação que defina os custos dos vários projetos e serviços que estão a seu encargo, tal plano deve ser consolidado pelo órgão e apresentado para a elaboração do anteprojeto de lei orçamentária que será submetida à Câmara de Vereadores.

### **Classificação Funcional**

A classificação funcional também é denominada de classificação cidadã, e busca demonstrar as ações segundo um único objetivo do Estado, respondendo simplesmente “em que” serão gastos os recursos, segundo Giacomoni (2012):

A classificação funcional associada à classificação por programas vigorou até o exercício de 1999, no caso dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal, e até o exercício de 2001 nos orçamentos municipais. A partir dos referidos exercícios, por determinação de portarias do governo federal retornou-se à classificação por funções e subfunções separada da classificação por programas. (Giacomoni, 2012: 95).

A partir de 2002, os municípios passam a adotar a classificação funcional da Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) n.º 42, de 14 de abril de 1999, que alterou a classificação funcional-programática dada pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964, classificando as despesas segundo funções e subfunções, surgindo novas áreas que merecem a atenção específica como desdobramento do Estado, como a Gestão Ambiental.

### **Classificação Econômica**

Entre as classificações possíveis da despesa a classificação em categorias econômicas refere-se ao desembolso de acordo com os efeitos do gasto na economia em geral. Trata-se de medir o orçamento na sua contribuição ou não para a aquisição ou formação de um bem de capital, seja através do investimento em infraestrutura pública ou na forma de incentivos e financiamentos de investimentos privados.

Pelo baixo impacto que os gastos dos governos locais produzem na estabilização econômica essa classificação torna-se insuficiente para entender os resultados dos programas do governo, devendo ser sempre complementada com o orçamento-programa, pois este define os resultados pretendidos e o objeto com que se gasta o dinheiro.

Para a classificação das ações segundo categorias econômicas e grupos de despesas (ver Quadro 2), destacaram-se nesse trabalho as despesas correntes com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes, dentro da categoria Despesas Correntes, e considerou-se a Categoria Despesas de Capital sem especificação por grupos.

QUADRO 2 – Classificação segundo a Natureza da Despesa, por Categorias Econômicas e Grupos.

<b>Categorias Econômicas</b>	<b>Grupos</b>
3. Despesas Correntes	1. Pessoal e Encargos Sociais
	2. Juros e Encargos da Dívida
	3. Outras Despesas Correntes
4. Despesas de Capital	4. Investimentos
	5. Inversões Financeiras
	6. Amortização da Dívida

Fonte: Giacomoni, 2012: 112.

As despesas com pessoal são uma categoria peculiar de despesa corrente, e são definidas como despesas de natureza salarial decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a

entidades fechadas de previdência, entre outras. (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL; SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL, 2001).

As Outras Despesas Correntes são classificadas como “despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa”. (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL; SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL, 2001).

As Despesas de Capital são as que “contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital, e de produtos para a revenda; a concessão de empréstimos; e a amortização de dívidas” (Giocomoni, 2012: 111).

### **Classificação de Finalidade**

A dimensão de finalidade visa a separação entre os programas voltados para as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho para a sociedade. Classifica-se em dois grupos principais: programas finalísticos e programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.

Os programas finalísticos objetivam ofertar bens e serviços diretamente à população, e podem ser avaliados através de indicadores. Os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais são aqueles voltados para a oferta de serviços ao próprio Estado.

### **Classificação Espacial**

A CR 1988 inovou ao determinar que o investimento público previsto no planejamento financeiro fosse regionalizado:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de **forma regionalizada**, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

O município deve planejar as suas ações de “forma regionalizada”, isso pressupõe a produção de conhecimento sobre o território para que o planejamento financeiro seja ligado ao planejamento territorial. Dessa forma, a Administração municipal deve programar-se para

erradicar espaços insalubres que não ofereçam condições de vida para a satisfação das necessidades de seus moradores.

### **Coleta de dados**

Os dados foram coletados em diversas fontes, e consultados documentos nos mais diferentes formatos. A quantidade de dados levantada apresentou-se bastante razoável para a exposição na pesquisa, preferindo-se adotar a representação dos resultados em forma de gráficos sintéticos quando fosse possível.

Foram identificados os instrumentos de planejamento financeiro do município do Cabo de Santo Agostinho através de relação obtida junto ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal<sup>4</sup>. Em seguida, procedeu-se à coleta das leis (Ver Anexo A) possíveis através do sítio oficial, as leis que não foram possíveis de obter remotamente, foram listadas e solicitadas à Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos (SEMAJ). Por sua vez, as leis que não existiam na SEMAJ, foram solicitadas à Câmara Municipal de Vereadores do Cabo de Santo Agostinho.

A disponibilidade de dados limitou a pesquisa para três Planos Plurianuais (2002 a 2013), mas sempre que fosse possível resgatar alguma informação relevante desde o ano de 1997, considerado como a institucionalização do primeiro órgão ambiental municipal, esse recuo foi feito.

Em seguida, foi avaliada a qualidade dos dados disponíveis, sendo necessária a transcrição manual dos 12 anos observados (2002 a 2013) para o *software* Microsoft Excel, uma vez que não é possível gerar relatórios a partir do formato em que os dados se encontravam.

No Microsoft Excel criaram-se os campos de cada ação segundo a sua classificação orçamentária, totalizando 350 projetos/atividades sediados no órgão ambiental para o período analisado (ver Quadro 3). O campo programático da ação ambiental pode ser delineado no planejamento orçamentário através da verificação dos objetivos de cada programa e a sua ligação com o planejamento mais amplo, que permite a efetivação de cada ação através de unidades com atribuições especializadas.

---

<sup>4</sup> O endereço eletrônico da Prefeitura Municipal é <[www.cabo.pe.gov.br](http://www.cabo.pe.gov.br)>.

QUADRO 3 – Campos preenchidos para os projetos e atividades entre 2002 e 2013.

1. ANO DA LOA	10. DESPESAS CORRENTES COM PESSOAL
2. Nº DO PROGRAMA	11. DESPESAS DE CAPITAL
3. PROGRAMA	12. ÓRGÃO
4. OBJETIVO	13. REGIONALIZAÇÃO
5. Nº PROJ. / ATIV.	14. PROJETO / ATIVIDADE
6. NOME PROJETO / ATIVIDADE	15. TIPO PJ / AT
7. AÇÃO	16. FUNÇÃO
8. DESPESA TOTAL	17. SUBFUNÇÃO
9. DESPESAS CORRENTES OUTRAS	

Fonte: Elaboração própria.

Em seguida, apresentou-se um Pedido de Acesso à Informação (ver Anexo G) à Secretaria Executiva da Fazenda e Arrecadação do Município, para obtenção do executado, por cada ação para o período 2005 a 2012<sup>5</sup>. O pedido de acesso foi negado e remetido ao Portal da Transparência<sup>6</sup>. No sítio eletrônico do Portal da Transparência do Município do Cabo de Santo Agostinho extraíram-se todos os dados para exercícios financeiros do órgão ambiental. O que equivale à totalização de apenas dois (02) anos, 2011 e 2012. Com base nesses dois anos foi realizada uma comparação entre o orçado e o executado. Com isso foram adicionados outros quatro campos (Quadro 4).

QUADRO 4 – Campos referentes à despesa executada para os anos disponíveis.

1. DESPESA EXECUTADA TOTAL
2. DESPESA EXECECUTADA OUTRAS CORRENTES
3. DESPESA EXECUTADA CORRENTES COM PESSOAL
4. DESPESA EXECUTADA DE CAPITAL

Fonte: Elaboração própria.

Coletou-se também todos os dados a respeito dos decretos de abertura de créditos suplementares disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura (Quadro 5). Com base nas informações disponibilizadas foi montada uma tabela com os seguintes campos:

<sup>5</sup> Não seria possível incluir no pedido o período 2002 a 2004, pois tais dados foram perdidos na transição entre as gestões municipais.

<sup>6</sup> O Portal da Transparência no Município tem o seguinte endereço eletrônico:  
<[www.transparencianomunicipio.com.br/portalx/cabo/EntidadesCaboPE/EntidadesCaboPE.php](http://www.transparencianomunicipio.com.br/portalx/cabo/EntidadesCaboPE/EntidadesCaboPE.php)>

#### QUADRO 5 – Campos referentes à abertura de créditos suplementares

1. ANO
2. Nº DO DECRETO
3. VALOR DE SUPLEMENTAÇÃO
4. MÊS DE ABERTURA DO CRÉDITO SUPLEMENTAR

Fonte: Elaboração própria.

Em seguida, os valores foram ordenados por ano de abertura e comparados ao limite de suplementação referido na Lei Orçamentária Anual (LOA) para verificar se esse limite legal foi respeitado. Também se ordenou os valores por mês de abertura do crédito suplementar para observar o comportamento anual da edição de decretos de suplementação.

#### **Entrevistas e questionários**

Foram realizadas entrevistas estruturadas presenciais com os vereadores do município do Cabo de Santo Agostinho, para tanto, escolheu-se dois vereadores da base aliada e dois vereadores da oposição ao governo, as entrevistas foram realizadas em 20 de novembro de 2012, exceto a entrevista com o Vereador da oposição Ricardo Carneiro da Silva (também presidente da comissão de Meio Ambiente) que foi realizada à parte, no dia 21 de novembro.

Além disso, foram feitos questionários por correspondência eletrônica na data de 10 de abril de 2013, com representantes do COMDEMA, sendo um (01) representante da sociedade civil e um (01) representante do poder público. Tais questionários objetivam apreender a percepção dos atores responsáveis pelo controle da política ambiental municipal a respeito da efetividade e aplicação dos recursos em programas ambientais.

A partir das opiniões emitidas foi possível construir uma discussão dos resultados obtidos que se pautasse na confrontação de informações provenientes do planejamento municipal e das visões dos atores, considerando a complementaridade das posições assumidas em relação ao tema.

Além disso, foram realizadas participações em eventos de organizações que atuam na promoção de temas ambientais no município, tais participações tiveram caráter complementar, servindo antes como anteparo a hipóteses exacerbadas e construção de uma base vivencial a respeito do objeto. Os eventos tiveram os seguintes organizadores, assuntos e datas:

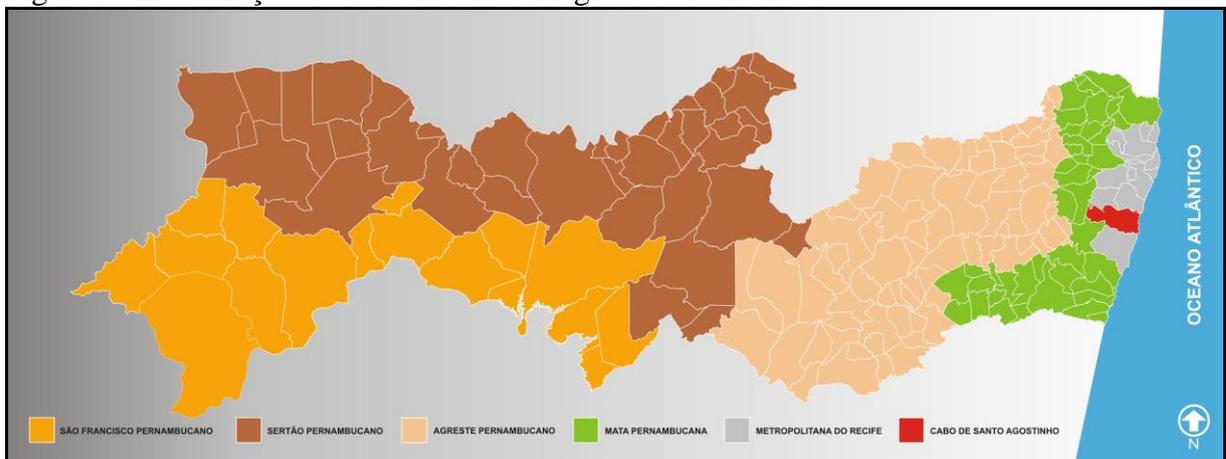
- Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho. Oficinas de construção da metodologia e diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social (04 de novembro de 2011, 31 de janeiro de 2012 e 29 de agosto de 2012);
- Agência Pernambucana de Águas e Climas. Diagnóstico da Bacia Hidrográfica dos Pequenos Rios Litorâneos – 2 (18 de abril de 2012);
- Câmara de Vereadores do Cabo de Santo Agostinho. Plenária de votação da Lei Orçamentária Anual (27 de novembro de 2012);
- Centro de Mulheres do Cabo. Mulheres e os espaços urbanos: articulando estratégias para uma cidade segura (28 de novembro de 2012);
- Associação de Moradores Vila Nova Esperança. Reunião para cadastramento de moradores da Vila Nova Esperança (07 de dezembro de 2012);
- Fórum Socioambiental de Suape. Reunião de Abertura do Movimento (15 de março de 2013).

## 5 GESTÃO PÚBLICA E AMBIENTAL: REALIDADES NO CABO DE SANTO AGOSTINHO

O município do Cabo de Santo Agostinho localiza-se na mesorregião Metropolitana do Recife, 32 km ao Sul da capital pernambucana (Figuras 3 e 5). O sítio original da atual cidade do Cabo de Santo Agostinho surgiu no final do século XVI em terras do engenho Barbalho, a povoação consistia de casas esparsas, mas que já possuía o predicado de freguesia em 1594, definida como povoação em 1618 e instalada a paróquia em 1622, adquiriu o caráter de Vila somente dois séculos depois em 1811, e foi elevada à condição de município em 1877. (ANDRADE & LINS, 1984; LACERDA, 2002).

A face urbana do município não é relevante, senão a partir da segunda metade do século XX, o cultivo da cana de açúcar era a principal fonte de poder econômico. No século XIX, Fernandes Gama registrava: “a Vila (do Cabo) não é muito povoada e os seus trabalhadores livres se empregam na agricultura em mais de cem engenhos”. D. Pedro II em visita à Vila, em 1859, por ocasião da inauguração da estrada de ferro, anotou em seu diário que o núcleo não possuía mais de 2.000 habitantes. (ANDRADE & LINS, 1984: 100).

Figura 3 - Localização do Cabo nas mesorregiões de Pernambuco.



Fonte: Elaboração própria.

Com a inauguração da estrada de ferro (1859), mas principalmente com a abolição da escravatura (1888) os bangüês passaram a enfrentar a concorrência dos Engenhos Centrais e foram aos poucos sendo adquiridos por estes por conta das dívidas acumuladas. A primeira usina a ser instalada no município foi a Usina Bom Jesus (Figura 4) (1881), mas foi registrada somente em 1891, ao que se seguiu a Usina Santo Inácio (1888), Usina Mercês (1891), Usina José Rufino (1906) e a Usina Sibéria (c.a. 19--). Outros empreendimentos foram instalados: a

fábrica de pólvora S/A Pernambuco Powder Factory (1890), Cerâmica Industrial (1922), Cotonifício José Rufino (1926), Olaria Central (1935), Fábrica São João (vinho de jenipapo e vinagre) (1935), Destilaria Central Presidente Vargas (1940), Cerâmica Santa Rosa (1948), Serraria Santo Agostinho (1959). (FELIPE, 1962).

Figura 4 – Vista da Usina Bom Jesus, localizada no Distrito de Ponte dos Carvalhos.



Fonte: [www.usinabomjesus.com.br](http://www.usinabomjesus.com.br). Acesso em 13/maio/2013.

As principais transformações no território municipal foram induzidas pelo Estado através de políticas públicas, notadamente a de industrialização, que deslocou o eixo econômico da agricultura para o setor secundário promovendo a concentração populacional nos núcleos urbanos da Sede e Ponte dos Carvalhos, ambos próximos da BR-101. A expulsão de moradores das usinas e engenhos de toda a Mata Pernambucana, a partir da segunda metade do século XX, provocou a concentração em ocupações irregulares em torno do antigo centro histórico da cidade, novamente a intervenção estatal atuou através de uma política habitacional na construção de alguns conjuntos habitacionais populares e oferecimento de uma infraestrutura básica.

Com a instalação da Destilaria Central Presidente Vargas (DCPV) (1940) a infraestrutura da cidade começou a caminhar para o atendimento das demandas urbanas, junto com a DCPV foi instalada uma vila operária, atual bairro da Destilaria, para os funcionários que eram vinculados ao Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). Na época essa vila figurava como uma ilha de urbanidade distante do centro histórico, hoje, porém, encontra-se ligado a este numa mancha urbana contínua. A localização da DCPV possibilitou o escoamento da

produção dos engenhos da Mata Sul de Pernambuco para a produção de álcool anidro, chegando-se a produzir 20 milhões de litros na safra de 1958/1959. (ANDRADE & LINS, 1984).

No início da década de 1960, o Governo Estadual inicia a implantação do primeiro Distrito Industrial de Pernambuco no Cabo de Santo Agostinho, através da desapropriação da Usina José Rufino e seus treze engenhos. Juntamente com o nascente Distrito industrial planejou-se a reserva de área para a expansão urbana da Cidade do Cabo, de Ponte dos Carvalhos e de Pontezinha, e “para a execução de um plano de colonização com a finalidade de reter, nas terras, os moradores, sitiantes e lavradores que ali trabalhavam” (BARROS, Alexandre; 2004: 52). Mas, o núcleo de colonização não recebeu assistência adequada e os agricultores repassaram a área para granjas, e muitos sequer conseguiram produzir. O núcleo urbano planejado foi ocupado desordenadamente por migrantes atraídos pelos empregos gerados, como, por exemplo, a Charnqueinha e Armínio da Paz, aglomerados subnormais que se encontram na área de antigas glebas do DI.

Na década de 1980 o maior empreendimento público no município concretizou-se: O Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS) que foi concebido com o Decreto Estadual nº 2.845/1973. Após o decreto iniciou-se a elaboração de um Plano Diretor, a pedido do Governo Estadual, que foi realizado pela Transcon S.A. Consultoria Técnica, entre os anos de 1973 e 1975 (Mapa 4). Os relatórios de avaliação deste Plano Diretor “foram unânimes em considerar o CIPS fundamental para o desenvolvimento da RMR, de Pernambuco e do Nordeste setentrional” (BARROS, Alexandre; 2004: 59).

Diversas críticas foram feitas à instalação do CIPS, entre elas estavam “as decorrências ecológicas negativas do projeto sobre um sítio histórico e geográfico particular, senão único, na costa pernambucana” (BARROS, Alexandre; 2004: 60). Escrevendo-nos de 1984, ano em que o Porto de Suape entra em operação, Andrade & Lins, confirmam:

Os propósitos relacionados com a implantação do Complexo de Suape têm motivado críticas, desde os primeiros dias de sua concepção, não só do ponto de vista de sua viabilidade econômica como, também, e sobretudo, do ponto de vista ecológico-cultural da região que será afetada. Isso nada obstante muito cedo tenham o governo do Estado e o CNRC celebrado convênio de acordo com o qual o programa seria implantado “segundo preceitos de adequação ao ambiente e harmonia com a cultura local e do país”, de modo que o desenvolvimento ecológico-cultural da região de Suape venha a ser promovido de forma integrada ao processo de urbanização da área. (ANDRADE & LINS, 1984: 175).

A legislação ambiental municipal que regula e ordena todos os aspectos referentes a estas atividades, e tratada neste trabalho, foi instituída após estes grandes empreendimentos

que configuraram o município e estruturaram o seu desenvolvimento urbano e ambiental. No final da década de 1980, surgem os instrumentos ambientais para regular o uso do solo urbano e controlar a criação de novos loteamentos, aparece até mesmo um “Plano Diretor” informal utilizado pela Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho (PMCSA) (1986), mas que não foi aprovado por Lei.

A industrialização produziu extensas alterações na vida social, tornando o município urbano, é desse período o poema de Gabriel Dourado “Um Canto em Surdina”, quase que se ressentindo da metamorfose municipal:

Cidade das serenatas,  
das cantigas ao luar,  
cidade de tanta história,  
sem nenhuma pra contar...

Cidade de meus amores,  
dos verdes canaviais.  
diz-me agora, em surdina,  
minha Cidade, onde vais? (FELIPE, 1962: 17).

Apesar dos canaviais continuarem a dominar a maior extensão do território, e a concentração da terra continuar ainda bastante acentuada<sup>7</sup>. A produção é majoritariamente industrial e o assentamento da população é largamente urbano, em cerca de 5% (23 km<sup>2</sup>) do território concentram-se os 90% da população que residem em domicílios urbanos (Mapa 1). Apesar da extensão urbana ainda ser territorialmente comprimida, tanto pela monocultura canavieira quanto pelas grandes indústrias, já foi consideravelmente menor:

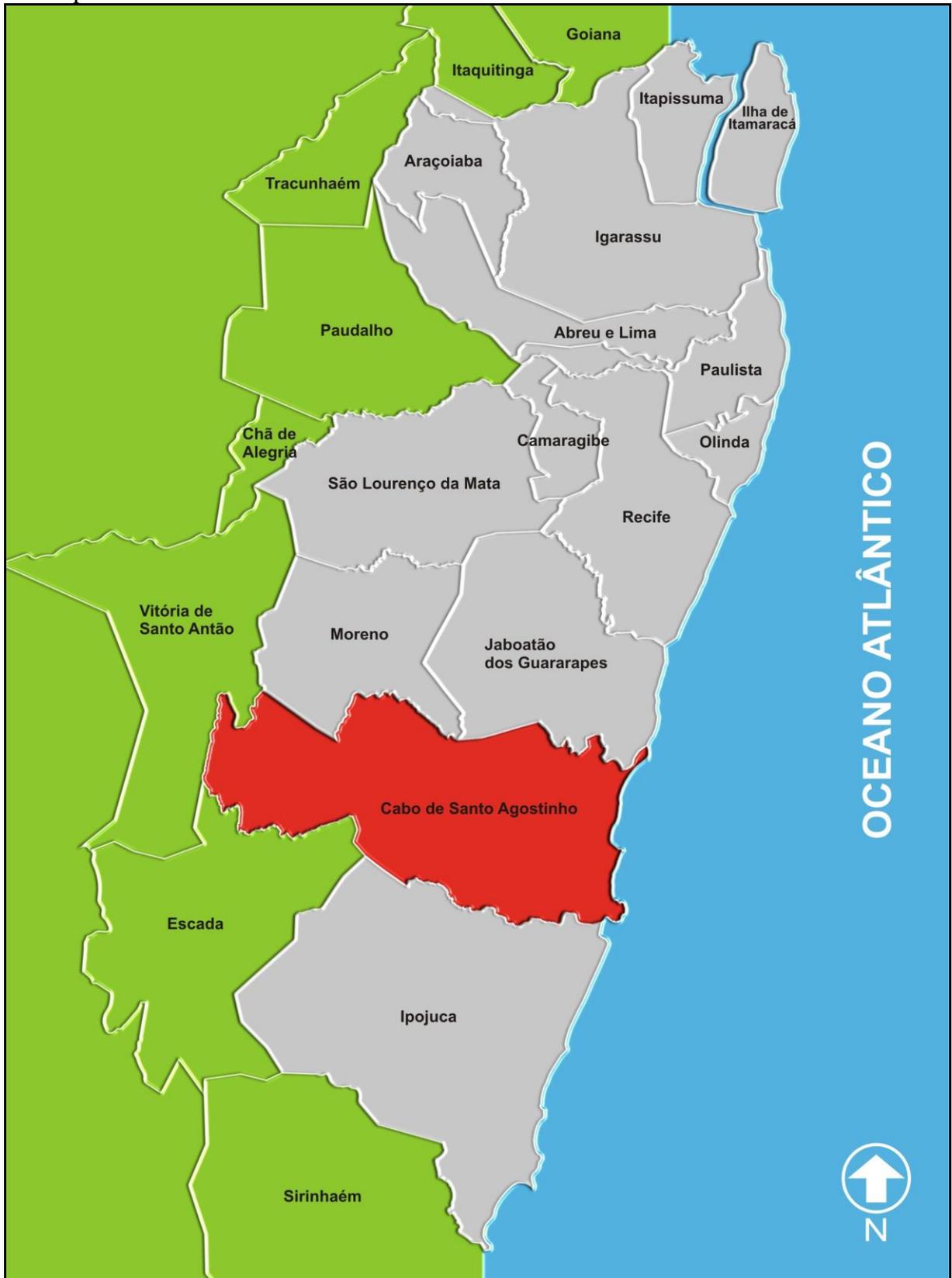
Gadêlha (1997:167) chegou a este percentual calculando a área territorial urbana construída (...). Apenas 2,9% da área total do Cabo corresponde à área urbana (13 Km<sup>2</sup> dos 448,4 Km<sup>2</sup>), enquanto na RMR a proporção é de 13,6% (375 Km<sup>2</sup> dos 2.754,30 Km<sup>2</sup> totais). Este fato é bastante significativo, porque se reflete nas relações sociais e culturais da população e nas relações dos municípios periféricos com o núcleo conurbado da RMR. (ROCHA, 2000: 69).

Porém, a maior parte desse crescimento deu-se pela expansão sobre áreas de risco ambiental, geralmente através de ocupações espontâneas ou por movimentos de moradia popular (Mapa 2). A gestão pública do município deve enfrentar esses problemas ambientais decorrentes da industrialização se quiser efetivar a política ambiental que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar a dignidade da vida humana.

---

<sup>7</sup> Essa é mais uma das permanências na *modernização* do município: a urbanização mantém a terra como um recurso extremamente concentrado, a despeito de tentativas de formação de núcleos de colonização rural.

Figura 5 - Situação do Cabo de Santo Agostinho na Região Metropolitana do Recife e municípios limítrofes.



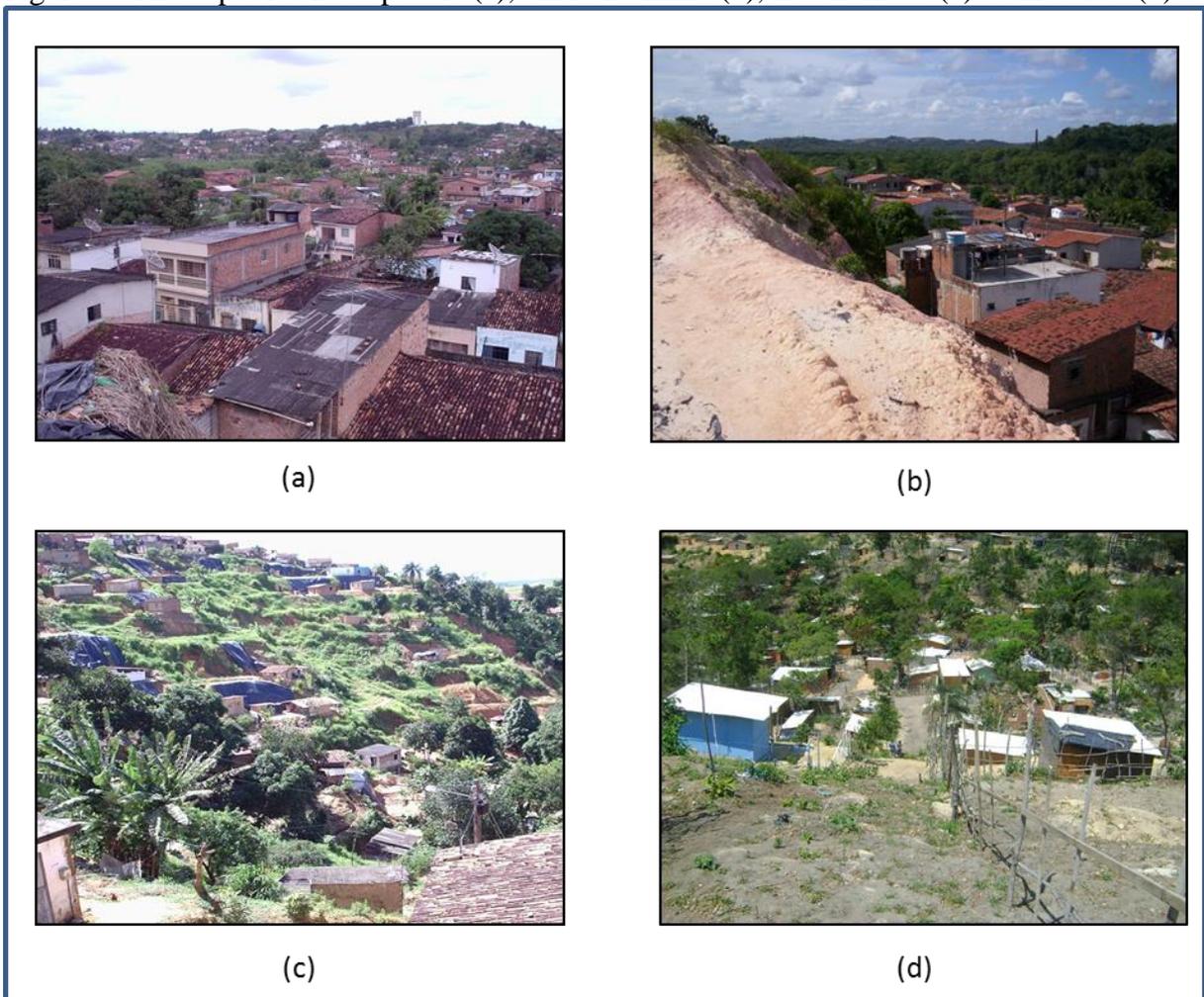
Fonte: PMCSA/SMPMA, 2012.

### 5.1 PRINCIPAIS PROBLEMAS AMBIENTAIS NO CABO DE SANTO AGOSTINHO

O município do Cabo de Santo Agostinho enfrenta problemas ambientais decorrentes da rápida urbanização e o conseqüente avanço sobre áreas sensíveis ambientalmente, fazendo com que 25.527 famílias residam em áreas de risco, as quais foram agrupadas em 85 setores de risco, dentre os quais prevalecem os setores de risco com grau muito alto (Figura 6).

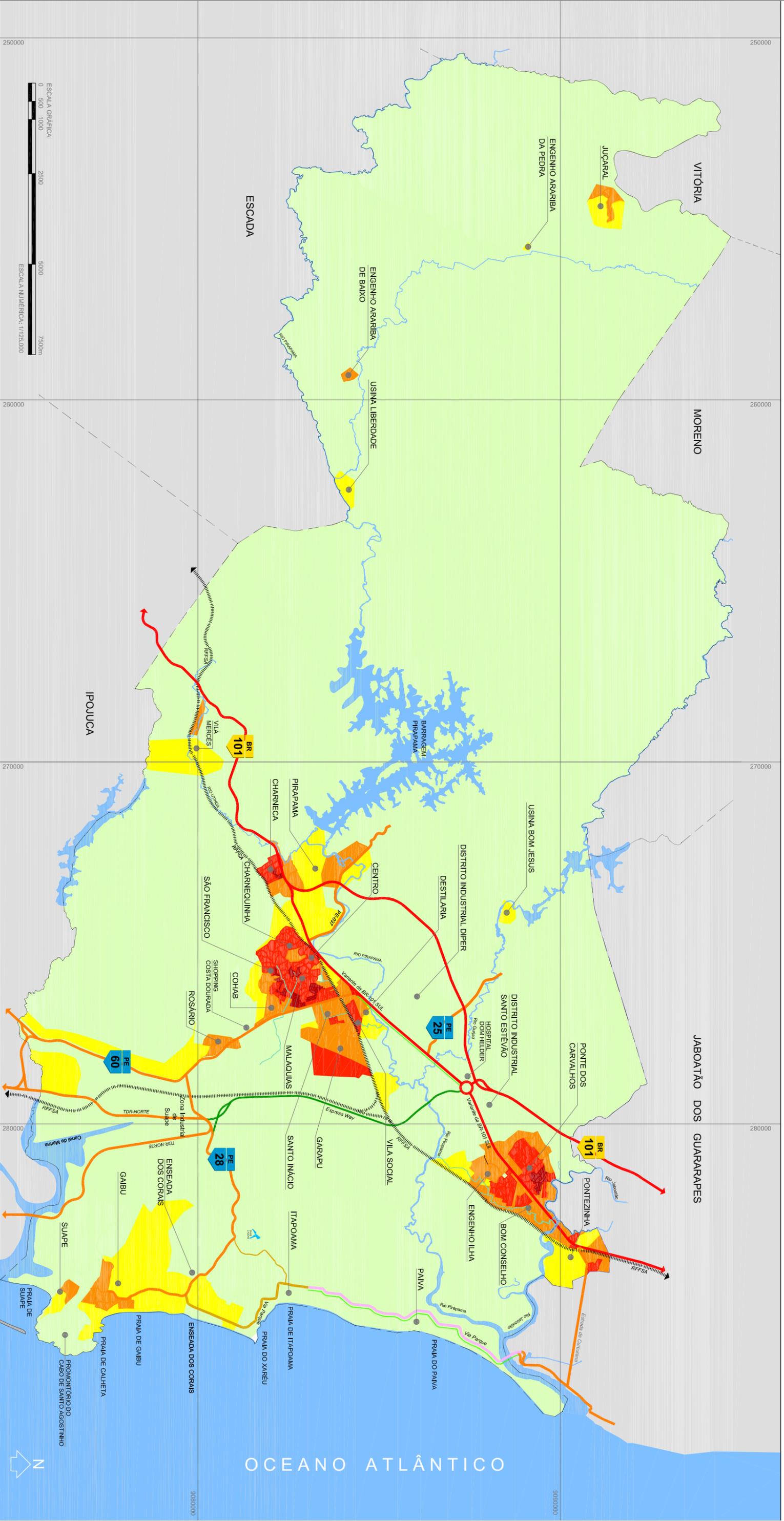
A vinda de trabalhadores em busca de empregos no Complexo Industrial e Portuário de Suape pressionou o preço da terra no município, contribuindo para o surgimento de empreendimentos imobiliários que oferecem uma habitação quase sempre precária para um grande e crescente contingente populacional. As áreas pobres passam a expulsar até mesmo os seus moradores que não tem a segurança do título de propriedade.

Figura 6 - Áreas pobres na Sapucaia (a), em Pontezinha (b), na Charneca (c) e em Gaibu (d).



Fonte: Acervo PMCSA/SMPMA; elaboração própria, 2012.

# MAPA 1 - DENSIDADE POPULACIONAL POR SETORES CENSITÁRIOS (2010)



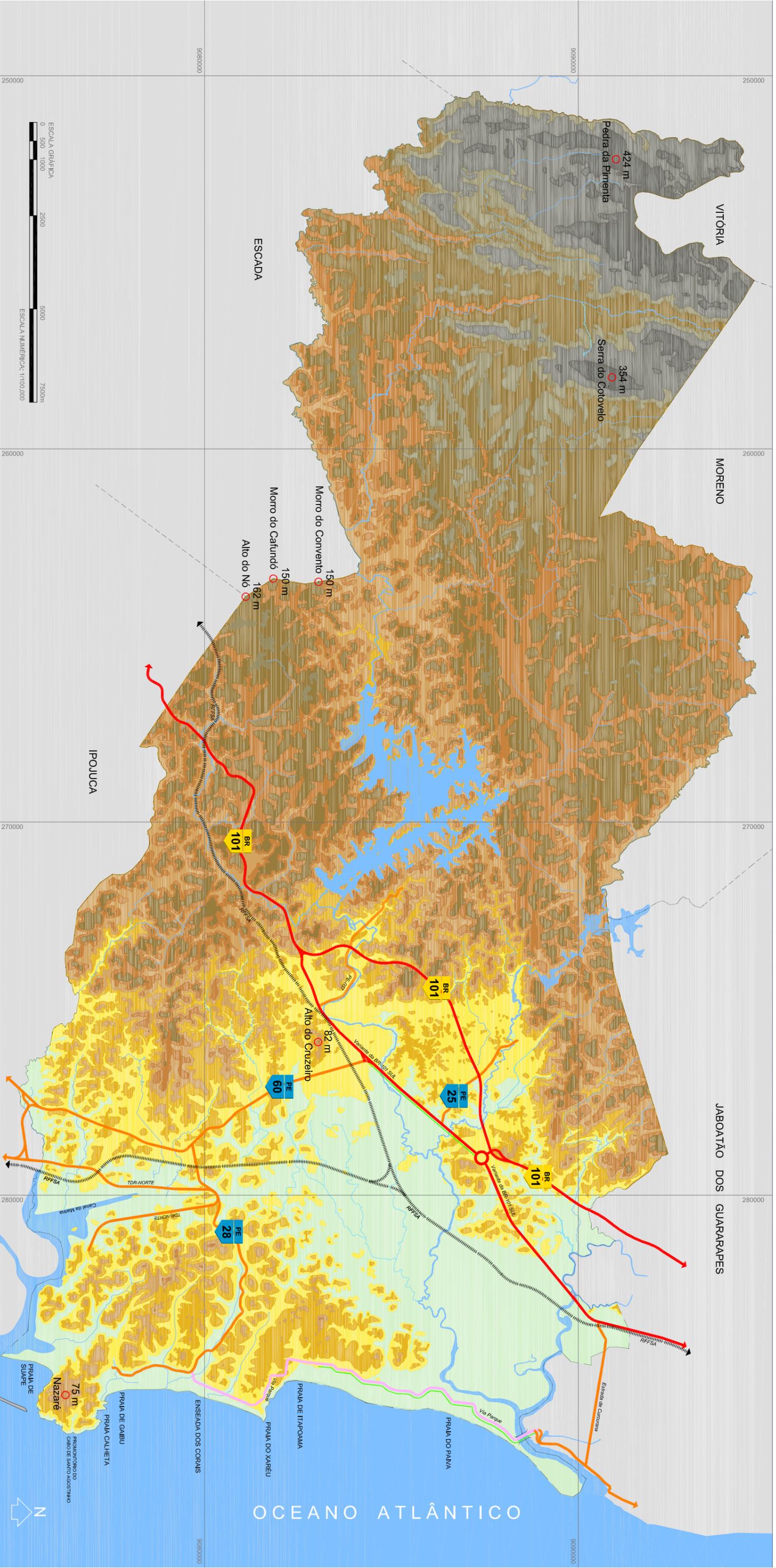
## LEGENDA

- 0 - 500 HABITANTES/km²
- 501 - 2.500 HABITANTES/km²
- 2.501 - 10.000 HABITANTES/km²
- 10.001 - 25.000 HABITANTES/km²
- 25.001 - 48.000 HABITANTES/km²

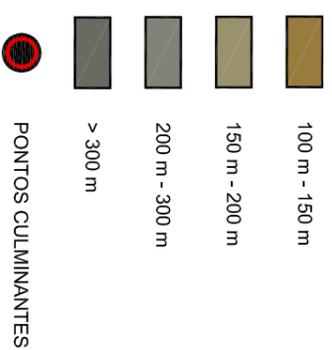
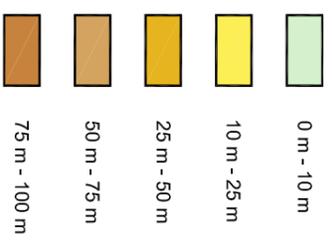
## CONVENÇÕES

- RODOVIA FEDERAL
- RODOVIA ESTADUAL
- RODOVIA PEDAGADA
- RODOVIA EM IMPLANTAÇÃO
- VIA COLETORA
- FERROVIA
- LIMITE MUNICIPAL
- RIO
- BARRAGEM

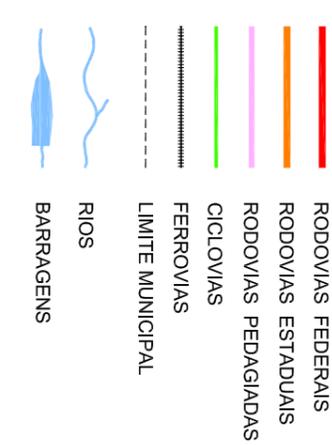
# MAPA 2 - RELEVO E HIDROGRAFIA



## LEGENDA



## CONVENÇÕES



Estas áreas pobres concentram-se, sobretudo, na área urbana do município, mas a área rural possui características sócio econômicas que permite caracterizar a larga maioria da população rural como pobre ou extremamente miserável, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Carvalho, Amorim e Cabral (2012) analisando a percepção social da contaminação bacteriana de poços no povoado rural de Vila Maria das Mercês, 7 km a sudoeste da sede municipal, constataram que a solução individual de abastecimento de água por poços privados ou comunitários, dada pelos moradores, implica em sérios riscos à saúde humana, pois as águas captadas por poços rasos encontram-se contaminadas por coliformes fecais, e 37% dos entrevistados utilizavam o recurso hídrico sem nenhum tratamento prévio.

O risco ambiental para essa população mais pobre é aumentado significativamente, pois as soluções técnicas disponíveis para o abastecimento humano não estão à sua disposição, uma vez que o poder público municipal sequer divulga dados e informações em linguagem compreensível (como, por exemplo, profundidade mínima dos poços) para que possam ser colocadas em prática.

Se a área rural do município é vista pelo planejamento municipal como uma reserva para a expansão urbana e conservação de fragmentos florestais, a área urbana passou a concentrar as atenções para a identificação de assentamentos com várias precarizações, mesmo que a intervenção para a sua erradicação esbarre no discurso do “orçamento”.

Assim, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (2006) identificou “Áreas Pobres” somente na área urbana, e esvaziou o instrumento da Zona Especial de Habitação de Interesse Social (ZEHIS), não havendo até o presente momento nenhuma área declarada ZEHIS no município. Contudo, em 2007 o município contratou a elaboração de um diagnóstico sobre as áreas pobres que resultou em um Plano de Regularização das Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social (PREZEIS) que nunca chegou a virar lei municipal, carecendo de efetividade e tornando-se mero documento de consulta, que já se mostra cada vez mais desatualizado.

Após a elaboração do PREZEIS em 2007 a dinâmica do uso do solo no município se intensificou, devido à pressão imobiliária que levou milhares de pessoas a ocuparem áreas públicas, inclusive aquelas que estavam destinadas como áreas verdes de empreendimentos e equipamentos comunitários.

Um desses casos constitui-se na Comunidade Vila Nova Esperança, surgida em 28 de janeiro de 2012, a partir de uma ocupação realizada pelo Movimento das Famílias Sem Teto (MFST) que ocupou um equipamento comunitário do Loteamento Enseada dos Corais. A principal reação do poder público foi a repressão policial, somente após protestos da

Comunidade e a intervenção do Ministério Público, a Prefeitura Municipal procedeu ao cadastramento das famílias ocupantes para posterior inclusão em programas de assistência social.

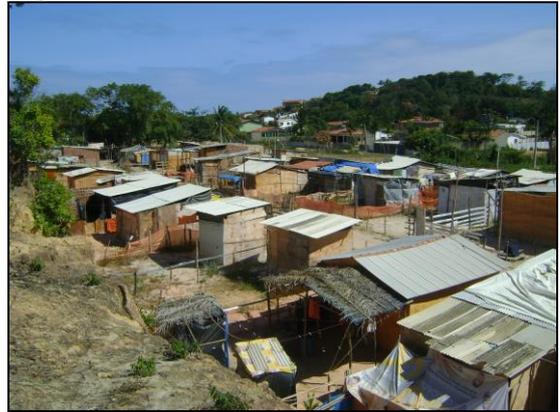
A comunidade Vila Nova Esperança situa-se na margem esquerda do Rio Arrombados, bastante degradado pela ocupação do Loteamento Enseada dos Corais com a impermeabilização e aterramento do seu leito natural (Figuras 7 e 8).

Figura 7 – Vila Nova Esperança.



Data: 07/12/2012.

Figura 8 – Casas em área de risco.



Data: 07/12/2012.

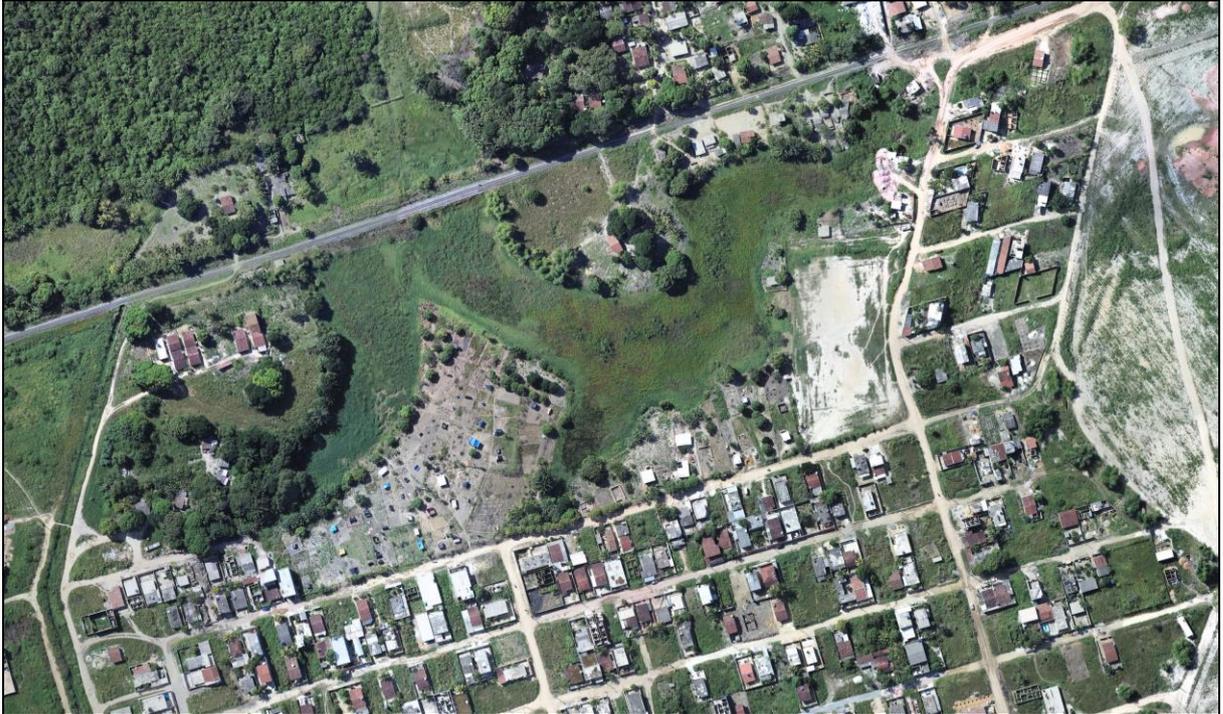
Esta ocupação reúne cerca de 900 famílias convivendo com esgoto a céu aberto e correndo um alto risco ambiental. Porém, esta nova área pobre não foi integrada a nenhum programa governamental de produção de moradia de interesse social, nem ainda foi percebida pelo planejamento municipal como um possível espaço de intervenção. Dentro do próprio espaço da comunidade é possível notar a especulação imobiliária praticada por pessoas de má fé que requerem um espaço para construção de uma habitação e depois a vendem, pois já possuem casas em outros lugares.

Nas Figuras 9 e 10 abaixo podemos ver o esboço de um projeto arquitetônico da Vila Nova Esperança realizado pelos próprios moradores, alguns possuem curso técnico de nível médio ou superior incompleto e buscaram ordenar o espaço, reservando até uma área de “proteção ambiental” (Rio Arrombados) e identificando outra área como “área de risco” e interditando a construção nela. Este ordenamento territorial “popular” é uma das consequências da retirada do Estado do planejamento e execução de programas sociais voltados a atender efetivamente os que não conseguem satisfazer suas necessidades básicas através do mercado. O custo da habitação de cada uma dessas casas padrão foi estimado pelo desenhista em R\$ 8 mil a R\$ 10 mil, valor bastante abaixo do preço de uma casa no valorizado loteamento Enseada dos Corais, onde se localiza a ocupação.



(...) a questão ambiental costuma ser vista como de ordem meramente técnica, alheia a qualquer discussão acerca dos fins pretendidos com a apropriação extensiva e intensiva do meio ambiente na escala em que conhecemos. Tornou-se um pressuposto, notadamente a partir da difusão do ideário neoliberal verificada nos anos 1990, que as decisões tomadas “pelo mercado” se realizariam sempre com o máximo de racionalidade, qual seja, com economia de meios, inclusive com os meios materiais do ambiente. (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009:13).

Figura 11 – Ocupação da área verde (ao centro) do Loteamento Cidade Garapu, ocorrida em 2012.



Fonte: PMCSA, 2012.

Figura 12 – Ocupação às margens da antiga BR-101 Sul, próxima ao Loteamento Nova Ponte, ocorrida em 2011.



Fonte: Elaboração própria. Data: 22/12/2012.

A ocupação da Figura 12 acima, próxima ao Loteamento Nova Ponte encontra-se sobre uma adutora de água tratada da COMPESA, próxima a galpões de logística e a torres de transmissão de alta tensão da CHESF. A ocupação da área verde do Loteamento Cidade

Garapu encontra-se numa área destinada ao escoamento das águas em períodos de chuva e, portanto, sujeita a alagamentos periódicos, possuindo nascentes que contribuem para o rio Pirapama (Figura 11).

Contrastando com esses ambientes de risco, a menos de 2 km da Comunidade Vila Nova Esperança, surgem vários empreendimentos no município oferecendo o “verde” como atrativo para consumidores de alto poder aquisitivo e que veem no território municipal do Cabo de Santo Agostinho uma “reserva” contra a insalubridade do núcleo metropolitano.

A partir de 2007, inicia-se a implantação do primeiro grande empreendimento, chamado de Reserva do Paiva (Figura 15), totalizando 550 hectares, sendo 180 hectares de áreas verdes, incorporando inclusive a Floresta Urbana de Camaçari, uma Unidade de Conservação estadual, como área verde. O investimento realizado foi da ordem de R\$ 2,6 bilhões, para um valor geral de vendas de R\$ 7,0 bilhões. Outra característica apontada como atrativo nesse empreendimento é a mobilidade, havendo no caso da Reserva do Paiva a viabilização do acesso através de uma ponte sobre o estuário comum do rio Jaboatão e Pirapama construída através de uma Parceria Público-Privada (DANTAS, 2012, p.11).

Vale a pena lembrar que o Loteamento Paiva data da década de 1980, quando teve suas vendas suspensas por três décadas até que o capital imobiliário investisse na transformação do ambiente monótono de coqueiros em uma área exclusiva para milionários. Para este empreendimento conseguir desenvolver-se plenamente a Prefeitura Municipal editou um projeto de lei, prontamente acolhido pela Câmara de Vereadores do Cabo, alterando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental para a criação de uma Zona Especial. (ver Figura 16)

Outro empreendimento que se anuncia é o Convida Suape (Figuras 13 e 14) com investimento de R\$ 6,5 bilhões, que também tem um forte apelo ambiental, onde *“32% da área serão reservados para espaços verdes, com a implantação de grandes parques. Isso significa um total de 151 hectares, o equivalente a 22 parques da Jaqueira, incluindo Parque ribeirinho da APP”*, como se pode ver no prospecto de divulgação:

Sustentabilidade é mais um ponto de destaque do Convida Suape. Um rigoroso estudo de viabilidade ambiental identificou todas as áreas de preservação permanente e as suas faixas de domínio para a concepção do Masterplan. Esse estudo comprovou que o projeto é ambientalmente viável e a topografia ondulada abrange uma série de vales verdes e colinas que canalizam o escoamento das águas para uma rede de rios e riachos. As matas nativas, presentes no terreno, serão preservadas, dentro do conceito de ecurbanismo.

O planejamento urbanístico também foi pensado de forma inteligente, com design compacto, que minimiza o uso de energia. O traçado de ruas e avenidas, desenhado de modo a facilitar os deslocamentos a pé, junto ao eficiente sistema de transporte público, motivará as pessoas para que usem menos automóveis. O conceito de

sustentabilidade também determinou o uso de fontes renováveis de energia em diversos setores, além do sistema eficiente de gerenciamento de resíduos. (MOURA DUBEUX, [2012])

A explicação do prospecto sobre o escoamento das águas superficiais beira à idiotice. O planejamento privado substitui o público, criando zonas de exceção dentro do ambiente urbano municipal, tornando a qualidade ambiental um valor de troca, excluindo uma larga parte da população que não tem como acessar o mercado formal de terras.

O empreendimento Convida Suape também abriu uma “exceção” no Plano Diretor, criando outra Zona Especial, ou melhor, a Prefeitura Municipal enviou à Câmara Municipal o Anteprojeto de Lei nº 53/2011, que se tornou a Lei nº 2.891/2011 ao ser sancionada pelo Executivo, contendo, entre outras áreas, o empreendimento Convida Suape. Tudo isto mostra o caráter conjuntural do planejamento municipal, com uma fraca institucionalização da questão ambiental, resultando em uma política ambiental acessória e de ajustes frente à política de desenvolvimento econômico levada a cabo ao longo dos diversos governos que se revezaram na Prefeitura Municipal.

Figura 13 – Vista do projeto CONVIDA Suape, à margem, “Parque ribeirinho da APP”.



Figura 14 – Vista de um dos bairros planejados do CONVIDA Suape.

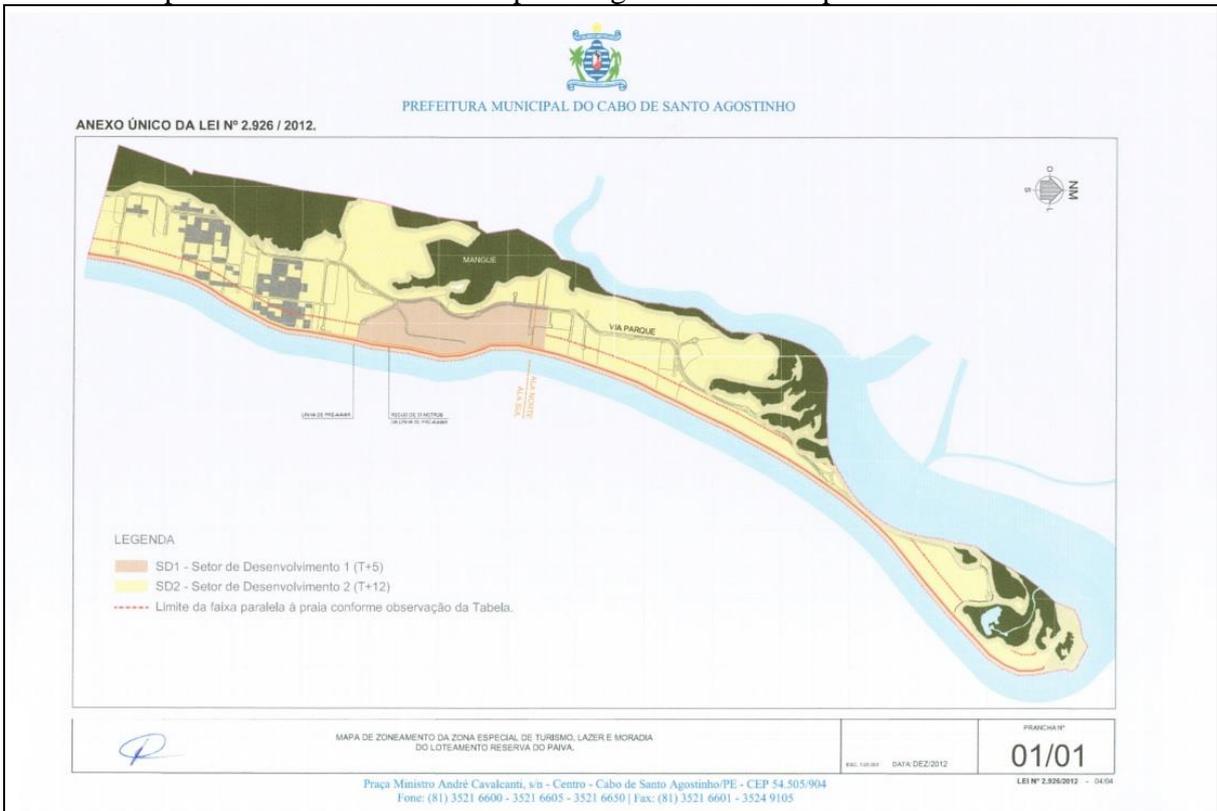


Figura 15 – Casas de alto padrão construtivo no empreendimento Reserva do Paiva, litoral norte do município do Cabo de Santo Agostinho.



Fonte: Acervo PMCSA/SMPMA, 2012.

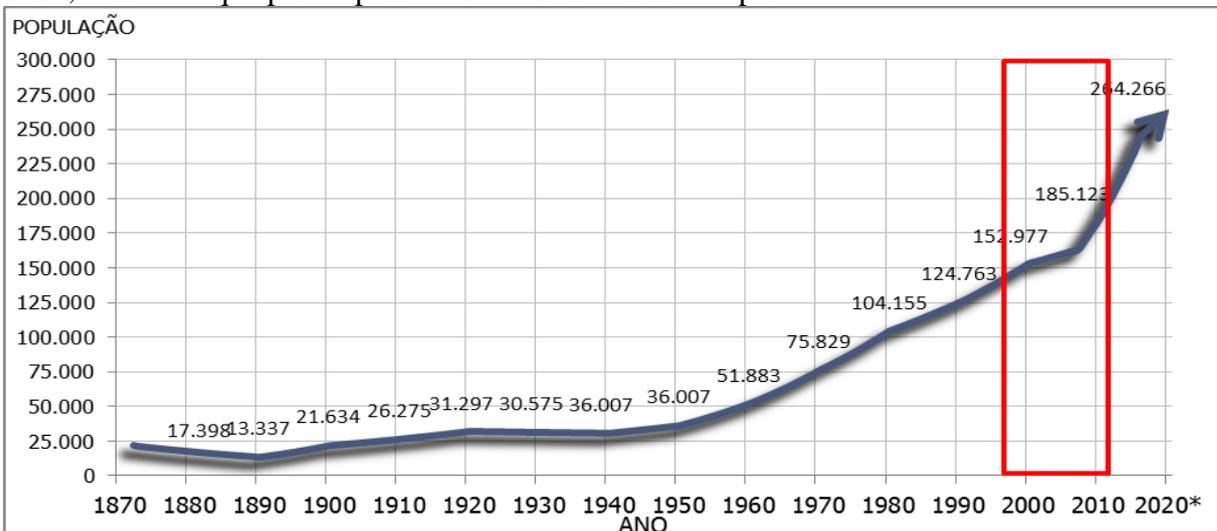
Figura 16 – Zoneamento municipal no bairro do Paiva, elaborado e aprovado pela Empresa, referendado pelo Executivo e subscrito pelo Legislativo Municipal.



Fonte: PMCSA, 2012.

O crescimento populacional, aliado à demanda industrial por recursos, pressiona o meio ambiente local, degradando através do impacto ambiental negativo e difuso a qualidade de vida possível no contexto de expansão urbana e industrial sobre áreas rurais e de preservação ambiental (Mapa 3 e Figura 17).

Figura 17 – Evolução da população do Cabo de Santo Agostinho para o período de 1872 a 2020, com destaque para o período 1997-2013 analisado por este estudo.



Fonte: Elaboração própria.

A crescente favelização do município é complementar à sua entrega aos grandes empreendimentos imobiliários, formando uma unidade no processo, pois estas áreas “urbanizadas” se justificam ideologicamente pela própria degradação urbana, assim, ensina Henri Lefebvre, *in extenso*:

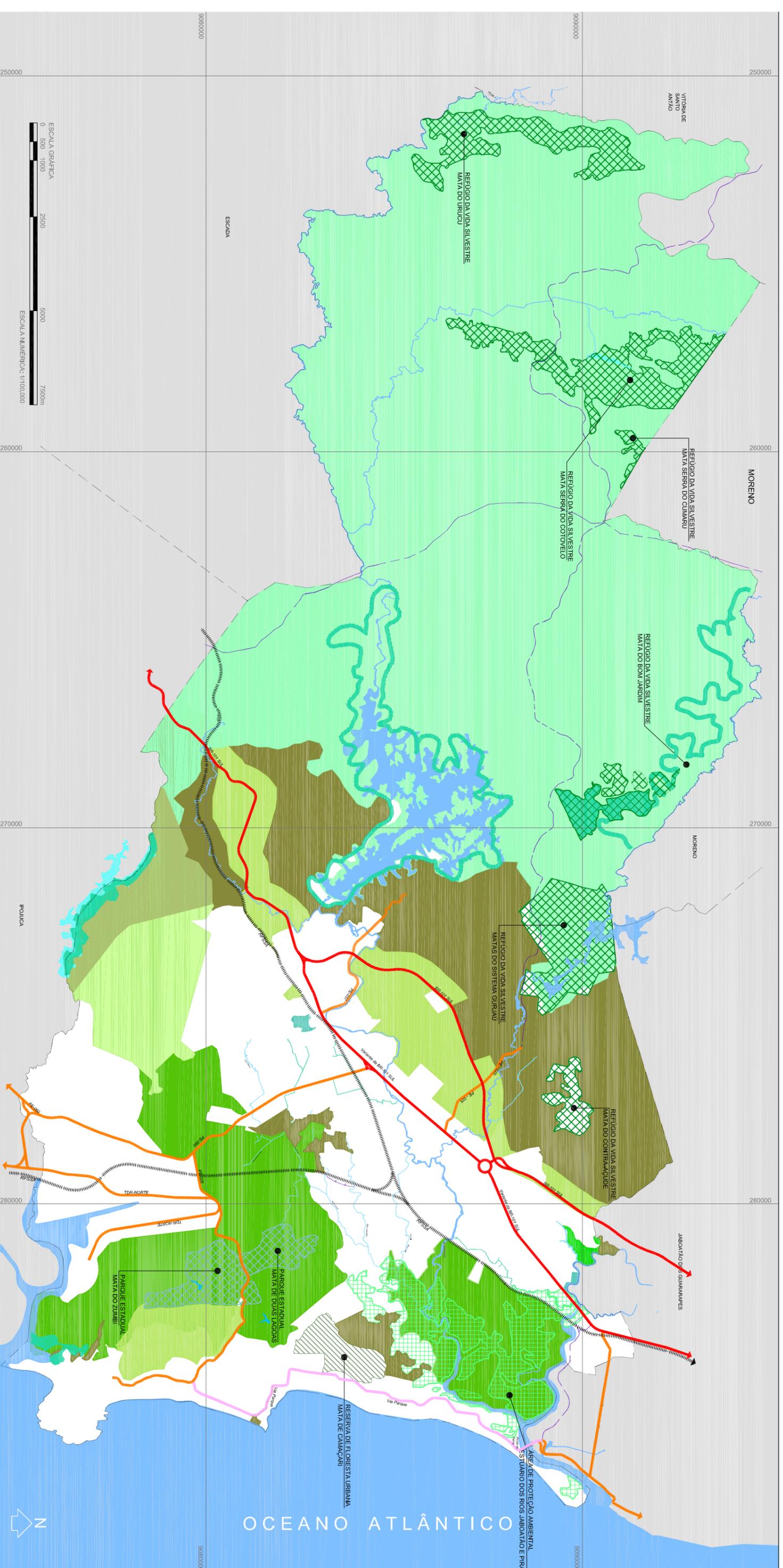
O urbanismo dos promotores de venda. Eles o concebem e realizam, sem nada ocultar, para o mercado, visando o lucro. O fato novo, recente, é que eles não vendem mais uma moradia ou um imóvel, mas sim *urbanismo*. Com ou sem ideologia o urbanismo tornou-se valor de troca. O projeto dos promotores se apresenta como ocasião e local de privilegiados: lugar de felicidade numa vida cotidiana miraculosa e maravilhosamente transformada. O imaginário do hábitat se inscreve na lógica do hábitat e sua unidade dá uma prática social que não tem necessidade de um sistema. Onde esses textos publicitários já famosos e que merecem passar para a posteridade, porque a publicidade tona-se aqui uma ideologia. Parly II “faz nascer uma nova arte de viver”, um “novo estilo de vida”. A cotidianidade parece um conto de fadas. (...) Em redor desses centros se repartirão, em ordem dispersa, segundo normas e coações previstas, as periferias, a urbanização desurbanizada. Todas as condições se reúnem assim para que exista uma dominação perfeita, para uma exploração apurada das pessoas, ao mesmo tempo como produtores, como consumidores de produtos, como consumidores de espaço. (LEFEVBRE, 2001: 32-3).

Como a massa salarial não acompanha o crescimento do PIB, a valorização da terra torna-se uma forma de reconcentrar renda. O empreendimento CONVIDA Suape, por exemplo, oferece redução das deseconomias (morar perto de Suape) a quem mais tem condições de arcar com elas, e reduz o espaço de quem não tem (22 áreas pobres e outras surgidas após 2007, abarcando 50% da população). A situação ganha ares de paradoxo: o déficit de 10.000 habitações<sup>10</sup> não consegue ser resolvido pela oferta de 25.000 novas residências no mercado.

---

<sup>10</sup> Estimativa feita pelos movimentos sociais, a Prefeitura do Cabo de Santo Agostinho estima o déficit habitacional em 7.000 moradias.

# MAPA 3 - ÁREAS DE INTERESSE AMBIENTAL



## LEGENDA

### UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

- REFÚGIO DA VIDA SILVESTRE - RVS
- PARQUE ESTADUAL - PE
- PROPOSTA DE UC - BITA E UTINGA
- RESERVA DE FLORESTA URBANA - FURB
- ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA

### ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

- ZONA DE PRESERVAÇÃO ECOLÓGICA - ZPEC
- ZONA DE PRESERVAÇÃO DE MANANCIAIS
- PARQUE NATURAL DE SUAPE

### ZONAS DE INTERESSE AMBIENTAL (PLANO DIRETOR)

- ZONA DE INTERESSE AMBIENTAL I
- ZONA DE INTERESSE AMBIENTAL II
- ZONA DE INTERESSE AMBIENTAL III
- ZONA ESTUARINA
- ZONA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

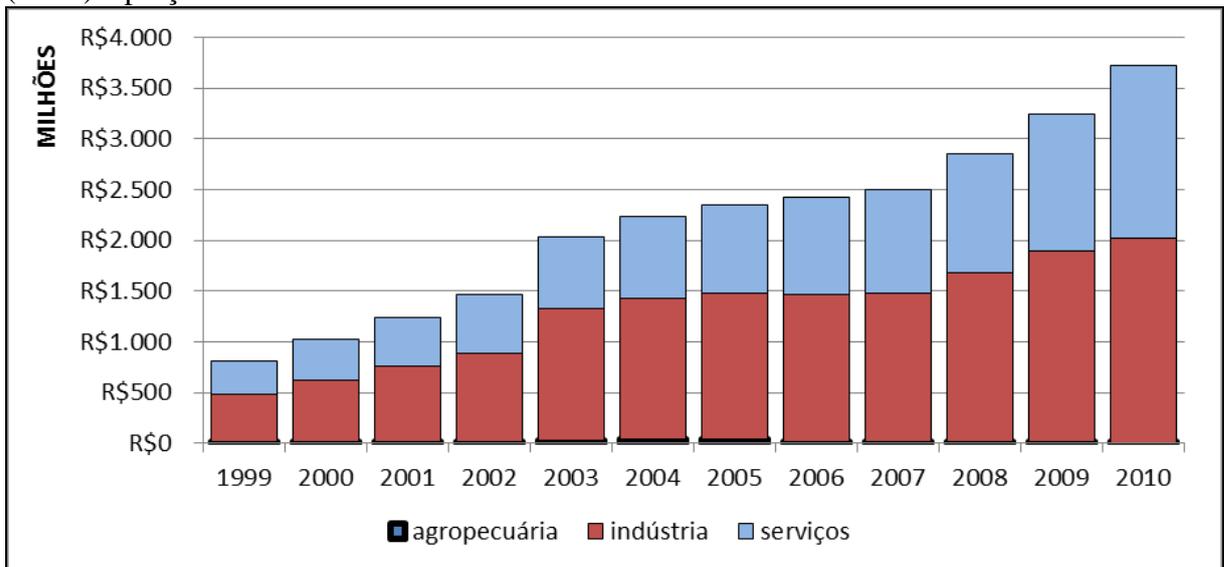
## CONVENÇÕES

- RODOVIAS FEDERAIS
- RODOVIAS ESTADUAIS
- RODOVIAS PEDAGIADAS
- RODOVIAS PROJETADAS
- FERROVIAS
- LIMITE MUNICIPAL
- RIOS
- BARRAGENS



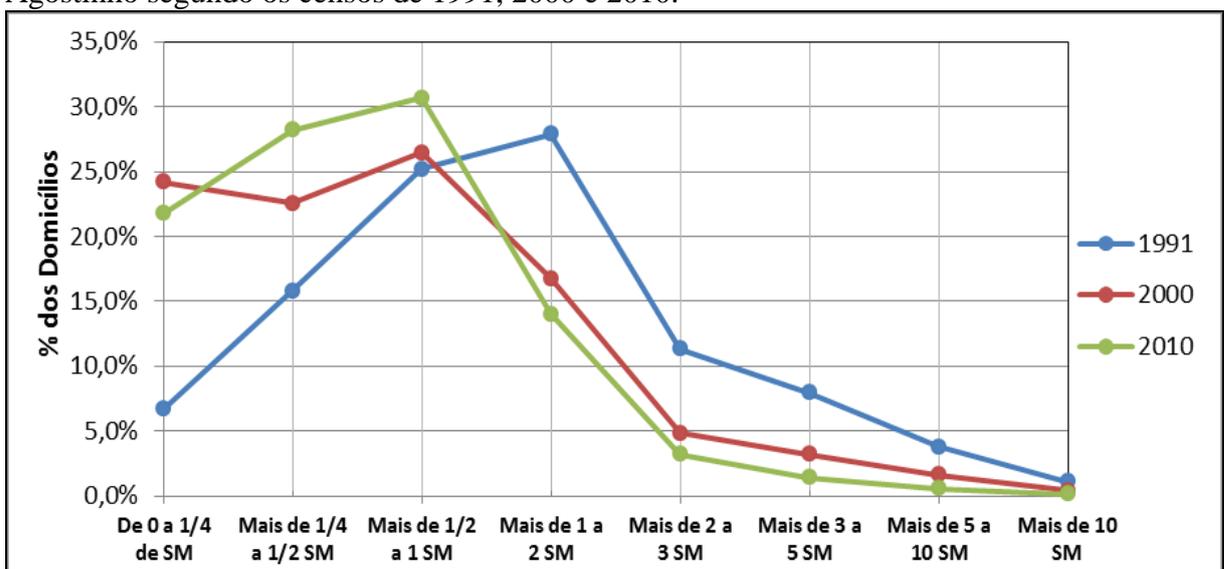
O crescimento do PIB Municipal (Figura 18) expressa uma crescente produção de valor no setor industrial que por sua vez gera renda para a população movimentando toda a economia local e dinamizando o setor de serviços para atender aos trabalhadores do Complexo Industrial de Suape e até mesmo a especialização de certos serviços passa a atrair consumidores da Zona da Mata Sul do estado.

Figura 18 – Participação (%) no Produto Interno Bruto (PIB) líquidos de impostos e subsídios do Cabo de Santo Agostinho, segundo composição setorial do Valor Adicionado Bruto (VAB) a preços correntes entre 1999 e 2010.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 19 – Classes de rendimento domiciliar per capita no município do Cabo de Santo Agostinho segundo os censos de 1991, 2000 e 2010.



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 19 acima mostra as classes de rendimento nominal per capita para os anos 1991, 2000 e 2010, considerando em porcentagem de domicílios. Nota-se que ocorre um deslocamento para o lado esquerdo do gráfico, significando que a concentração de renda, que já era bastante acentuada, piorou durante o período considerado no município do Cabo de Santo Agostinho. Como a principal atividade produtiva concentra-se na indústria, o que ocorre é um achatamento dos salários em relação ao aumento da produtividade. Com isso, o quadro de “desenvolvimento” combina-se com uma situação crônica estrutural de pobreza que englobava 50% da população em 2010 .

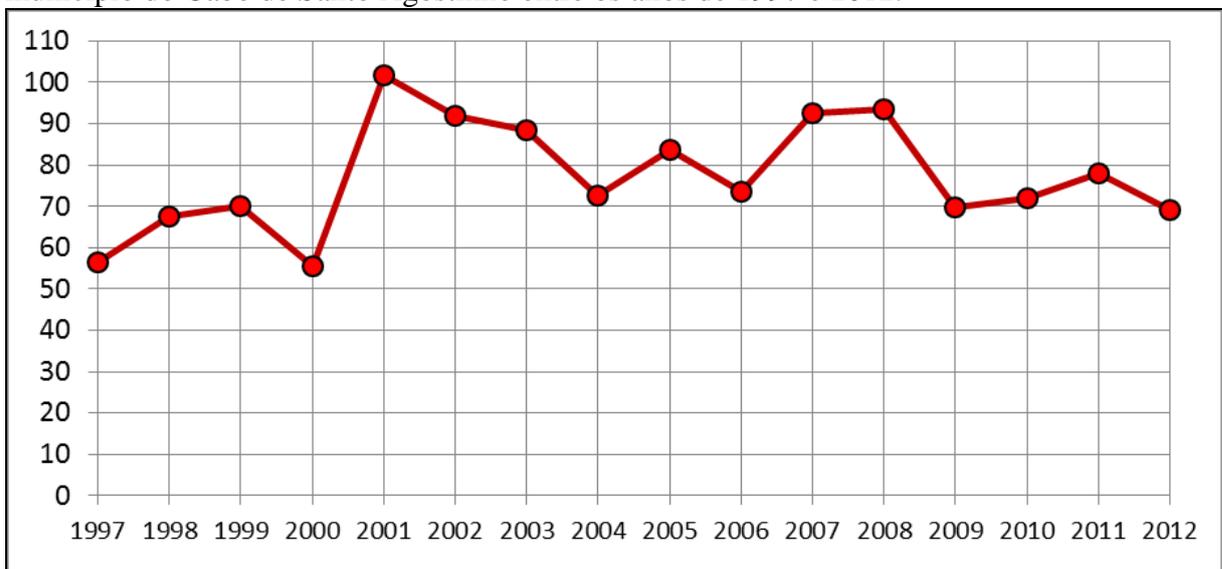
A renda *per capita* aumentou consideravelmente a partir da consolidação do Complexo Industrial Portuário de Suape, porém, quando consideramos a internalização da renda pela população do município do Cabo de Santo Agostinho, medida através da renda nominal mensal domiciliar per capita, observamos uma permanência e aumento da concentração da renda, com até 80% dos domicílios com renda nominal mensal domiciliar per capita de até 1 salário mínimo em 2010 (1 salário mínimo é igual a R\$ 510,00 em 2010), contra 47,7% em 1991 (1 salário mínimo em 1991 é igual a CR\$ 36.161,60). Quando consideramos o valor adotado pelo Governo Federal no Programa Brasil Carinhoso, que busca atender famílias com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até R\$ 70,00 que vivem em situação de indigência, observamos pelo Censo 2010 que 10% da população do município do Cabo de Santo Agostinho se enquadrava nessa situação.

A política de valorização do salário mínimo efetivamente muda a base de comparação, mas o que interessa no dado acima é a manutenção da maior parte da população em condições próximas ou abaixo do nível mínimo de renda, apesar do alto e crescente PIB *per capita*. O desenvolvimento proporcionado pela industrialização em Suape não altera a estrutura social do município na direção de uma maior distribuição de renda, mas, ao contrário, contribui para encarecer o custo de vida e para o surgimento de ocupações de terra paralelas ao aquecido mercado urbano da Região Metropolitana.

Essa reconcentração de renda implica diretamente em impactos ambientais e queda da qualidade de vida no meio urbano. Não se trata aqui de ver a renda como um elemento ambiental, mas sim como mediadora das ações entre os homens e o ambiente que produzem para si mesmos. A precarização do trabalho assalariado, um sistema público de emprego desorganizado e uma baixa fiscalização trabalhista produzem ambientes de trabalho insalubres e incapacitantes, como também uma sobrecarga da infraestrutura urbana pela multiplicação de alojamentos para trabalhadores temporários.

Outra característica do município é a altíssima taxa de crimes violentos, formando um ambiente social agressivo e segregador (Figura 20). O Cabo de Santo Agostinho era o 23º município mais violento do país em 2010, de um total de 5.565 municípios. Para o período de 16 anos, entre 1997 e 2012, em que há um banco de dados estatístico disponível pelo Ministério da Saúde e pela Secretaria Estadual de Defesa Social, ocorreram 2.021 homicídios no município do Cabo de Santo Agostinho, o que equivale a pouco mais de 10 assassinatos por mês em cada um desses dezesseis anos.

Figura 20 – Taxa de Crimes letais violentos e intencionais por 100 mil habitantes para o município do Cabo de Santo Agostinho entre os anos de 1997 e 2012.



Fonte: Elaboração própria.

Em 2007 o município recebeu do Ministério da Justiça, com base em um convênio para a redução da violência, imagens de satélites que cobriam todo o território municipal com o objetivo de mapear e implementar ações nas áreas mais violentas do município. Tais imagens foram utilizadas pelo Núcleo de Geoprocessamento da Superintendência de Planejamento e Projetos para a formação de um mapa base, que detalhou as quadras das ocupações urbanas, permitindo assim a obtenção de um nível mais detalhado de informação sobre o território.

Porém, não foram elaborados planos de intervenção urbanística nessas áreas violentas, permanecendo ainda muitas áreas desprovidas de serviços básicos. A não-satisfação das necessidades de segurança causa uma fraca topofilia da população e incentiva a raiva, medo, estresse, agressão, isolamento e atritos com vizinhos.

A figura acima revela a manutenção de um meio social dos mais violentos do país, onde as principais vítimas são jovens do sexo masculino entre 15 e 29 anos, envolvidos principalmente com tráfico de drogas e grupos de extermínio. Além disso, houve o aumento do número de estupros e outros crimes sexuais contra mulheres, além da exploração sexual de crianças e adolescentes, a partir da instalação dos grandes empreendimentos no CIPS.

Uma política ambiental consequente deve prevenir impactos sobre o meio antrópico decorrentes do afluxo de mão-de-obra temporária para grandes empreendimentos. Quando qualquer desses empreendimentos é anunciado sabe-se com antecedência a geração direta e indireta de empregos, mas as medidas tomadas pelo planejamento municipal para se apropriar dos estudos de impacto ambientais são pífias, ou mesmo nulas.

## **5.2 PLANEJAMENTO FINANCEIRO MUNICIPAL**

O Estatuto das Cidades (Lei federal 10.257/2001), que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, impõe que para alcançar sua efetividade deverão ser utilizados instrumentos pelos diversos entes federais, ao município, especificamente:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III - planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;**
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;**
- f) gestão orçamentária participativa;**
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social; (BRASIL, 2001. Grifo nosso).

A utilização destes instrumentos condiz com a diretriz que ordena a adequação dos gastos públicos aos objetivos do Estatuto das Cidades:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. (BRASIL, 2001).

A Lei Orgânica Municipal do Cabo de Santo Agostinho dispõe em seu Título IV “Da Tributação e do Orçamento”, no Capítulo IV “Dos Orçamentos”, que o Município deve destinar verbas necessárias à preservação ambiental, incorporando assim a temática ambiental como um tema obrigatório no orçamento. Porém, a forma como ele irá emergir neste documento legal depende da organização dos interesses de vários setores da Administração Pública e do Legislativo em torno da **preservação ambiental**:

Art. 77 – Além da obrigação constitucional de aplicação de receita na manutenção e desenvolvimento do ensino, e ainda na seguridade social, o Município destinará em seu orçamento, verbas necessárias:

(...)

VI - a execução de programas destinados a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao transporte de massas. (CABO DE SANTO AGOSTINHO, 1990).

Entre os instrumentos previstos, o Plano Diretor, sem dúvida é aquele que mais integra o espaço territorial com a capacidade de gestão do município. Porém, no Cabo de Santo Agostinho, o Plano Diretor também precisa ser regulamentado, havendo esgotado o prazo determinado pela lei que o criou para a regulamentação de vários instrumentos e outros que não tiveram um prazo determinado também ainda não foram apreciados pelo Legislativo Municipal. (QUADRO 12).

O planejamento ambiental torna-se, assim, cada vez mais conjuntural, voltado principalmente para tempos curtos de duração, para dar lugar a realização imediata de grandes empreendimentos sem maiores preocupações urbanísticas e de capacidade da infraestrutura absorver os impactos gerados pela expansão urbana desordenada.

Entre os instrumentos de Planejamento Financeiro destacamos o Plano Plurianual (PPA), que se constitui em um instrumento de orientação das prioridades da Administração Pública dentro de um prazo de 4 anos. O Plano Plurianual precisa ser revisado sistematicamente para conferir uma maior flexibilidade diante da execução orçamentária, pois a previsão de gastos e receitas não pode ser totalmente determinada de uma vez por todas no momento da sua elaboração. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) especifica as metas para cada ano, e orienta a elaboração do Orçamento Anual. A Lei Orçamentária Anual estima a receita e fixa a despesa, detalhando por Programas, Projetos e Atividades, para cada órgão e unidade da Administração Municipal.

O período de análise dos gastos municipais com programas e projetos ambientais compreende os quatro Planos Plurianuais de 1998 a 2013, abrangendo 04 governos municipais e 16 anos de políticas ambientais institucionalizadas no município.

Os dados anteriores a 1998 possuem uma baixa qualidade para a pesquisa, pois em duas gestões foram elaborados 05 Planos Plurianuais com durações trienais e quadrienais que se sobrepõem, ocorrendo ainda uma falta de planejamento para o ano de 1993, em que não houve a utilização do instrumento PPA. Além disso, a recuperação destes dados é mais difícil, pois não havia um arquivamento sistemático destas leis e documentos, havendo inclusive um Plano Plurianual (Lei 1.727/1995) que está ausente do arquivo da Prefeitura. A partir desse recorte fez-se um levantamento da legislação orçamentária existente no acervo municipal.

Cada exercício anual é orientado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, que define as áreas prioritárias para a ação da Administração Pública, incorporando bastante da proposta política de cada governo para orientar a elaboração do orçamento. A LOA coincide com calendário civil, para cada unidade orçamentária, discriminando por programas, projetos e ações. (Ver Anexos A e E).

Porém, as LOAs dos anos 2000 e 2001 não possuem mais anexos disponíveis, nem impresso, nem em formato digital, sendo impossível o detalhamento por programas, projetos e ações para o órgão ambiental. Decidiu-se assim descartar o Plano Plurianual 1998-2001 da análise.

Paralelamente ao planejamento financeiro, temos a institucionalização da problemática ambiental com a criação de órgãos públicos especializados e a positivação de marcos regulatórios. (Quadro 14).

A simples disposição legal, porém, não tem o efeito de concretizar a ação do Administrador em direção ao firmado pelo Legislador. Assim, diversos instrumentos foram simplesmente ignorados, ou então, com a troca de governo o que antes foi positivado entregou-se deliberadamente ao esquecimento, sem sequer alterar a legislação para isso.

O quadro geral é de omissão por parte do poder do Executivo em fazer cumprir as leis, e por parte do Legislativo em fiscalizar o seu efetivo cumprimento. Assim, alguns fundos criados: Fundo de Desenvolvimento da Agropecuária e do Meio Ambiente, Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos – FMDD, Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA, que poderiam financiar ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população e consecução da sustentabilidade simplesmente não foram implantados.

As instâncias de participação popular criadas por lei: Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, Conselho de Desenvolvimento Sustentável, Fórum da Agenda 21 Local, ou foram abandonados, ou simplesmente não funcionam regularmente há vários anos.

QUADRO 6 - Gestões na Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho.

PERÍODO	PREFEITO	SLOGAN
1997-2000	Elias Gomes	Dias Melhores Virão
2001-2004	Elias Gomes	Construindo o Futuro Agora
2005-2008	Lula Cabral	Construindo um Novo Tempo
2009-2012	Lula Cabral	Novo Tempo, Vida Melhor
2013-2016	Vado Gomes	A Mudança Não Pode Parar “Uma Cidade melhor para todos”

Fonte: Elaboração própria.

Os diversos governos que se sucederam na Prefeitura Municipal no período estudado adotaram como *slogans* de governo referências diretas ao futuro, a um “novo tempo” trazido através das ações da Gestão para o município (Quadro 6). A diferença entre o estado atual: população pobre e com baixa qualidade de vida; e o estado futuro desejado só pode ser efetivada pelo planejamento estatal “entendido como a pré-ideação da intervenção deliberada sobre os diferentes lugares”. (MORAES, 2005: 18).

Assim, “construir” o futuro idealizado se torna o eixo do discurso político dos governos municipais. Fala-se inclusive na “construção de um tempo”, de uma era trazida a lume pela laboriosa atuação do Chefe do Executivo. O que ocorre é a institucionalização da mudança, que se torna um processo de permanente mudança (“a mudança não pode parar”) em direção à modernização, à difusão das inovações no território municipal que trazem também novos e mais velozes ritmos de vida para os municípios.

Para isso, contribuem os grandes empreendimentos industriais e imobiliários que se instalaram no município, sendo vistos como o verdadeiro “desenvolvimento” possibilitado pela união de forças do governo local com os entes supralocais. O investimento público municipal torna-se um dos componentes da modernização, cumprindo a função de facilitar a circulação do capital privado pela oferta de infraestrutura adequada e pela regulação condescendente do uso do solo. Ocorre uma seletividade de usos do espaço, através de uma parceria pública privada implícita e a criação de vantagem comparativa no município. Isso é possível pelo estabelecimento de um contrato tácito com grandes empreendedores que obriga as diferentes gestões ao estilo *pacta sunt servanda* (os acordos com a iniciativa privada devem ser mantidos). Isso explica porque essas zonas são rapidamente implementadas e as ZEHIS nunca se tornaram uma realidade.

Figura 21 – Plenária da Câmara Municipal de Vereadores do Cabo de Santo Agostinho que aprovou os projetos de Lei referentes à revisão do plano plurianual e a fixação do Orçamento Anual para 2013.



Fonte: Elaboração própria. Data: 27/21/2012.

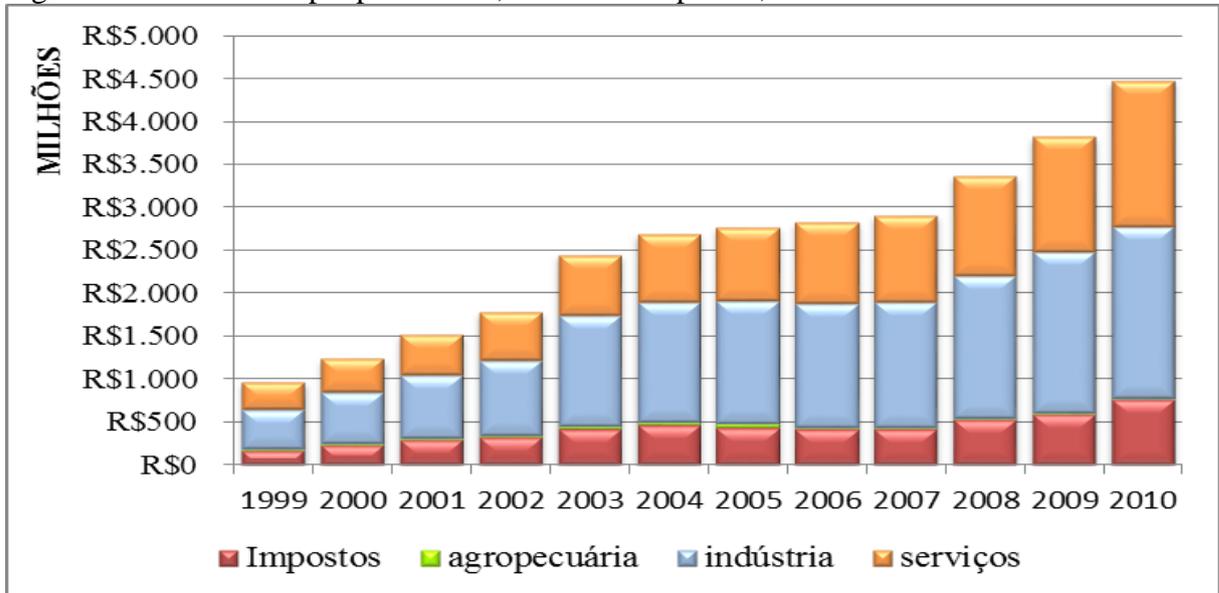
A produção de valor econômico realizada no território municipal é o que reforça a própria capacidade de investimento público municipal na LOA, inclusive em temas relacionados à sustentabilidade ambiental e melhoria da qualidade de vida da população local (Figura 21). Porém, o poder de polícia da Administração deve ser exercido remetendo as externalidades negativas ao meio ambiente para dentro da organização privada que a desencadeou.

O ente local que mais se beneficia da instalação do projeto de desenvolvimento de Suape é a própria Prefeitura Municipal. O aumento do PIB *per capita* não é distribuído proporcionalmente em forma de salário para as famílias do município, a renda dos aluguéis beneficia apenas alguns que possuem propriedades para dispor às empresas para alojamento (Figura 22). Porém, os impostos arrecadados crescem em ritmo semelhante ao do próprio PIB municipal. Nem mesmo a classe dos comerciantes e empresários locais obtêm uma receita tão crescente quanto a arrecadação municipal.

Diante disso, a disputa pelo controle da Prefeitura torna-se o embate político mais importante, pois se trata da mais lucrativa organização local e da também da maior empregadora isoladamente. A vantagem que a Municipalidade obtém da instalação de

empreendimentos no seu território, deveria ser utilizada para mitigar os impactos decorrentes desses empreendimentos na população local, prioritariamente os mais pobres, reforçando a função distributiva do orçamento municipal.

Figura 22 – PIB municipal por setores, incluindo impostos, entre os anos 1999 e 2010.

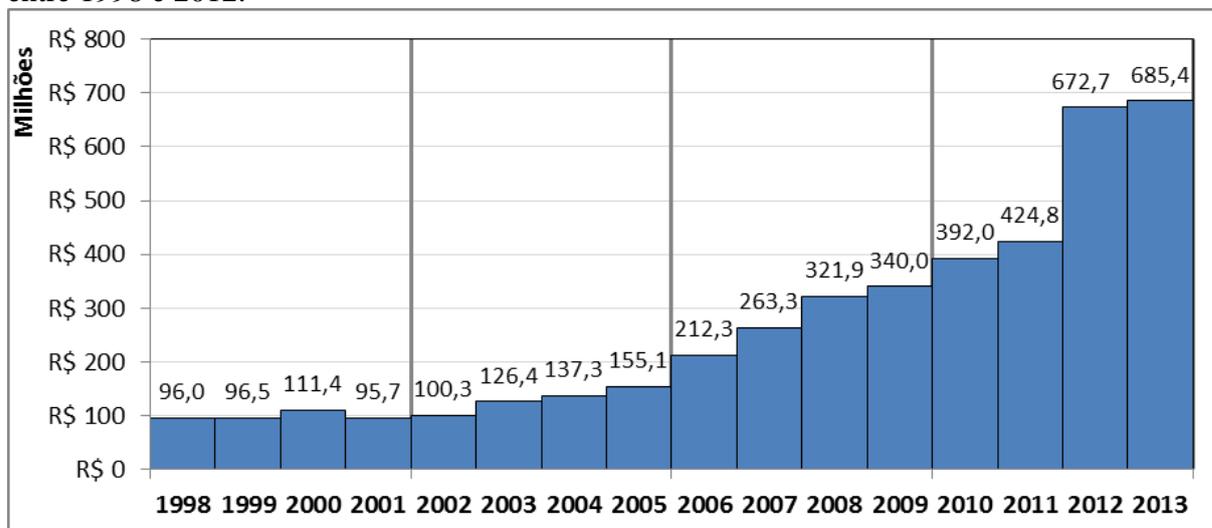


Fonte: Elaboração própria.

O Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M) apresenta como principal gerador de valor a indústria, média em torno de 50% do valor total, incluindo os impostos gerados. O PIB-M apresenta um forte crescimento para o período 1999-2010, com uma taxa de crescimento médio anual de 14,94%. Seguindo o crescimento do PIB-M a receita orçamentaria estimada cresceu a uma taxa média anual de 14,92% entre os anos de 1998 e 2012 (Figura 23).

Uma vez que a riqueza gerada no município não é distribuída equitativamente, a arrecadação municipal, oriunda das atividades econômicas que se desenvolvem no território municipal, deveria funcionar como geradora de serviços básicos e de infraestrutura para a população mais pobre, melhorando assim a qualidade de vida da população (Figura 24).

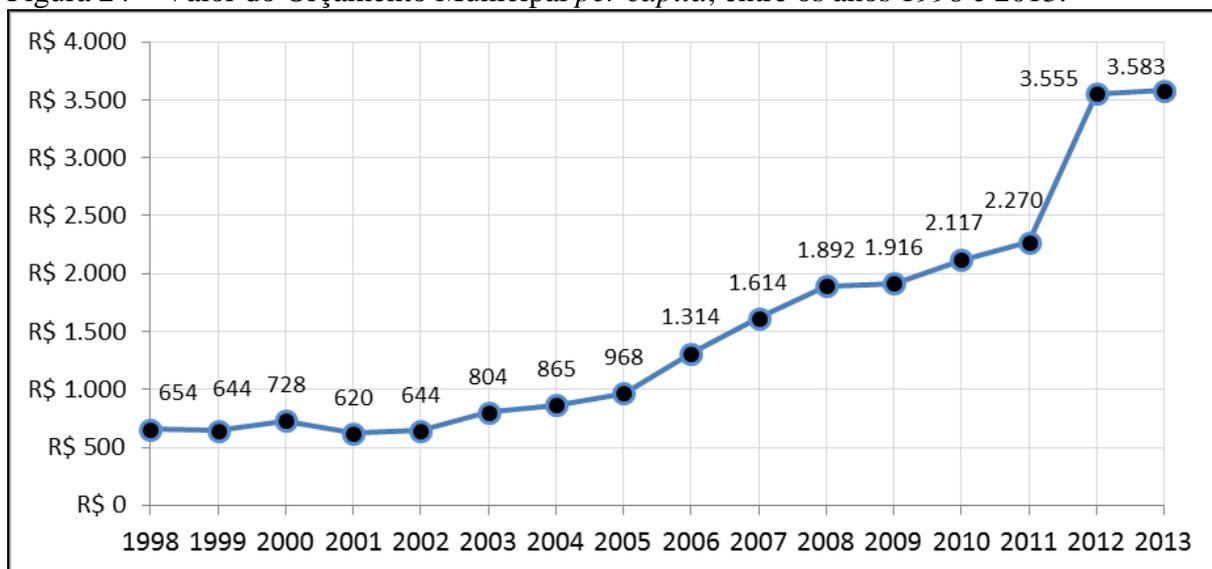
Figura 23 – Evolução da receita total e despesa total orçada pela Lei do Orçamento Anual entre 1998 e 2012.



Fonte: Elaboração própria.

Há uma grande dificuldade de manusear os dados dos orçamentos do município do Cabo de Santo Agostinho, por causa da não digitalização das informações em um banco de dados manipulável, de onde se poderia extrair diretamente uma análise, através do agrupamento de um conjunto de programas, projetos e atividades em funções, subfunções e também órgãos e unidades. Os únicos documentos disponíveis estão em *Portable Document Format* (PDF) como imagens escaneadas, impedindo até mesmo a localização rápida no próprio PDF de informações específicas.

Figura 24 – Valor do Orçamento Municipal *per capita*, entre os anos 1998 e 2013.



Fonte: Elaboração própria.

Outro fator de complicação para uma avaliação da efetividade do planejamento municipal através da aplicação de recursos orçamentários em questões ambientais consiste na organização interna do Orçamento-programa. Os instrumentos de planejamento para a realização da ação estatal são eminentemente os programas, porém, estes se encontram dispersos pelo Orçamento Municipal, sem haver qualquer agrupamento que reúna um mesmo programa que esteja sendo realizado por diferentes órgãos. Nesse caso, a fragmentação de um mesmo programa que deveria ser realizado por várias instituições de forma articulada, evidencia uma fraqueza do planejamento municipal, com secretarias agindo sem a visibilidade das atribuições dos outros órgãos envolvidos dentro do mesmo campo de ação.

O que ocorre geralmente é que afinidades pessoais cumprem o papel de intermediação entre os próprios órgãos públicos, a partir principalmente da iniciativa de um nível superior de direção. A articulação racional-legal do planejamento presente nos documentos constitucionais (PPA, LDO e LOA) cumpre um papel mais ideológico do que operativo. Dentro desse contexto cabe já a limitação da possibilidade de avaliar totalmente a efetividade da política ambiental com base no seu discurso de planejamento.

Sendo assim, a programaticidade dos direitos ambientais parece ser reduzida a uma vaga diretriz que é frequentemente ignorada, uma vez que a constante repetição de ações projetadas em orçamentos passados no orçamento atual mostra apenas a atualidade do atraso em implantar aquele projeto e efetivar o direito ambiental pela mudança na qualidade ambiental para um nível maior e melhor que o anterior, para então ser suplementada por ações futuras, sempre visando à realização do direito ambiental.

O orçamento municipal para o período analisado (2002-2013) configura-se numa peça de planejamento sem estudos ou diagnósticos, ou quando prevê dotação para a realização de planos e estudos estes ou não são realizados ou o são com atraso de vários anos. Há diversos documentos descritos como “Planos” na Lei do Orçamento Anual, mas que simplesmente não existem. Diante desse contexto, seria melhor aplicar o termo **desplanejamento** para caracterizar a ação pública municipal no Cabo de Santo Agostinho, pois se trata do uso de uma retórica do planejamento que acaba prejudicando a chance de um planejamento eficaz.

O direito ambiental, como direito programático a ser implementado ao longo do tempo de acordo com as condições materiais do Estado fica suscetível à retração da ação municipal, com redução de investimentos para a expansão de serviços públicos diversos e cortes em despesas correntes na manutenção dos já existentes.

### 5.2.1 Classificação Institucional

Deve-se conceber a atuação do poder municipal em temas ambientais segundo uma institucionalização, com a criação de órgãos específicos que promovem e influenciam uma abordagem ambiental da ação pública, é o que apresenta o *Princípio da Institucionalização da Defesa do Meio Ambiente*. No município do Cabo de Santo Agostinho, diversos órgãos sucederam-se desde a criação do primeiro órgão específico na área ambiental. O perfil das atividades ligadas à política ambiental ligou-se no município à Secretaria de Planejamento segundo diversos arranjos, formando uma secretaria compartilhada.

A criação da Secretaria de Meio Ambiente, Habitação e Saneamento ocorreu dentro do Sistema de Execução de Serviços Públicos, que incluía as secretarias de saúde e educação, entre outras. O objetivo desse órgão era “*promover a melhoria do meio ambiente, através de ações de saneamento básico, habitação e recuperação ambiental, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população e a preservação da natureza*” (Cabo de Santo Agostinho, 1997a, grifo nosso).

Em 1998, pouco depois da criação de um órgão específico para a gestão ambiental ocorre uma fusão deste com o órgão responsável pelo planejamento no município e a partir de então essa vinculação entre planejamento e gestão ambiental assumiu uma forma institucional durável (Quadro 7).

Quadro 7 – Estrutura institucional do órgão responsável pela gestão ambiental municipal entre 1997 a 2013.

LEI DE CRIAÇÃO	ÓRGÃO E UNIDADES ADMINISTRATIVAS
Lei nº 1.758, de 10 de janeiro de 1997.	Secretaria de Meio Ambiente, Habitação e Saneamento
Lei nº 1.836, de 27 de novembro de 1998.	Secretaria de Planejamento, Coordenação e Meio Ambiente
Lei nº 1.924, de 29 de dezembro de 2000.	Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente: - Secretaria Executiva de Planejamento; - Secretaria Executiva de Meio Ambiente, Habitação e Saneamento.
Lei nº 2.046, de 06 de março de 2003.	Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente: - Secretaria Executiva de Habitação e Urbanismo; - Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Saneamento.
Lei nº 2.277, de 26 de outubro de 2005.	Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico: - Gabinete do Secretário de Planejamento, meio ambiente e Desenvolvimento econômico; - Secretaria Executiva de Turismo; - Secretaria Executiva de Indústria, Comércio e Promoção do

	<p>Trabalho;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaria Executiva de Desenvolvimento Rural;</li> <li>- Secretaria Executiva de Habitação e Urbanismo;</li> <li>- Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Saneamento.</li> </ul>
<p>Lei nº 2.346, de 18 de setembro de 2006.</p>	<p>Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e Ambiental:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gabinete do Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e Ambiental;</li> <li>- Secretaria Executiva de Turismo;</li> <li>- Secretaria Executiva de Indústria, Comércio e Promoção do Trabalho;</li> <li>- Secretaria Executiva de Desenvolvimento Rural;</li> <li>- Secretaria Executiva de Habitação e Urbanismo;</li> <li>- Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Saneamento.</li> </ul>
<p>Lei nº 2.410, de 12 de setembro de 2007.</p>	<p>Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gabinete do Secretário de Planejamento e Meio Ambiente;</li> <li>- Secretaria Executiva de Habitação e Urbanismo;</li> <li>- Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Saneamento.</li> </ul>
<p>Lei nº 2.467, de 11 de dezembro de 2008.</p>	<p>Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gabinete do Secretário de Planejamento e Meio Ambiente;</li> <li>- Secretaria Executiva de Meio Ambiente;</li> <li>- Superintendência de Controle Urbano;</li> <li>- Superintendência de Planejamento e Projetos;</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

O órgão ambiental apresenta assim, uma estrutura compartilhada com outras políticas setoriais, sendo este o segundo tipo de estrutura ambiental mais observada no país para municípios com 100.001 a 500.000 habitantes. Dentro da região Nordeste, porém, essa é a estrutura mais observada para o total dos municípios nessa região, segundo o IBGE (Tabela 1).

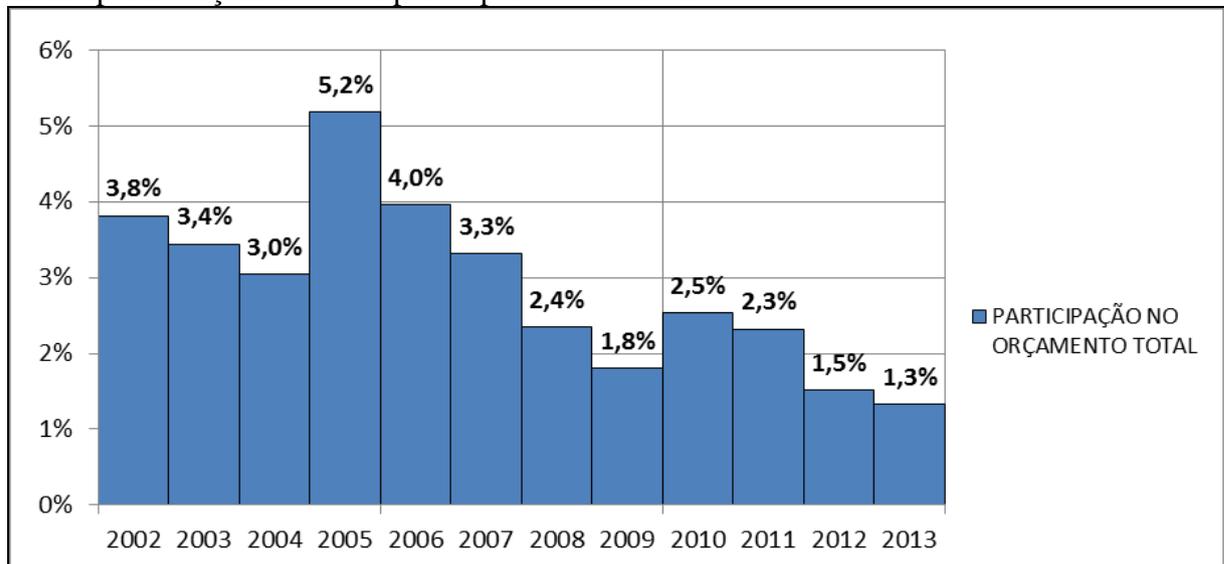
Tabela 1 – Distribuição percentual de municípios com estrutura ambiental, por tipo de estrutura, segundo as classes de tamanho da população dos municípios e das grandes regiões.

Classes de tamanho da população dos municípios e Grandes Regiões	Distribuição percentual de municípios com estrutura ambiental, por tipo de estrutura (%)					
	Total com estrutura na área ambiental	Secretaria Municipal exclusiva	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas setoriais	Setor subordinado a outra secretaria	Setor subordinado diretamente a chefia do executivo	Órgão da administração indireta
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>23,9</b>	<b>52,5</b>	<b>16,0</b>	<b>6,8</b>	<b>0,8</b>
Até 5 000	100,0	14,3	57,2	16,9	11,6	0,0
De 5 001 a 10 000	100,0	18,6	54,8	17,7	8,8	0,1
De 10 001 a 20 000	100,0	21,9	53,5	18,4	6,0	0,3
De 20 001 a 50 000	100,0	29,3	51,8	14,7	3,6	0,6
De 50 001 a 100 000	100,0	35,7	46,3	10,9	3,9	3,2
De 100 001 a 500 000	100,0	50,2	34,6	6,9	2,2	6,1
Mais de 500 000	100,0	62,5	25,0	2,5	0,0	10,0
<b>Grandes Regiões</b>						
Norte	100,0	44,0	46,6	7,5	1,9	0,0
Nordeste	100,0	21,7	55,8	19,9	2,0	0,5
Sudeste	100,0	28,2	44,1	12,7	14,4	0,6
Sul	100,0	12,7	60,5	18,8	6,2	1,8
Centro-Oeste	100,0	26,4	53,6	14,0	5,2	0,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

A Figura 25 abaixo mostra que as despesas ambientais são ínfimas e com tendência decrescente em relação ao orçamento total para o período considerado. A expansão do orçamento não significa necessariamente a ampliação relativa dos investimentos em qualidade ambiental nem a recuperação do passivo urbano e ambiental do município.

Figura 25 – Participação das dotações dos programas desempenhados no órgão ambiental municipal no orçamento total para o período 2002 a 2013.



Fonte: Elaboração própria.

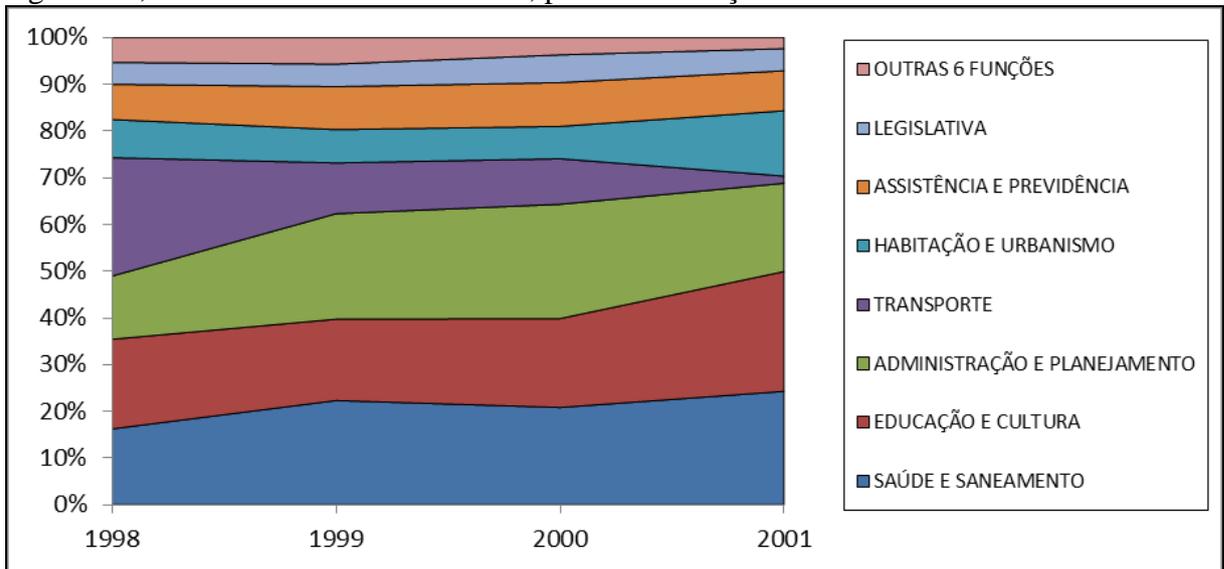
A diminuição relativa do gasto ambiental previsto visa à manutenção estrita de um conjunto de atividades do órgão ambiental acessórias ao desenvolvimento de projetos mais competitivos voltados para a atração e manutenção de grandes empreendimentos. A instituição ambiental do município está perdendo espaço relativo na disputa por recursos com outros órgãos. Em outras palavras, o tema ambiental está sendo desprestigiado paulatinamente dentro das pautas de discussão dos vários governos que se sucederam na Administração Pública.

A implementação de novas atividades de melhoria ambiental é limitada internamente, quando muito ela é ventilada pela possibilidade de financiamento através de outras fontes de recursos, notadamente o Governo Federal.

### *5.2.2 Classificação Funcional*

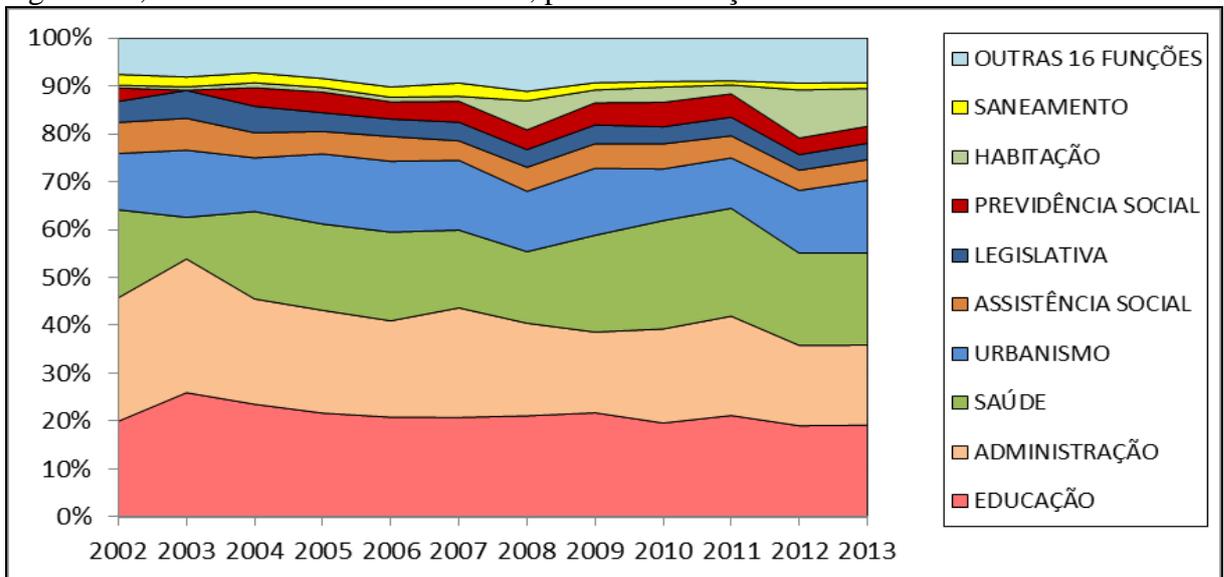
Quando consideramos o orçamento segundo a dimensão funcional, qual seja aquela que classifica uma ação segundo um único objetivo do Estado notou-se a concentração da ação municipal para o período de 1998 a 2001 (Figura 26) em três funções básicas: saúde e saneamento, educação e cultura, e administração e planejamento. Com a edição da Portaria 42/1999 do MPOG, as funções anteriores foram desagregadas em níveis mais detalhados, e para o período 2002 a 2013 (Figura 27) temos novamente a prevalência de três funções: educação, administração e saúde, que correspondem a cerca de 60% do orçamento anual previsto no período considerado.

Figura 26 – Participação das funções no orçamento anual previsto do Cabo de Santo Agostinho, entre os anos de 1998 e 2001, pela classificação da Portaria 9/1974.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 27 – Participação das funções no orçamento anual previsto do Cabo de Santo Agostinho, entre os anos de 2002 e 2013, pela classificação da Portaria MPOG 42/1999.



Fonte: Elaboração própria.

As ações que dizem respeito exclusivamente à gestão ambiental representam uma proporção exígua do orçamento, e são desempenhadas caracteristicamente pelo órgão ambiental municipal.

O orçamento organizado por funções e subfunções representa os gastos estatais de forma direta para a população, permitindo aferir rapidamente quais as áreas que concentram os principais investimentos públicos e aquelas pouco contempladas.

Quando consideramos órgão municipal responsável pela execução da política ambiental do município observamos uma atrofia do planejamento, com gastos cada vez menores em relação ao orçamento total do município e com uma qualidade decrescente, pode-se falar de um atrofiamento do planejamento público e a transferência da responsabilidade de ordenar o território para as grandes empresas que se instalaram no município.

Tabela 2 – Número de projetos / atividades do órgão ambiental, por funções, presentes nos orçamentos dos anos 2002 a 2013.

FUNÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administração	6	7	5	5	7	9	9	10	11	10	9	8
Gestão ambiental	9	9	8	8	9	8	9	9	6	5	5	5
Urbanismo	9	9	6	5	3	3	3	3	4	4	4	4
Habitação	3	4	3	3	3	3	3	3	4	3	3	2
Comércio e serviços	2	1	1	1	3	3	3	3	2	2	1	1
Cultura	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1
Saneamento	3	3	2	2	1	2	1	1				
Organização agrária					1	2	2	2				
Segurança pública					1	1	1	1				
Direitos da cidadania									1			
Total Geral	34	35	27	26	30	33	33	34	29	25	23	21

Fonte: Elaboração própria.

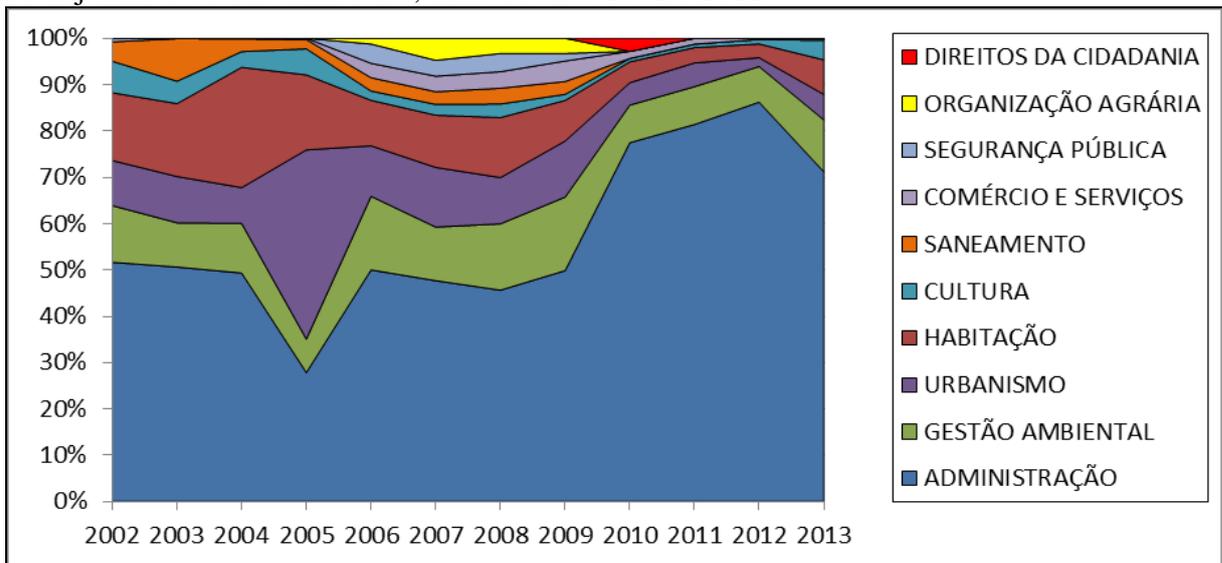
A Tabela 2 acima mostra o número de projetos ou atividades por função para o período de 2002 a 2013. Para os três planos plurianuais considerados observa-se uma diversificação entre os anos de 2006 a 2009 das funções desempenhadas pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, para em seguida (2010 a 2013) haver uma redução dos programas que representam as atividades fins do órgão, com uma reconcentração dos gastos em programas administrativos.

Quatro funções representam mais de 90% do orçamento para o período de 2002 a 2013, predominando a função Administração (60% do total geral), que representa gastos com pessoal, aluguel de veículos e aquisição de equipamentos, além da despesa com material de rotina nas atividades da Secretaria (Figura 28). As funções Gestão Ambiental, Urbanismo e Habitação podem ser consideradas as funções típicas da Secretaria, formando um núcleo central das suas ações, ao qual se somam outras atividades mais secundárias tais como ordenamento do comércio (Comércio e Serviços), preservação do patrimônio histórico (Cultura) e elaboração de projetos de saneamento ambiental (Saneamento).

Cabe lembrar, que essas funções são consideradas típicas no órgão ambiental, mas não são exclusivas dele. Há ações correspondentes à função urbanismo e saneamento, por

exemplo, sendo desempenhadas por outros órgãos e com recursos maiores do que o do próprio órgão ambiental. Os programas constituem-se em um conjunto de ações difundidas segundo diversos graus de especialização exigidos pelas próprias ações. De outra forma, há realmente funções orçamentárias quase que exclusivamente desempenhadas pelo órgão ambiental, como a gestão ambiental.

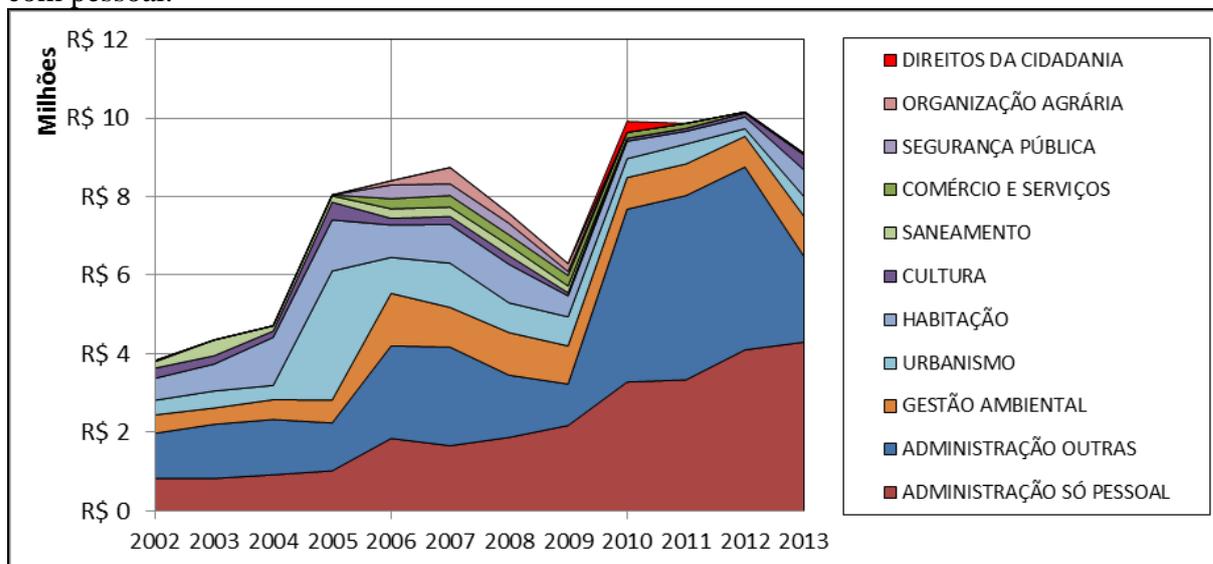
Figura 28 – Participação das funções no orçamento anual da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, entre os anos 2002 e 2012.



Fonte: Elaboração própria.

Pela Figura 28 acima podemos perceber que ocorre um aumento da ineficiência na destinação do orçamento ao longo do período considerado, havendo uma crescente concentração na função Administração no PPA 2010-2013 (média de 80% nesse período contra menos de 50% nos PPAs anteriores). Isso contribui para a inefetividade da Política Ambiental, uma vez que programas finalísticos deixam de ser realizados e planos e projetos de urbanismo não são entregues para orientar a execução de obras no município.

Figura 29 – Créditos orçamentários por função entre os anos 2002 e 2013 detalhando despesas com pessoal.

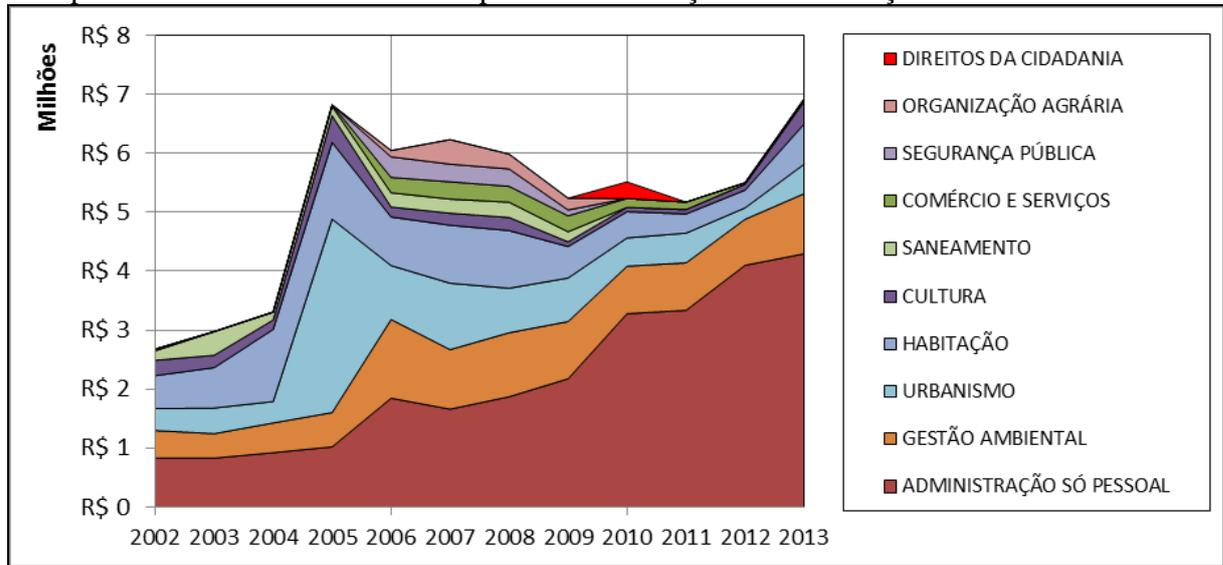


Fonte: Elaboração própria.

Quando consideramos em valores absolutos a despesa do órgão ambiental atinge um máximo no último PPA (2010-2013), porém, há uma perda relativa de participação do órgão no orçamento municipal (Figura 29). O principal componente que mantém o nível do gasto ambiental constituem as despesas correntes na função Administração, englobando todo o dispêndio com pessoal e atividades de suporte à atuação do órgão.

Há um esvaziamento progressivo das funções, com redução e até desaparecimento da competência do órgão nas áreas de habitação, saneamento, defesa civil e regularização fundiária. Esse esvaziamento funcional ocorre na contramão da diversificação das funções assumidas pelo poder público municipal face à instituição dos direitos sociais.

Figura 30 - Créditos orçamentários por função entre os anos 2002 e 2013 detalhando despesas com pessoal e excetuando outras despesas com a função Administração.



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 30 acima mostra que o nível de **gasto** quando retiradas as Outras Despesas Correntes com Administração manteve-se estável desde 2005, ocorrendo uma perda da diversidade de funções, paralelamente ao aumento contínuo das despesas com pessoal. De uma forma geral pode-se falar em um **esvaziamento funcional** da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, com uma **concentração da despesa cada vez maior nos custos administrativos em relação ao investimento**.

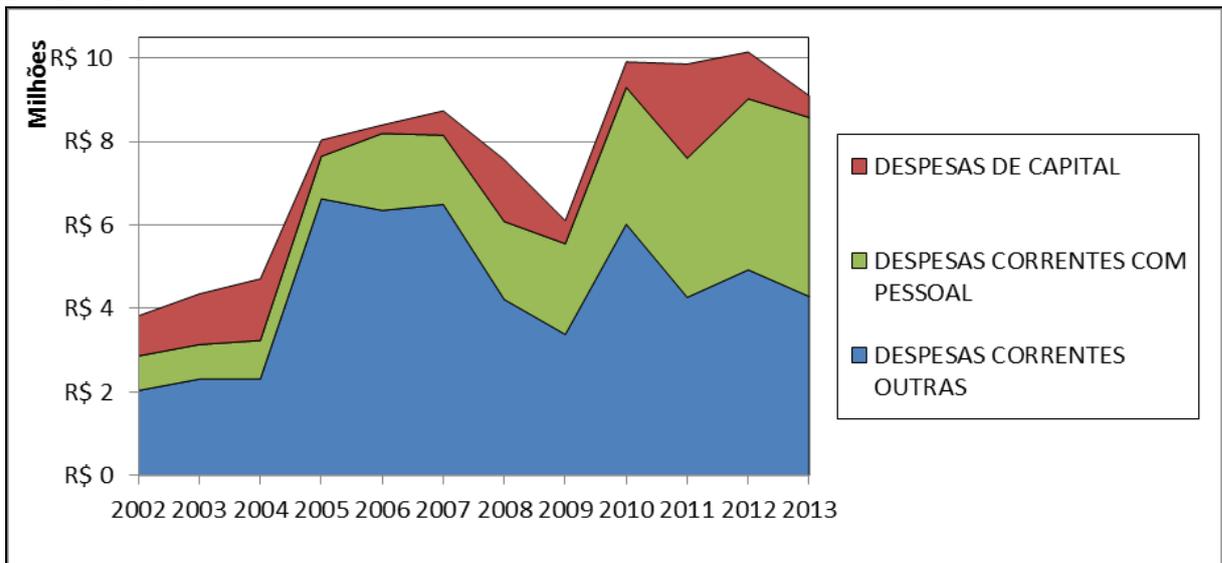
A possibilidade de relacionar diversas dimensões do orçamento municipal permite uma clareza acerca do destino do gasto público e as áreas que mais o concentram. Para tanto, é necessário que esses dados sejam desagregados e disponibilizados ao público de forma acessível. Ocorre que o orçamento municipal no Cabo de Santo Agostinho e nos municípios em geral, bem como seus balanços e relatórios, ainda são uma matéria para iniciados e de uma obscuridade que vela o seu principal objetivo, qual seja o de informar ao cidadão a destinação dos tributos arrecadados na sociedade.

### 5.2.3 Classificação Econômica

Como uma política social, a política ambiental previsivelmente destina grande parte de seus recursos para despesas correntes, a grande participação do custeio administrativo no gasto total não pode ser visto diretamente como mera ineficiência alocativa de recursos públicos. O foco na orçamentação estará incompleto se não houver uma avaliação do próprio

dispêndio segundo os resultados propostos pela programação orçamentária mais ampla. Porém, quando se considera que os problemas ambientais do município do Cabo de Santo Agostinho necessitam igualmente do investimento em planejamento e oferta de uma infraestrutura urbana básica, o nível orçado para as despesas de capital no período 2002 a 2013 (12%) ainda é muito baixo.

Figura 31 – Classificação econômica da despesa orçada em meio ambiente, entre os anos de 2002 a 2013.



Fonte: Elaboração própria.

A despesa do órgão ambiental municipal do Cabo de Santo Agostinho mostra-se concentrada na Despesa Corrente, caracterizando baixa aquisição de novos materiais e execução de obras em seus programas (Figura 31). Isto indica um perfil um tanto conservador da Política Ambiental, devido ao passivo ambiental do município ser elevado. Somente grandes investimentos em urbanização e regularização fundiária poderiam reverter a degradação da qualidade ambiental. Ao invés disso, prefere-se uma política voltada ao controle, notadamente pela provocação de denúncias feitas pela população.

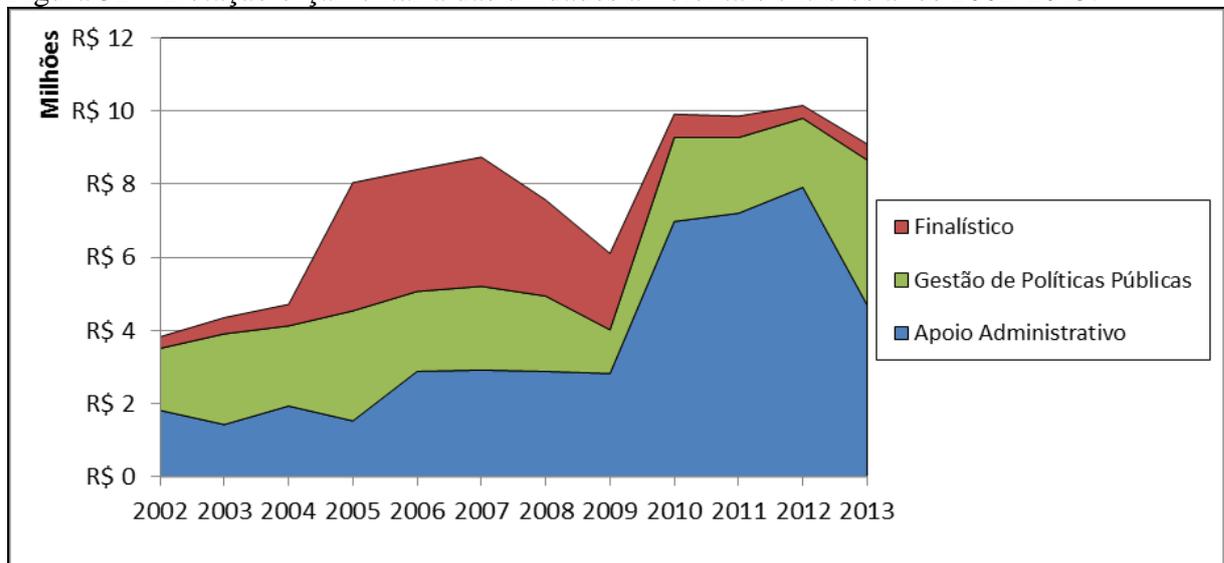
A média do gasto previsto com pessoal também é baixa quando comparada ao gasto municipal total, ficando em média em 29%, para o período de 2002 a 2013, da dotação total. Porém, na execução orçamentária esse percentual vai representar a despesa mais significativa que é executada, devido ao contingenciamento das demais despesas. Isso revela a dificuldade que uma política ambiental determinada tem em ser efetivada por causa do pouco suporte que os funcionários recebem, e também pela alta rotatividade desses funcionários em busca de melhores salários e condições de trabalho.

O elevado gasto previsto com “outras despesas correntes”, em média 59% para o período 2002-2013, não garante o suporte necessário para o desempenho de atividades básicas de fiscalização<sup>11</sup>, simplesmente porque o contingenciamento atinge primeiramente os investimentos, depois as despesas correntes e por fim a despesa com pessoal.

#### 5.2.4 Classificação de Finalidade

Um importante aspecto do orçamento diz respeito a sua finalidade, classificando as despesas municipais segundo as finalidades temos a Figura 32 abaixo:

Figura 32 – Dotação orçamentária das unidades ambientais entre os anos 2002-2013.



Fonte: Elaboração própria.

Os programas finalísticos que visam atender diretamente as demandas e necessidades dos munícipes apresentam a menor média de recursos destinados. Sobressaindo-se os programas de “Apoio Administrativo”, que incluem despesas correntes e de capital, mas principalmente despesas correntes com pessoal. O alto investimento em programas finalísticos observados nos anos 2005 a 2008, são decorrentes do Programa Orla<sup>12</sup>, sobre o qual não há

<sup>11</sup> Em entrevista preliminar com uma funcionária da Secretaria Executiva de Meio Ambiente em 2012, a mesma informou que não havia carros disponíveis para a realização de vistorias no município, e não era realizada vistorias em áreas rurais pela ausência ou dificuldades de obtenção de um carro com tração 4 X 4.

<sup>12</sup> O Programa Orla tem por objetivo: Programar ações integradas de reorganização do espaço público da orla marítima, visando incrementar o emprego e renda através do turismo e proporcionar lazer à população do município.

dados de execução disponíveis, mas a contar pelo seu objetivo, deve ter sido consideravelmente contingenciado.

Tabela 3 – Distribuição das despesas previstas nos orçamentos anuais de 2002 a 2013 segundo a finalidade e a classificação econômica.

<b>FINALIDADE</b>	<b>DESPESAS CORRENTES OUTRAS</b>	<b>DESPESAS CORRENTES COM PESSOAL</b>	<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Apoio Administrativo</b>	13,8%	28,7%	7,1%	49,6%
<b>Finalístico</b>	19,0%	0,0%	1,3%	20,3%
<b>Gestão de Políticas Públicas</b>	25,9%	0,1%	4,1%	30,1%
<b>Total Geral</b>	58,7%	28,8%	12,5%	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

Conforme a Figura 32 e a Tabela 3 acima, os programas finalísticos não tendem a aumentar a participação nos gastos durante o período considerado, mesmo considerando que há um considerável investimento em Apoio Administrativo (cerca de 50% das dotações totais), este não propicia o oferecimento de serviços mais efetivos à população, pois não consegue retirar o foco das despesas de dentro do próprio órgão ambiental.

### 5.2.5 Classificação Espacial

Quando observamos a dimensão espacial subjacente ao planejamento municipal percebemos uma distorção entre a valorização do espaço público presente nas normatizações e a prática real do Município. Um bom indício é a quantidade enorme de desafetações de imóveis públicos para a doação a entidades privadas, reduzindo ou eliminando o espaço de áreas destinadas a praças, áreas verdes e equipamentos públicos (Ver Quadro das desafetações em Anexo D).

### Zona Especial de Habitação de Interesse Social

Apesar da monótona repetição de elaboração de Plano de Regularização de Áreas de Habitação de Interesse Social nas leis do planejamento financeiro (em 2002, 2003, 2004 e 2006, como no Quadro 9), após mais de dez anos, as ZEHIS ainda não foram definidas em lei própria, apesar da elaboração de um diagnóstico conhecido como PREZEHIS (2007), aumentando a vulnerabilidade da moradia para a população mais pobre do município. Não há no sistema de planejamento municipal do Cabo de Santo Agostinho uma ação coordenada

para diminuir os riscos ambientais em áreas de ZEHIS, nem uma priorização para a instalação de infraestrutura urbana nessas áreas.

Apesar do mapeamento das áreas de risco através do Plano Municipal de Redução de Riscos (2006), este não conseguiu direcionar atenção de programas de infraestrutura mais robustos para a eliminação de pontos de riscos e a necessária relocação de famílias, servindo apenas como instrumento, um pouco desatualizado, de monitoramento da Defesa Civil para ações emergenciais.

### **Áreas político-administrativas**

Em 1997, na Gestão Elias Gomes, foi editada a Lei Municipal nº 1.773/1997 que criou as Áreas Político-Administrativas (APAs), a divisão do município em APAs tinha um objetivo esperado, qual seja a “*definição das intervenções municipais à nível local e articulação com a população*” (CABO DE SANTO AGOSTINHO, 1997b). Cada APA constituiria uma unidade espacial para efeito de formulação, execução e avaliação permanente das políticas e do planejamento municipal (Mapa 5).

As APAs deram ênfase nas áreas urbanas do município, mas não foram adotadas pelo planejamento municipal no orçamento, havendo poucas ações que são regionalizadas por APAs. Em parte por que não há um direcionamento da ação pública que planeje com tamanha antecedência as áreas de intervenção de cada projeto, deixando-se à discricionariedade do administrador as áreas que merecem atenção das ações de gestão urbana e ambiental.

### **Zonas Especiais do Plano Diretor – A Especialidade da Espacialização**

Sem passar por nenhum processo de consulta pública, o Plano Diretor foi revisado diversas vezes após a sua aprovação, com tantas alterações que seria melhor falar em uma disponibilidade negociada do conteúdo do Plano às ações de grandes empreendimentos (Quadro 8). Isso é possível porque o Plano Diretor, no art. 46, § 2º, prevê que o Executivo pode declarar outras áreas especiais para atender à dinâmica territorial, *in verbis*: “*Fica autorizado o Poder Executivo a declarar outras áreas, como especiais, sempre que a dinâmica territorial assim o exigir ou para atender a diretrizes de planos específicos*” (CABO DE SANTO AOSTINHO, 2006).

QUADRO 8 – Zonas Especiais do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

ZONA ESPECIAL	LEGISLAÇÃO
Zona de Turismo, Lazer e Moradia Reserva do	Lei nº 2.387, de 30 de maio de 2007.

<b>Paiva</b>	Lei nº 2.602, de 20 de dezembro de 2010. Lei nº 2.603, de 20 de dezembro de 2010. Lei nº 2.926, de 28 de dezembro de 2012.
<b>Zona Especial de Consolidação Estratégica 1 – Santo Estevão</b>	Lei 2.463, de 29 de setembro de 2008.
<b>Zona Especial de Interesse Turístico, Ambiental e Habitacional Praia do Xaréu</b>	Lei nº 2.471, de 11 de dezembro de 2008.
<b>Zona Especial de interesse Ambiental, Habitacional e Turístico Caramuru</b>	Lei nº 2.837, de 30 de novembro de 2011. Lei nº 2.922, de 18 de dezembro de 2012.
<b>Zona Especial de Consolidação Estratégica 2</b>	Lei nº 2.882, de 22 de dezembro de 2011. Lei nº 2.880, de 22 de dezembro de 2011.
<b>Zona Especial de Dinamização Urbanística 1</b>	Lei nº 2.891, de 29 de dezembro de 2011.

Fonte: Elaboração própria.

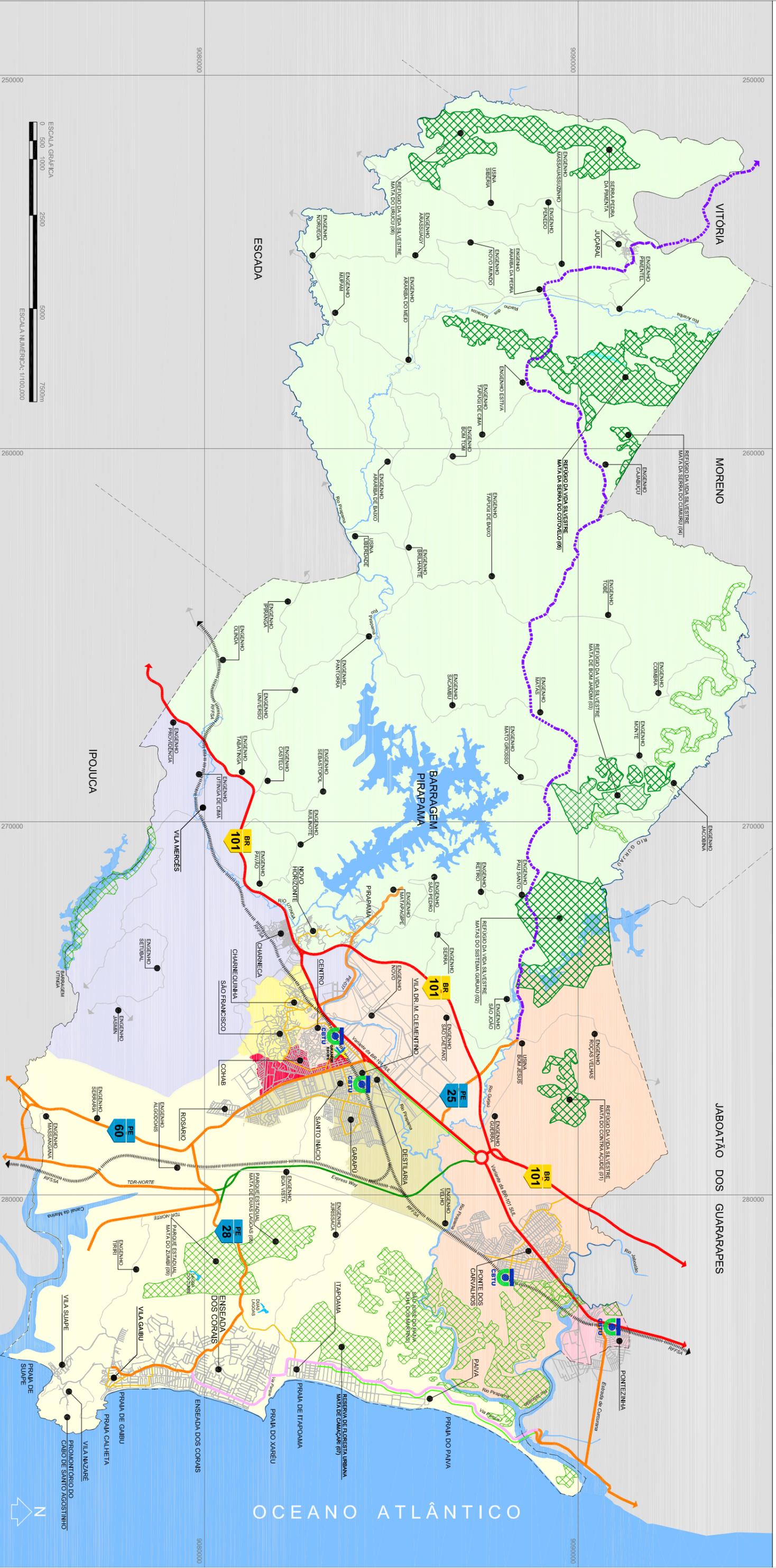
Em curto período de duração o Plano Diretor foi alterado diversas vezes para a viabilização de empreendimentos imobiliários, industriais e logísticos. Chama a atenção o fato das leis referentes às Zonas Especiais serem aprovadas rapidamente, dentro da mesma sessão legislativa em que foi proposto o projeto de lei pelo Executivo.

As Zonas Especiais não são apenas criadas, mas realmente implementadas e revisadas de acordo com as necessidades dos empreendedores. O tratamento diferente que recebe vale-lhe o nome de “especial”, pois se trata de áreas destacadas do restante do território pelo planejamento municipal, incluindo aí uma política ambiental mais permissiva quando se trata do lançamento de matéria ou energia em desacordo com os padrões ambientais, ou mais restritiva, quando se trata de agregar fatores ambientais na melhoria da qualidade de vida para moradias de alto padrão, e, portanto, moradores especiais de Zonas Especiais.

As Zonas Especiais tornam-se exemplos de como a Política Ambiental pode ser um mero produto para o mercado, havendo os próprios empreendimentos cursado um processo de licenciamento ambiental, inclusive com audiências públicas. Contudo, os benefícios do esgotamento sanitário, drenagem ou pavimentação de ruas não foram estendidos às populações não-especiais no entorno dessas Zonas, nem sequer foram planejados para isso.

Todavia, as Zonas Especiais representam no município a Política Ambiental que funciona, trazendo melhoria da qualidade de vida, enquanto as populações carentes em áreas de risco ou irregulares representam sua negação, pois convivem com esgotos, lixo, vetores de diversas doenças e riscos de deslizamento e inundações. Tanto a Política Ambiental que funciona (efetiva) como a disfuncional (inefetiva) é possibilitada na prática pelo mesmo ente, que torna uma área especial e outra inferior.

# MAPA 5 - ÁREAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS



## LEGENDA

- APA 01 - SEDE
- APA 02 - SÃO FRANCISCO
- APA 03 - VILA DA COHAB
- APA 04 - VILAS DO CABO
- APA 05 - PRAIAS
- APA 06 - PONTE DOS CARVALHOS
- APA 07 - PONTEZINHA
- APA 08 - JUSSARAL
- APA 09 - CHARNECA
- UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

## CONVENÇÕES

- RODOVIAS FEDERAIS
- RODOVIAS ESTADUAIS
- RODOVIAS PEDAGIADAS
- RODOVIAS EM IMPLANTAÇÃO
- VIAS COLETORAS
- ESTRADAS VICINAIS
- CICLOVIAS
- FERROVIAS
- LIMITE MUNICIPAL
- RIOS
- BARRAGENS
- ESTAÇÕES FERROVIÁRIAS
- TERMINAL INTEGRADO DE PASSAGEIROS

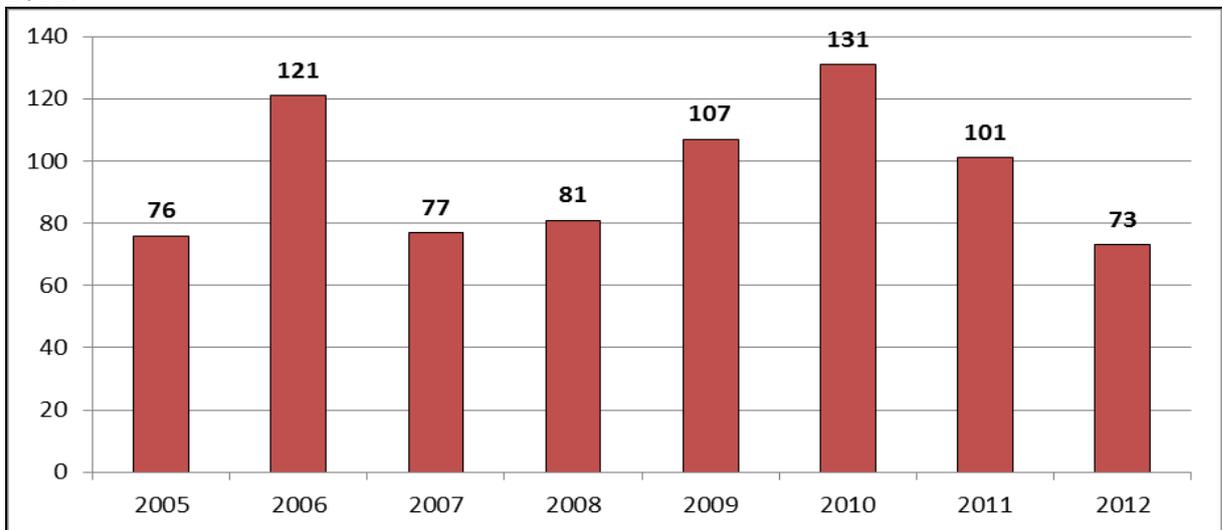


### 5.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O processo de execução orçamentária do município apresenta-se de difícil acompanhamento, pois há poucos dados disponíveis em banco de dados aberto ao público. O próprio orçamento municipal é bastante flexibilizado, havendo, em média, 96 decretos de suplementação ao orçamento por ano, correspondendo em média a 46% do orçamento no período de 2005 a 2012, mas chegando até mesmo a 64% do orçamento em 2011 (Figura 33 e Tabela 4). Na prática isso significa que o orçamento executado é bastante diferente daquele que foi submetido à Câmara Municipal para aprovação, na verdade, é completamente diferente.

É no processo de execução orçamentária que a Lei do Orçamento Anual aprovada com antecedência adquire contornos de simulacro de planejamento. A começar com a falta de avaliação dos programas durante e após o exercício financeiro. A transformação dos objetivos dos programas em ações efetivas que alteram o *status quo* é apenas o objetivo formal explicitado, mas realmente o que se dá é a manutenção de uma estrutura administrativa mínima de controle e fiscalização, ainda bastante insuficiente para alterar o *status quo*.

Figura 33 – Número de decretos de abertura de crédito suplementar por ano entre 2005 e 2012.

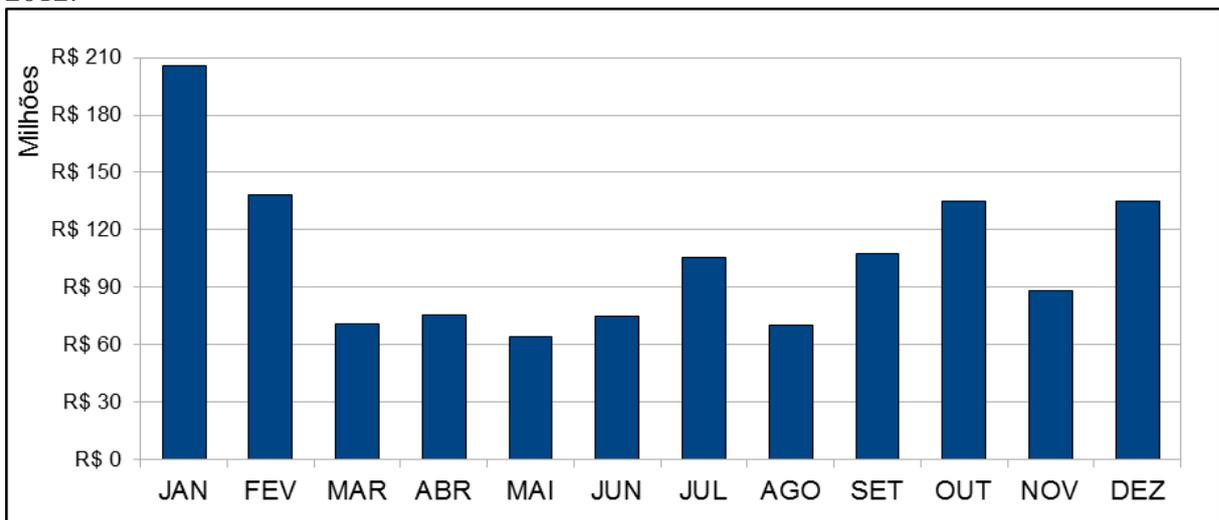


Fonte: Elaboração própria.

Os meses que possuem o maior volume financeiro em suplementação do orçamento municipal são os meses de janeiro e fevereiro (meses seguintes à aprovação da LOA), demonstrando que já no início do ano o orçamento tem que ser reposicionado para corresponder às necessidades reais dos órgãos (Figura 34). Isso ocorre devido à fragilidade na

elaboração da peça orçamentária, que não é embasada por planos de ação dos órgãos municipais, aliás, nem chegam a serem elaborados, e, portanto, o planejamento orçamentário não reflete seus gastos no desenvolvimento dos programas previstos no PPA e na LOA.

Figura 34 – Valores acumulados dos créditos suplementares por mês de abertura entre 2005 e 2012.



Fonte: Elaboração própria.

A falta de um planejamento de longo prazo faz com que os órgãos municipais reajam à demanda por serviços e produtos solicitando constantes alterações em suas dotações orçamentárias, trata-se uma prática de planejamento mínimo que utiliza preferencialmente o curtíssimo prazo, ou seja, um horizonte temporal sempre inferior a 1 (um) ano. O PPA (4 anos) ou os Planos Diretores (10 anos) não são escalas realmente utilizadas, pois estes planos são elaborados para satisfação da norma constitucional, mas não são realmente utilizados.

Como evidência disso, observa-se que as previsões de créditos orçamentários estabelecidas pelo PPA são completamente modificadas por cada LOA para os programas por ela fixados, e por seu turno o Orçamento Anual é novamente bastante alterado ao longo do exercício financeiro, e por fim, na execução orçamentária os créditos decorrentes dessa alteração não são necessariamente aplicados. A irrelevância do PPA para a Gestão Pública já está bem fundamentada quando se observa que ele não é sequer avaliado, sendo até mesmo inútil para o presente trabalho fazer uma avaliação apartada de um vínculo institucional. Limitamo-nos a indicar a sua insanável irrealização.

Conforme documento obtido junto à Gerência de Orçamento Municipal<sup>13</sup> as principais dificuldades na execução orçamentária são:

<sup>13</sup> Ver a pauta produzida pela Gerência de Orçamento para discussão do Orçamento 2013 em Anexo.

- Falta de um planejamento do orçamento que traduza uma execução orçamentária realista às ações executadas pelos órgãos;
- A inexistência de uma avaliação orçamentária, que possibilite redimensionar os saldos;
- As ações realizadas são para atender às necessidades imediatas, não permitindo a continuidade da execução do orçamento em vigor;
- A ausência de envolvimento do poder de decisão;
- Falta de ligação com a equipe que planeja e a equipe que verdadeiramente executa.

Para o cidadão comum acompanhar a execução orçamentária torna-se uma tarefa desgastante diante da complexidade e da grande extensão dos dados financeiros que representam o desembolso em programas, projetos e atividades. Pois, não basta conhecer a dotação prevista no PPA ou na LOA, é necessário sempre acompanhar a movimentação realizada pelo Chefe do Executivo dentro do seu poder de discricionariedade, previsto em lei ou mesmo quando o exerce a margem da Lei, em manejar uma grande parte do orçamento através de uma centena de decretos a cada ano.

Tabela 4 – Valores dos Créditos suplementares abertos nos orçamentos nos anos 2005 a 2012.

ANO	LIMITE DE SUPLEMENTAÇÃO AUTORIZADA (%)	VALOR LIMITE DE SUPLEMENTAÇÃO	SUPLEMENTAÇÃO REALIZADA	SUPLEMENTAÇÃO REALIZADA (%)
2005	40%	R\$ 62.047.560,00	R\$ 66.849.106,72	43%
2006	40%	R\$ 84.936.320,00	R\$ 103.960.228,69	49%
2007	40%	R\$ 105.331.120,00	R\$ 111.781.474,73	42%
2008	40%	R\$ 128.754.600,00	R\$ 169.288.518,68	53%
2009	40%	R\$ 136.017.400,00	R\$ 166.612.519,93	49%
2010	30%	R\$ 117.597.600,00	R\$ 218.604.994,23	56%
2011	30%	R\$ 127.446.000,00	R\$ 273.369.986,24	64%
2012	30%	R\$ 201.816.690,00	R\$ 159.038.244,09	24%
TOTAL	-	R\$ 963.947.290,00	R\$ 1.269.505.073,31	46%

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser visto na Tabela 4 acima, o Chefe do Poder Executivo abriu créditos suplementares acima do limite autorizado pelo Legislativo em todos os anos, exceto em 2012. O valor médio de suplementação ao orçamento realizado para o período 2005 a 2012 é de 46%. Considerando que uma parte considerável do orçamento é de despesas obrigatórias que pouco se alteram, ocorre na prática uma total disponibilidade do orçamento à discricionariedade do Chefe do Executivo. A Câmara de Vereadores não impôs nenhuma sanção ao Executivo por ultrapassar repetidamente o limite aprovado por ela mesma.

O aparente desinteresse do Legislativo pelo Orçamento Anual é resultado de um processo de elaboração fechado e centrado no Executivo, **além do pouco conhecimento da área financeira pelos vereadores**, juntamente com a formação de uma ampla maioria governista a quem não interessa impor penalidades pelo descumprimento da LOA.

### 5.3.1 *Transparência e Execução Orçamentárias*

A solicitação de informações acerca da execução orçamentária à Secretaria da Fazenda e Arrecadação (SEFA) do município também apresenta dificuldades. Tal órgão não está preparado para receber demanda externa, apresentando uma clientela bem definida e já usuária da intrincada linguagem técnica presente em seus dados. Uma solicitação externa de informações feita à SEFA tem o potencial de tumultuar toda a programação de atividades rotineiras desse órgão, sendo tramitada para níveis superiores sem que a informação seja disponibilizada.

Para conseguir informações que subsidiassem este trabalho realizaram-se quatro (4) visitas à SEFA na tentativa de conseguir os dados de execução orçamentária, mas isso não foi possível pela via administrativa. O senhor Secretário da Fazenda e Arrecadação considerou que as informações solicitadas já estavam disponíveis no sítio eletrônico do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal. Com efeito, é possível extrair tais informações da base de dados disponibilizada, ainda que à custa de várias horas para conseguir totalizar apenas 1 exercício financeiro de um único órgão municipal (só é possível acessar dados dos anos de 2011 e 2012).

Segundo o senhor Secretário, o interessado deveria “destrinchar” cada uma das 783 ordens de pagamento realizadas pelo órgão ambiental nos anos de 2011 e 2012, para conseguir uma informação apurada sobre a execução orçamentária apenas desse órgão, e apenas nesses exercícios. A propósito, o senhor Secretário aconselhou este pesquisador que fazer isto “*seria inclusive até melhor pra você, que você conheceria melhor a fundo isso*”<sup>14</sup>.

A SEFA adota a postura que as solicitações de informações pela Academia ou cidadãos não devem ser feitas diretamente a ela, ou, talvez, nem devessem ser feitas. Citando as palavras do senhor Secretário a este pesquisador: “*Aí eu só estou te explicando por que da*

---

<sup>14</sup> Trecho de transcrição de conversa ocorrida na data 24/abril/2013 no gabinete da Secretaria da Fazenda e Arrecadação do Município, com o então Secretário da Fazenda e Arrecadação. Ver transcrição completa em anexo.

*próxima vez tem a Ouvidoria do município, você se dirige a ela e procure saber, por que são os órgãos responsáveis, entendeu? pra dar informações oficiais”.*

Ao insistir na própria possibilidade levantada pelo senhor Secretário de procurar realizar o mesmo pedido de informações formalmente à Ouvidoria para encaminhamento à SEFA, a resposta do senhor Secretário finaliza a conversa sem a perspectiva de abertura para a informação ser repassada: *“veja já tem tudo no Portal da Transparência, a gente não é obrigado a te dar essas informações, entendeu? Você é quem tem que destrinchar lá, que tem todas as leis e todas as despesas, entendeu? Ok?”.*

Nesse caso, a “transparência” das informações é representada pela mera existência de um banco de dados virtual de acesso público, não importando a acessibilidade a esses dados. É claro que está longe do razoável ter que somar centenas de ordens de pagamento, considerando em cada uma a classificação funcional-programática e econômica e comparar ao mesmo tempo com a previsão realizada pela LOA (que deve ser transcrita manualmente), e muito provavelmente alterada por vários Decretos de suplementação ou Leis de abertura de crédito especial, para ter-se a execução orçamentária de apenas 1 (um) órgão em 1 (um) exercício financeiro.

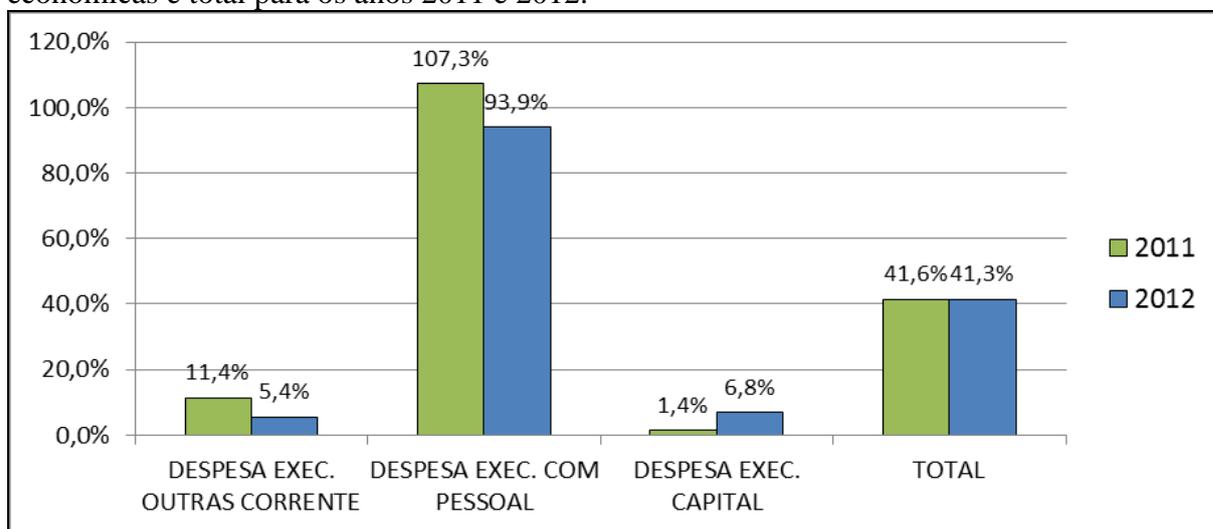
Essa informação deveria ser de fácil recuperação para um melhor controle social do orçamento, do contrário o “Portal da Transparência” torna-se apenas uma massa de dados, que acaba gerando a “desinformação” quando a SEFA remete pedidos de acesso a informações para o sítio eletrônico dando por encerrada, de forma satisfatória, a demanda externa.

Conhecer o quanto do orçamento municipal é realmente executado é uma boa pista da efetividade das ações do poder local. Em temas ambientais, conhecer a disponibilidade de recursos e o seu efetivo emprego mostra a relação entre a capacidade de planejar ações voltadas à melhoria ambiental e executá-las efetivamente.

Como exercício, extraíram-se as informações possíveis do Portal da Transparência. Trata-se das despesas pagas nos anos de 2011 e 2012 pelo órgão ambiental. Foram necessários quatro dias, trabalhando cerca de 4 horas por dia, para conseguir totalizar os dois anos possíveis na base de dados do sítio eletrônico. Porém, o cidadão comum dificilmente disporia de tempo, orientação ou recursos para empreender tal tarefa.

Observou-se que, em média, a despesa executada fica em torno de 41% da despesa orçada. Os programas que tem um percentual maior de execução são os voltados para a administração dos órgãos, fazendo com que a despesa com pessoal seja a mais executada entre as categorias econômicas (Figura 35).

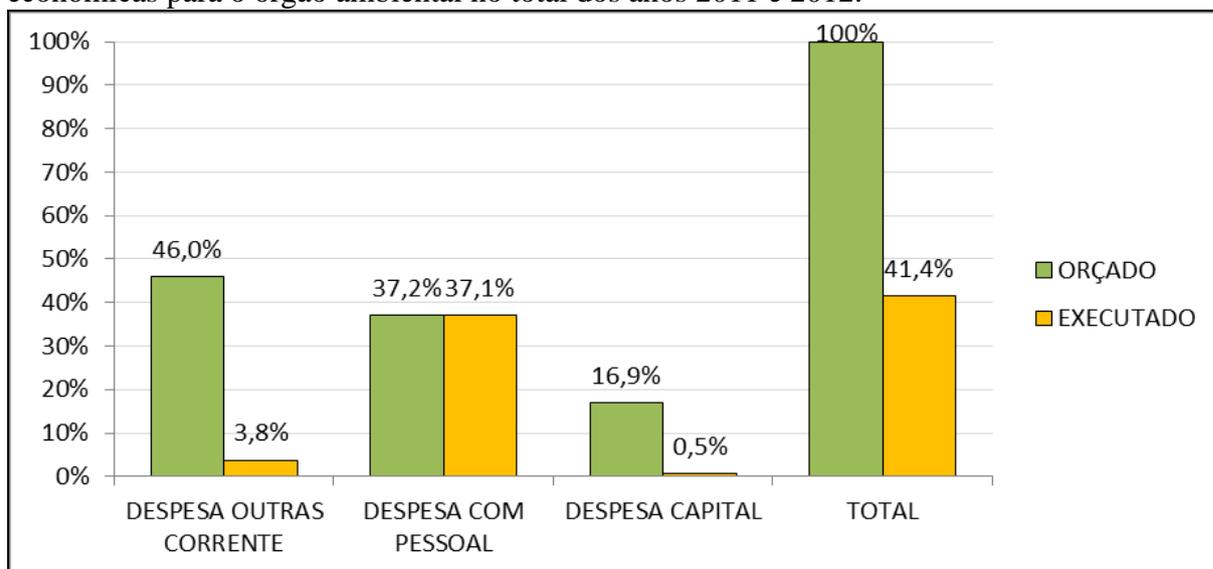
Figura 35 – Despesas executadas pelo órgão ambiental em relação ao orçamento por categorias econômicas e total para os anos 2011 e 2012.



Fonte: Elaboração própria.

Para os anos de 2011 e 2012 encontramos uma alta participação da despesa com pessoal no dispêndio efetivamente realizado. Isso mostra que o órgão ambiental está bem acima da média da Prefeitura como um todo em relação à despesa com pessoal (Figura 37).

Figura 36 – Créditos orçamentários executados em relação ao orçamento, segundo categorias econômicas para o órgão ambiental no total dos anos 2011 e 2012.



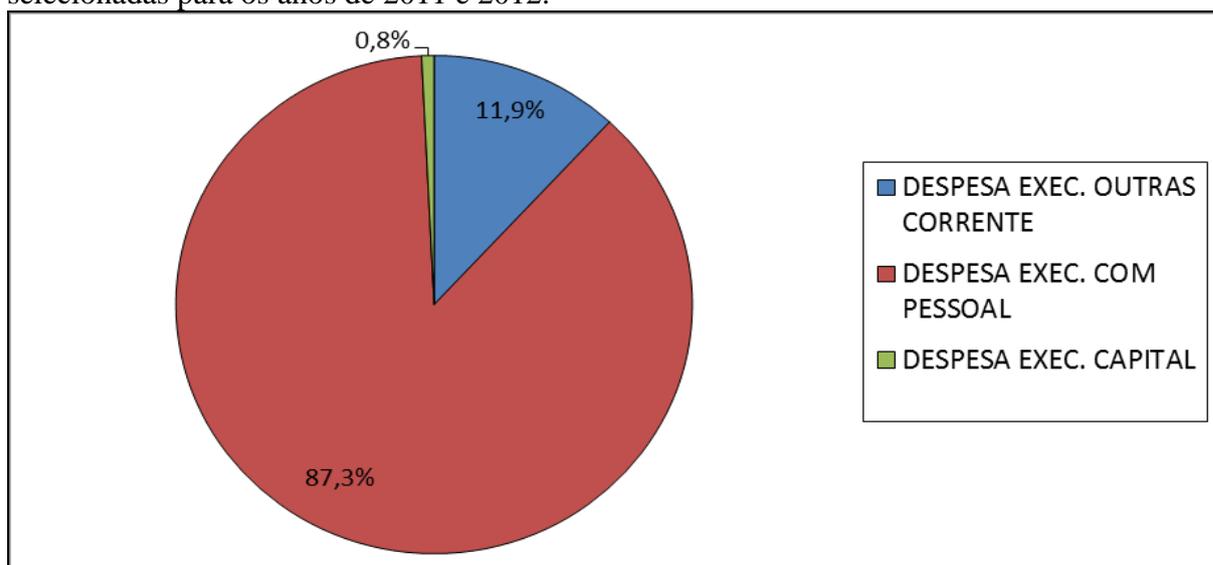
Fonte: Elaboração própria.

A despesa com investimento se mostra mais sensível, sofrendo um maior contingenciamento em relação ao orçamento, seguida da despesa corrente. A despesa com pessoal atinge um alto grau de execução, demonstrando que para essa categoria de despesa há uma

boa técnica de previsão de gastos, além de uma maior dificuldade de contingenciamento (Figura 36).

Comparando o gráfico acima com a LOA, há um potencial de investimento de R\$ 11,7 milhões que não foi realizado pelo órgão ambiental apenas nos anos de 2011 e 2012. Como pode ser visto na figura acima, esse potencial não realizado concentra-se no custeio dos programas ambientais, que é drasticamente reduzido ao mínimo necessário, sobrevivendo apenas um arcabouço administrativo de controle ambiental, seriamente prejudicado. A função de planejar a melhoria da qualidade de vida através de diagnósticos da qualidade ambiental, montagem de cadastros técnicos, sistema de informações geográficas atualizado, banco de dados ambientais, além do treinamento e qualificação dos funcionários integrantes do quadro de pessoal é deixada para um futuro incerto.

Figura 37 – Participação nas despesas executadas segundo categorias econômicas selecionadas para os anos de 2011 e 2012.



Fonte: Elaboração própria.

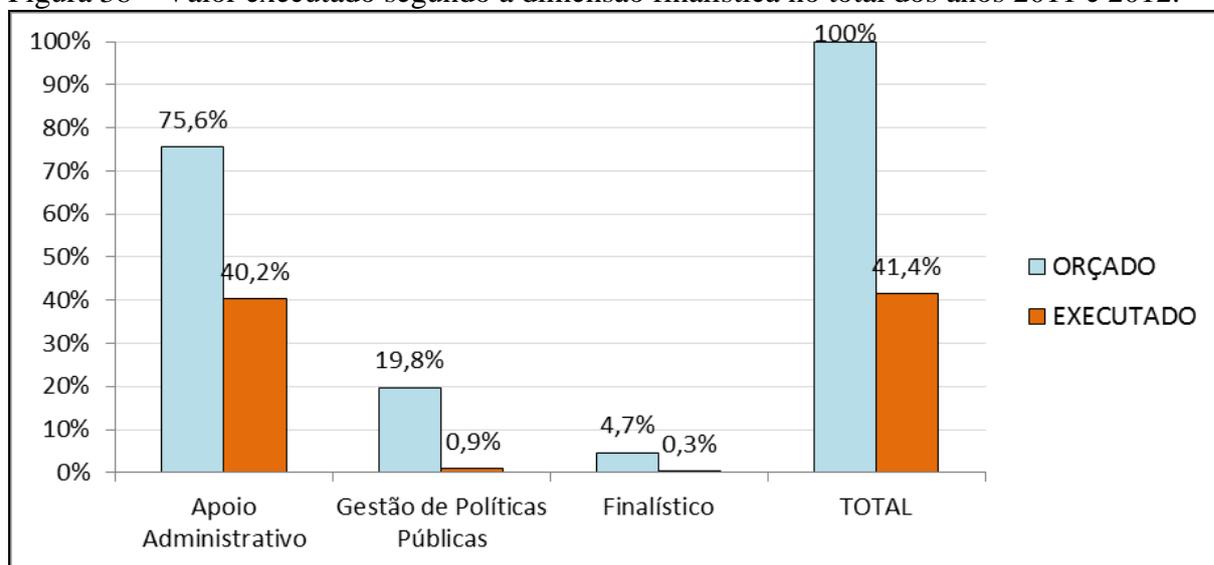
O que ocorre é a existência de um corpo de funcionários que trabalha com sérias limitações de recursos para desenvolver ações efetivas e voltadas para o atendimento das demandas da população (Figura 37). A limitação das despesas correntes provoca, por exemplo, baixo nível de capacitação e mesmo desconhecimento da legislação municipal que poderia ser trabalhada em cursos voltados para a temática urbana e ambiental. A limitação das despesas de capital acarreta na falta de equipamentos e tecnologias básicas, além de revelar um potencial desperdiçado de contratação de serviços que melhorem a atuação do órgão, como por exemplo, a compra de uma base cartográfica para o município.

O baixíssimo nível de execução dos programas voltados para a alteração do *status quo* mostra que a autorização de gastos presente na LOA é mera hipótese sem uma programação que a subsidie. A ação pública fica na dependência da discricionariedade do Prefeito e na percepção do território que ele possui.

Olhando pelo ângulo da finalidade, podemos encontrar as mesmas evidências de programas efetivos apenas na manutenção de uma estrutura burocrática. Os programas finalísticos, que visam prestar um serviço diretamente ao público, apesar da sua pequena participação ainda tem sua execução seriamente prejudicada e reduzida a um valor ínfimo (Figura 38).

Quando buscamos as ações exatas que correspondam a esse valor desembolsado encontramos que se trata praticamente da confecção de cartilhas dentro do Programa de Educação Ambiental<sup>15</sup> no valor de R\$ 40.000,00, cartilhas que se encontram armazenadas desde meados de 2012 na Coordenação de Gestão Ambiental e sem distribuição efetiva para o seu público alvo, e de R\$ 7.000,00 dentro do Programa de Fortalecimento do Controle Urbano<sup>16</sup> em 2011, destinados à aquisição de caixa térmica de isopor para ambulantes das praias de Gaibu e Enseada dos Corais.

Figura 38 – Valor executado segundo a dimensão finalística no total dos anos 2011 e 2012.



Fonte: Elaboração própria.

<sup>15</sup> O Programa de Educação Ambiental tem como objetivo: Promover educação ambiental no âmbito do município, visando a conscientização da população para uma melhoria da qualidade de vida.

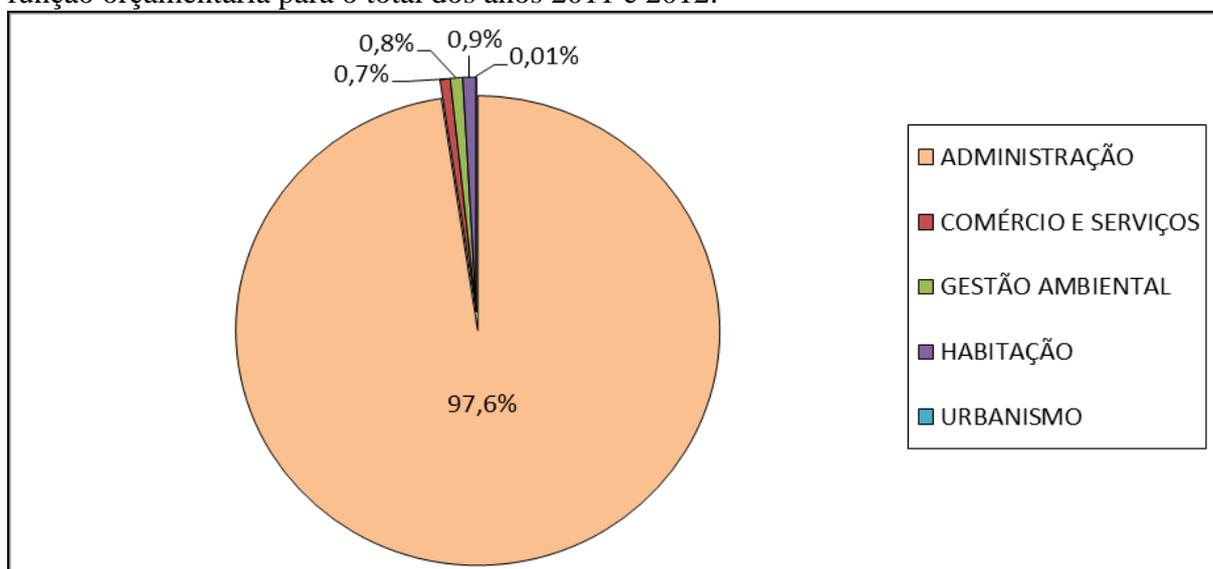
<sup>16</sup> O Programa de Fortalecimento do Controle Urbano tem como objetivo: Planejar, executar e investir numa política estruturada de controle do uso e ocupação do solo na Cidade do Cabo de Santo Agostinho, assegurando o cumprimento da legislação municipal.

Cabe aqui lembrar que a mera expressão monetária de investimento em programas é incapaz de expressar a adequação da ação ao objetivo programado. Assim, para uma ação ser efetiva na alteração do *status quo* não bastaria que ela fosse executada e subsumida a determinado programa, pois o dispêndio será sempre instrumental à ação, nunca a totalizando como medida de realização dos objetivos definidos. De outra forma, a anotação de execução plena dos créditos orçamentários corresponderia automaticamente à concretização do objetivo programático expresso. E ainda existe a possibilidade de enquadramento de ações dentro de um programa que não as contemplem, devido à má técnica contábil.

Contudo, a disponibilidade de recursos financeiros realmente condiciona a persecução dos objetivos dos programas ambientais, sendo etapa antecedente à realização da avaliação quanto aos efeitos da ação dirigida à melhoria ambiental. A orçamentação constitui apenas uma etapa do planejamento, ainda que seja uma etapa importante e geralmente com poucas informações disponibilizadas ao público.

Em relação às funções orçamentárias, nota-se que a esmagadora concentração na função Administração confirma a manutenção de um aparato mínimo com a redução de recursos investidos em outras áreas da Política Ambiental (Figura 39).

Figura 39 – Distribuição das despesas executadas em % pelo órgão ambiental segundo a função orçamentária para o total dos anos 2011 e 2012.

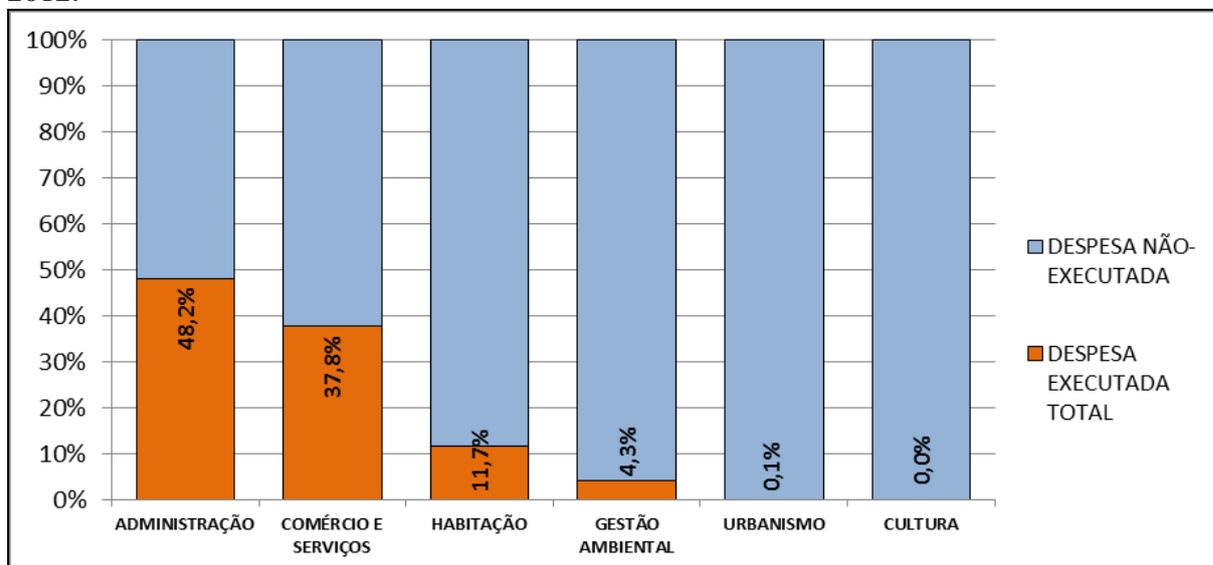


Fonte: Elaboração própria.

A função do órgão ambiental limita-se a manter um conjunto de serviços acessórios sem apresentar mudanças significativas para o *status quo*. O órgão investe o suficiente apenas para manter precariamente a si mesmo, a principal e única função dele, portanto, é

administrar-se, cuidar de si mesmo para manter um frágil processo de licenciamento e fiscalização que viabilize grandes empreendimentos.

Figura 40 – Despesa executada em % por função orçamentária para o total dos anos 2011 e 2012.



Fonte: Elaboração própria.

Os programas sediados no órgão ambiental que tem como função orçamentária o “urbanismo” ou a subfunção “preservação do patrimônio histórico” praticamente não são executados. Os programas de gestão ambiental, considerada uma função típica deste órgão na estrutura municipal, sendo uma competência exclusiva dele, são relegados à omissão, ocorrendo uma nítida negligência para com essa área nos anos verificados, pois apenas 4,3% da despesa orçada é realmente executada. Nenhuma das funções consegue obter um nível de investimento maior que 50% da despesa orçada (Figura 40, acima).

Cabe lembrar que a principal tópica do debate em torno da melhoria da qualidade ambiental é exatamente a escassez dos recursos públicos para investimento em programas ambientais. Julga-se que o discurso ambiental “*deve caber no orçamento*”. De acordo com os dados levantados e apresentados ocorre justamente o contrário: O orçamento não realiza o planejamento ambiental, pois os recursos destinados e assegurados nos instrumentos de planejamento financeiro não são utilizados efetivamente na implementação da melhoria da qualidade de vida, mesmo em um município com um cenário de alta e crescente arrecadação financeira.

Outro fator bastante alardeado é a informatização dos processos na gestão da coisa pública, que se tornou uma conquista positiva para a racionalização da administração

municipal, sendo uma marca diferenciada da modernização dos processos administrativos, como meio de comunicação e também na gestão financeira e de pessoal. Porém, o uso efetivo da informática e da comunicação digital é ainda bastante conservador quando se refere à prática da transparência dos atos administrativos, especificamente quanto a operações financeiras que movimentam o orçamento municipal. Trata-se de uma modernização sem modernidade, uma simples técnica que é assimilada, mas não induz *per si* novas práticas de relacionamento mais solidário e democrático entre a população e o poder público.

### 5.3.2 Recursos humanos e execução orçamentária

Toda a execução dos programas ambientais fica a cargo dos recursos humanos disponíveis lotados na Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente (SMPMA), para que a efetivação do direito ambiental ocorra é necessária a mediação dos agentes públicos competentes e munidos de poder polícia para empreender as ações necessárias.

Como não há informação pública disponível sobre os servidores municipais através da internet, foi submetido um pedido de acesso à informação na Secretaria Executiva de Administração e Recursos Humanos (SEARH) solicitando dados referentes ao quantitativo, tipo de vínculo e nível de formação dos servidores municipais, especificado por unidades administrativas para a Secretaria Municipal de Planejamento e Ambiente (ver pedido em Anexo H). Porém, não houve resposta a este pedido de informações, apesar dos constantes contatos realizados com a SEARH para acompanhamento do pedido. O entendimento da SEARH assemelha-se à SEFA, pois considera os dados básicos (quantitativo, função, formação e remuneração) a respeito dos servidores públicos uma informação privilegiada.

Para compensar a negação da informação pública foi realizada visitas *in loco* a fim de levantar o total de servidores disponíveis para as atividades da SMPMA. Os resultados mostram um número razoável de funcionários (Tabela 5).

Tabela 5 – Quantitativo de funcionários da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente por nível de formação, em 2012.

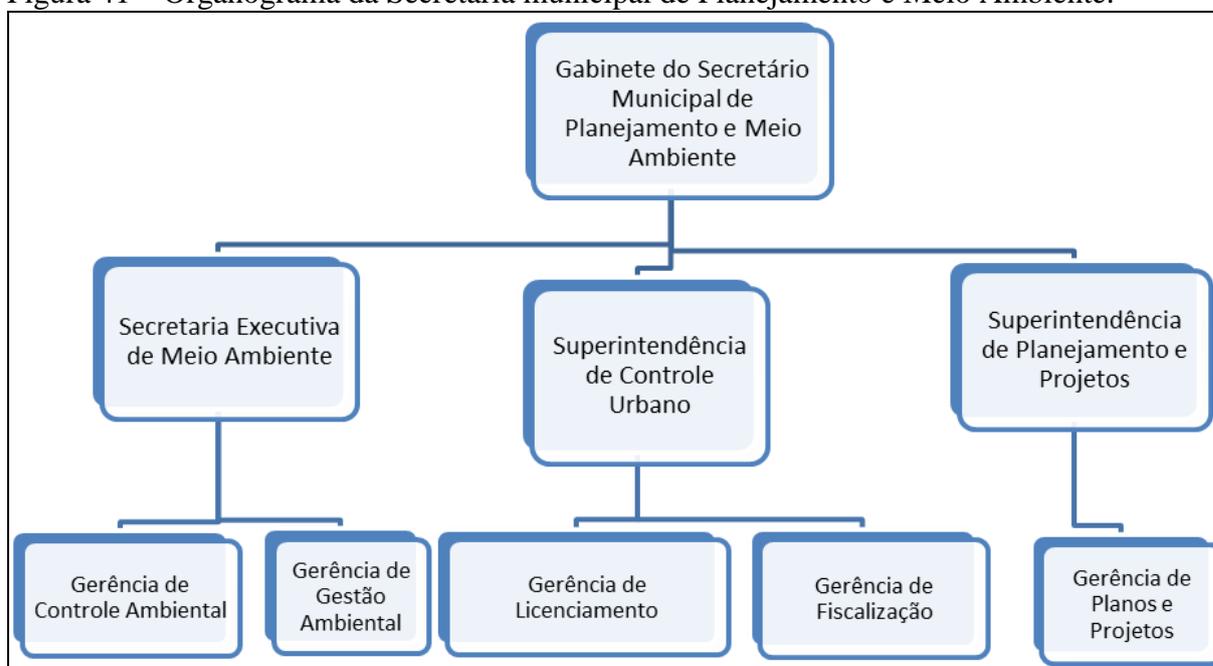
Unidade Administrativa	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Técnico	Ensino Superior
Gabinete do Secretário	2	1	-	7
Secretaria Executiva de Meio Ambiente	15	7	12	13

<b>Superintendência de Controle Urbano</b>	3	27	2	10
<b>Superintendência de Planejamento e Projetos</b>	-	2	2	8

Fonte: Elaboração própria.

Não foi possível levantar todos os funcionários de acordo com o vínculo empregatício com a Administração Municipal, mas a larga maioria dos funcionários possuem vínculos temporários, sendo ou contratados ou comissionados. Isso provoca problemas periódicos na continuidade dos serviços prestados e dos projetos em andamento, quando do fim do contrato ou de mudança na gestão municipal.

Figura 41 – Organograma da Secretaria municipal de Planejamento e Meio Ambiente.

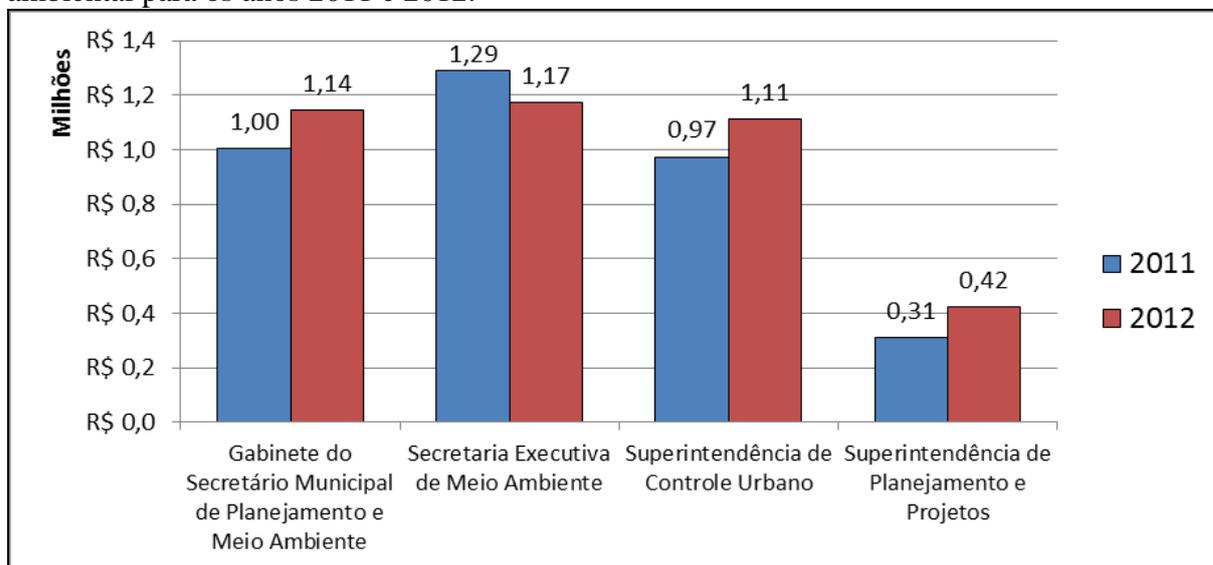


Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao dispêndio com pessoal, observamos que o salário médio da SMPMA fica dentro da média para os salários da Administração Pública, que é cerca de 3,0 salários mínimos. Porém, chama a atenção o fato de a unidade administrativa “*Gabinete do Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente*” possuir uma alta despesa com pessoal em relação ao contingente de funcionários que foi efetivamente observado *in loco*. Esta diferença poderia tratar-se, em parte, provavelmente da lotação de funcionários nesta unidade administrativa, mas com desempenho efetivo em outra unidade ou órgão. Pois a discrepância

apresenta-se razoável até mesmo para explicar o total de funcionários que realmente trabalhavam nas unidades do órgão nesse período. (Figuras 41 e 42).

Figura 42 – Despesas com pessoal efetuadas pelas unidades administrativas do órgão ambiental para os anos 2011 e 2012.



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho.

A Secretaria Executiva de Meio Ambiente, possuía, no último trimestre de 2012, 13 profissionais com nível superior, incluindo: Engenheiro Sanitarista; Agrônomo; Biólogo; Engenheiro Químico; Engenheiro Agrícola e Ambiental e Engenheiro Florestal, porém em poucos meses esse quadro foi reduzido à metade. Há uma grande dificuldade na formação e manutenção de equipes multidisciplinares para avaliação de Estudos de Impacto Ambiental (EIA), pois o processo de licenciamento de empreendimentos de impacto pode levar até 01 ano. Isso prejudica a realização do princípio da prevenção, pois o processo de análise é bastante fragilizado.

De pouco adiantaria a simples realização de concursos públicos para suprir a necessidade do órgão, se não houver uma valorização salarial e da carreira em meio ambiente, rapidamente o quadro montado se desfaz em busca de melhores salários e condições de trabalho. Os servidores da SMPMA não possuem Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos, o que desestimula a continuidade de funcionários que desejam ascender profissionalmente.

Pode-se perceber que a transparência na gestão ambiental fica ao reboque de uma estrutura institucional tradicional e fechada que engloba toda a Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho, que se moderniza sem alterar sua relação de intransparência com a população, restringindo o acesso a dados públicos.

## 5.4 CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA AMBIENTAL DO MUNICÍPIO

### 5.4.1 Câmara de Vereadores

Para uma melhor compreensão da efetividade da política ambiental municipal é necessário caracterizar a relação existente entre o poder executivo e o legislativo no nível local. Para isso realizou-se quatro (04) entrevistas estruturadas com vereadores do município na legislatura 2009-2012, sendo os vereadores Joelson Dionísio e José Feliciano da situação (Joelson e Cianinho) e José de Arimatéia e Ricardo Carneiro da oposição ao Executivo municipal (Arimatéia e Ricardinho). (Roteiro em Anexo B).

Procurou-se realizar esta entrevista nos gabinetes de cada vereador localizado na Câmara de Vereadores do Município (ver Figura 43). Em seguida tentou-se entrevistar todos os membros da Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal do Cabo de Santo Agostinho, porém, devido ao absenteísmo dos vereadores apenas conseguiu-se entrevistar o seu presidente, o vereador Ricardinho, entrevista que só foi realizada em sua residência.

Figura 43 – Câmara Municipal do Cabo de Santo Agostinho, vista frontal.



Fonte: O Autor. Data: 28/12/2012.

Quando perguntados nas entrevistas estruturadas se haviam participado de algum seminário ou audiência a respeito da gestão ambiental do município, apenas o vereador Arimatéia respondeu afirmativamente, tratando-se nesse caso da audiência pública a respeito

da instalação de empresas poluidoras no território municipal como a Termoelétrica Suape. Os vereadores da situação (Joelson e Cianinho) responderam que não participaram de seminário ou audiência promovidos pelo município ou não se lembram de eventos relacionados e o que foi discutido neles. O vereador Ricardinho (presidente da comissão de Meio Ambiente) não participou de eventos públicos relacionados à gestão ambiental no município.

Em relação aos problemas ambientais do município as visões são bastante diferentes, provavelmente devido à falta de informação atualizada sobre a qualidade ambiental do município. O vereador Arimatéia afirma que: “Somos uma cidade industrial, e o desenvolvimento vêm acompanhado de problemas ambientais, mas **não temos uma política ambiental ou ela é negligente.** (...) Como, por exemplo, o prefeito (Lula Cabral) autorizou a usina de lixo (...) como vereador eu me juntei com ONGs contra a termoelétrica”.

Os vereadores da situação enxergam o lixo (Joelson) e o esgotamento sanitário (Cianinho) como o principal problema ambiental do município, enquanto o vereador Ricardinho vê o desmatamento e o aterro de manguezais como principal problema ambiental, que segundo ele ocorre devido à “falta de fiscalização da Prefeitura em relação às empresas”.

Quando perguntados se esses problemas ambientais identificados por eles recebem recursos suficientes para que sejam resolvidos, apenas o vereador Joelson responde afirmativamente, identificando a Secretaria Executiva de Meio Ambiente como suficientemente dotada de recursos. O vereador Ricardinho afirmou enfaticamente que:

Não, a **gestão não trata o meio ambiente como prioridade**, a Secretaria (Executiva de Meio Ambiente) não tem estrutura e falta decisão política (...). Apresentei o projeto de lei “nasce uma criança, nasce uma árvore” para a Prefeitura plantar para cada criança que nasce uma muda em área pública, mas foi vetado.

Para o vereador Cianinho os problemas ambientais “tem recursos municipais, mas é pouco”, o vereador Arimatéia afirma que “Não recebem, falta mais agressividade para a política ambiental da cidade”.

Em relação à atuação dos próprios vereadores no processo de emenda orçamentária em temas concernentes ao meio ambiente perguntou-se: “*O senhor já apresentou alguma emenda orçamentária visando a solução desses problemas? Se sim, qual?*”.

Os dois vereadores da base do governo afirmaram que não apresentaram emendas ao orçamento para tentar corrigir os problemas ambientais que eles percebem. Os vereadores da oposição responderam positivamente. O vereador Ricardinho afirma que “apresentei emenda de R\$ 500 mil na LOA passada (LOA 2011) em um programa de incentivo à coleta seletiva,

mas **o prefeito derrubou todas as emendas**". O vereador Arimatéia também apresentou emendas, mas em relação à "revitalização de parques e praças em Ponte dos Carvalhos".

Uma das principais funções do poder Legislativo é fiscalizar as ações do Executivo, principalmente acompanhando a execução das despesas que foram autorizadas no orçamento municipal, em relação a isto se perguntou: "*Existe um acompanhamento e avaliação das ações previstas no Plano Plurianual? Os dados sobre a execução dessas ações, obras e serviços pelo Executivo são transparentes (fácil acesso, leitura e identificação)? O senhor considera que o poder Executivo cumpre o que está na LOA, LDO e PPA?*"

As respostas revelam um dos motivos para a baixa efetividade da política ambiental: os vereadores Arimatéia, Ricardinho e Cianinho afirmaram que não conseguem acompanhar as ações do Plano Plurianual aprovadas pela própria Câmara de Vereadores, nem obter informações sobre a execução das ações, obras e serviços. O vereador Arimatéia afirma que "O portal do cidadão permite algumas informações (...). A Câmara de vereadores têm direito à informação, mas **o pedido (de informações) que fazemos não é atendido. Há pouca transparência, obscuridade mesmo**". Esta afirmação é corroborada pelo vereador Ricardinho:

**O governo não responde a pedidos de informação**, fica dando chá de cadeira nas secretarias (...). Busco solucionar através da imprensa, fazendo pressão pública (...). O Prefeito costuma vetar os projetos da oposição. **Os dados são de difícil acesso mesmo para os vereadores** e nem mesmo os vereadores da situação têm acesso.

O vereador Cianinho afirma que "Não há transparência, **os dados são de difícil acesso**". Segundo o vereador Joelson "*as informações referentes ao Plano Plurianual não são repassadas pelas comissões para os vereadores*" (?). E ele considera que as ações do Executivo são transparentes através da resposta a pedidos de informação e ofícios e também através do *site* da Prefeitura na internet.

Cabe ainda destacar uma informação relevante trazida pelo presidente da comissão de meio ambiente, vereador Ricardinho: "**A concentração da maioria prejudica a formação de um debate a respeito de questões urbanas e ambientais**. Nesse ano, nove vereadores não apresentaram projetos de lei nem usaram a tribuna!".

Os vereadores consideram ainda que o Orçamento é cumprido apenas parcialmente: Segundo o vereador Ricardinho: "**Cumpre parcialmente**, só o que é do interesse do prefeito (...). O Prefeito é muito centralizador". Segundo o vereador Arimatéia "Não, **cumpre parcialmente, há muitos remanejamentos** (...). A sociedade não discute o orçamento e 30% da LOA é para o Executivo remanejar como quiser". O vereador Cianinho considera que

“**Cumpra em torno de 70%**, principalmente devido à falta de vontade política e não à falta de recursos”. De acordo com o vereador Joelson “**Cumpra cerca de 80%**, parcialmente”.

O nível de cumprimento da LOA percebido pelos vereadores contrasta bastante com o que é realmente realizado. Como visto anteriormente, a média do valor de suplementação no período 2005 a 2012, é de 46% por ano, mas chegando até a 64% em 2011. Quanto à execução, no que diz respeito à Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, apenas 41% do gasto previsto foi executado nos anos 2011 e 2012, não foram possíveis de serem obtidos os dados para o restante dos órgãos.

Com base nisso, pode-se perceber que a fiscalização do poder Executivo é uma tarefa precariamente realizada pelos próprios vereadores no município do Cabo de Santo Agostinho, pois mesmo o pedido de informação sendo de resposta obrigatória<sup>17</sup> há pouco interesse em mover medidas mais drásticas contra o Chefe do Executivo, e a resposta disponível por outros meios não detalha claramente o andamento das ações e a execução da despesa. O cidadão comum é consideravelmente menos informado que um vereador e possui menos recursos para empreender esta atividade, configurando-se uma completa **intransparência** da ação municipal para os próprios cidadãos.

Finalmente, colocamos a discussão acerca da política ambiental como um conjunto de objetivos que precisam ser implementados através da ação pública. Colocou-se a seguinte questão aos vereadores: “*O senhor considera que os objetivos da Lei da Política Ambiental (2.513/2009) e do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Lei 2.360/2006) estão sendo alcançados?*”.

O vereador Cianinho diz que:

O primeiro Plano Diretor foi da década de 1970 (*informação incorreta*) e estes objetivos ainda não foram alcançados (...) é preciso uma revisão administrativa para acompanhar o crescimento, ter pessoal, qualificação, equipamentos e condições de trabalho.

O vereador Joelson considera que “*os objetivos vêm sendo alcançados aos poucos, pois o processo é lento*”.

Os vereadores da oposição criticam mais seriamente o Plano Diretor do município. Segundo o vereador Arimatéia “Os objetivos são alcançados em uma proporção muito

<sup>17</sup> Segundo a Lei Orgânica Municipal do Cabo de Santo Agostinho:

“Art. 57. São infrações político-administrativas do Prefeito, sujeitas ao julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato pelo voto de dois terços, pelo menos, de seus membros:

(...)

III. desatender, sem motivo justo e comunicado no prazo de trinta dias, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos na forma regular.” (CABO DE SANTO AGOSTINHO, 1990).

pequena, pois o Plano passa por mobilidade, educação, saúde, poluição sonora, visual, etc. (...) A cidade tem uma população pobre, mas é rica”. Ele continua:

Não há investimento em emprego e prevenção da violência juvenil. O Cabo não é destaque nessa área e **o Plano Diretor é uma peça cartorial, onde a Câmara é mais uma linha auxiliar do governo, uma extensão do Executivo**. Vota com o governo até contra si mesmo. Por exemplo, alguns vereadores apresentaram emendas à LOA, mas o executivo vetou e depois eles aprovaram o próprio veto que derrubou as emendas deles!

Segundo o vereador Ricardinho:

**O Plano Diretor está parado, sem função ou importância**. Não houve discussão a respeito das Zonas Especiais, na Zona de Xaréu pedi o detalhamento ponto a ponto, a doação do IFPE foi feita sem a minha participação ou de Arimatéia e a Secretaria de Combate às Drogas foi criada sem votação no plenário.

As críticas dos vereadores de oposição devem ser vistas muito além de um descontentamento contra a gestão, pois levanta discussões presentes na literatura sobre os mecanismos de governabilidade do Executivo na formação de uma coalizão. A formação de uma ampla maioria na Câmara de Vereadores (à custa de corrupção muitas vezes) pode ser um fator de baixa efetividade e eficiência das políticas públicas, pois desestimula a fiscalização e o debate em torno de objetivos públicos.

Os vereadores da oposição não citam o reiterado descumprimento da LOA pelo Chefe do Executivo, ação que caberia pedido de cassação de mandato segundo o Decreto-Lei n.º 201/1967<sup>18</sup>. Hipoteticamente, a adoção de um discurso *atenuado* pela oposição, nesse caso, indica acordos tácitos com o governo para manter o andamento em assuntos estratégicos.

#### 5.4.2 Representantes do COMDEMA

Para ampliar o entendimento dos processos políticos na efetividade da Política Ambiental realizou-se questionários por correspondência eletrônica com dois membros do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA). Foram colocadas questões semelhantes àquelas postas aos vereadores para um representante da sociedade civil e a outro representante da Prefeitura no COMDEMA.

<sup>18</sup> Art. 4º. São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: (...)

III – Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e forma regular; (...)

VI – descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro. (BRASIL, 1967).

O representante da sociedade civil possui formação acadêmica em Biologia, mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente e atua como presidente de uma ONG ambiental no município. Participa do Conselho desde 2008 como representante da sociedade civil.

A representante da Prefeitura é uma funcionária do quadro há 27 anos, com formação superior em Geografia e vasta experiência nos diversos setores da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, participa do COMDEMA desde 2010.

Quando perguntado “*Na sua opinião, qual o principal problema ambiental enfrentado pelo município do Cabo de Santo Agostinho?*” o representante da sociedade civil é enfático em responder:

O maior problema ambiental que vejo é de **ordem institucional**: controle ambiental deficiente. O município vem passando por profundas alterações ambientais devido à intensa instalação de empreendimentos estruturadores e ao crescimento urbano sem o devido controle ambiental a ser exercido pelo Estado e pela Sociedade Civil. Nós da Rede de Defesa Ambiental não somos contra a exploração dos recursos naturais (solo, água, biodiversidade, etc.), mas achamos que os processos de licenciamento e de instalação dos empreendimentos estão sendo feitos sem transparência. Além do mais, o Estado não cumpre eficientemente o seu papel de controle das condicionantes do licenciamento ambiental. Essa situação expõe a população a riscos que ela mesma desconhece. Isso intensifica mais o problema. (Grifo nosso).

Quanto ao papel do Conselho, perguntou-se “*Você considera que o COMDEMA cumpre o seu papel normativo<sup>19</sup>? Se não, qual o principal obstáculo para que isso ocorra?*” e o conselheiro responde:

Não. O COMDEMA é um ente periférico e não vem participando dos processos decisórios da política municipal de meio ambiente. Não porque não tenha poderes para tal, mas pela falta de compromisso da gestão municipal atual e posteriores em transformar a política ambiental numa questão estratégica de desenvolvimento local.

---

<sup>19</sup> De acordo com a Lei Municipal n.º 1.796, de 26 de dezembro de 1997, os objetivos do COMDEMA são:

“Art. 3º O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA tem os seguintes objetivos:

I – Compatibilizar o desenvolvimento econômico do Município com a proteção, defesa e recuperação do meio ambiente;

II – Criar meios para que toda a Comunidade possa ter acesso a informações sobre qualidade ambiental, facilitando e estimulando o despertar da consciência crítica da população objetivando preservar os recursos naturais, históricos, culturais, paisagísticos;

III – Garantir que as ações públicas promovam, permanentemente, o equilíbrio e a melhoria da qualidade ambiental, previnam a degradação dos recursos naturais em todas as suas formas, impeçam ou minimizem os impactos ambientais negativos e implementem a recuperação do Meio Ambiente degradado.” (CABO DE SANTO AGOSTINHO, 1997c).

A representante da Prefeitura corrobora com o mesmo entendimento:

Não. Porque os assuntos ambientais não são discutidos no CONSELHO por falta de reuniões, onde a sociedade civil e o governo possam discutir os assuntos ambientais, inclusive o regimento ainda não foi aprovado pelo Conselho por não ter conseguido quórum e os projetos de relevância e de impacto urbano ambiental não são discutidos.

A questão “*Você considera que a Política Ambiental municipal do Cabo de Santo Agostinho é efetivamente implementada pelas ações dos órgãos municipais?*” também é respondida em uníssono, segundo o representante da sociedade civil:

Uma política pública para ser madura do ponto de vista de sua efetividade deve galgar 4 patamares: 1) Ter um arcabouço legal; 2) Aparato institucional estruturado; 3) Planejamento e gestão; 4) Controle Social. No Cabo, a política ambiental, a meu ver está em um nível baixo de efetividade possuindo apenas arcabouço legal e aparato institucional estruturado evidenciados pela construção de legislação ambiental local e manutenção de uma secretaria executiva de meio ambiente e seu “conselho” respectivo. Não vislumbro ainda planos e projetos proativos e nem tão pouco um controle social sobre a política. **Se você me perguntar o quando a Secretaria de Meio Ambiente tem de orçamento para 2013 não saberei te responder, mesmo sendo um conselheiro de meio ambiente.** (Grifo nosso).

Segundo a representante do poder público:

Não, inclusive vários Planos Setoriais envolvendo a temática ambiental, e citados no Plano Diretor ainda não foram regulamentados.

Para a quinta questão “*O investimento público realizado na melhoria das condições ambientais é adequado à necessidade do município?*” observa-se que o representante da sociedade civil tem a mesma impressão externada pelos vereadores:

Como não há controle social, **como posso te responder esta questão? Impossível saber.** Seria necessário o estabelecimento de um plano de gestão com seus respectivos projetos e indicadores de resultados e de desempenho. Aí sim, poderíamos saber se os investimentos estão sendo efetivamente melhorando às condições ambientais e se estes estão adequados à realidade municipal. Numa percepção bem ampla acredito que os investimentos são quase nulos frente aos desafios ambientais que temos enfrentado nos últimos 8 anos com o crescimento de Suape. (...).

A representante da Prefeitura se expressa a partir do conhecimento interno do órgão e da realidade da máquina administrativa, considerando baixo o volume investido diante do volume necessário:

Não. Os investimentos são muito tímidos, considerando o volume de recursos frente aos problemas ambientais do município.

Quando perguntados a respeito da relação entre a Prefeitura e a sociedade civil no COMDEMA, as respostas obtidas revelam-se complementares. Segundo a representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente:

Acho que a sociedade civil não está participando efetivamente no Conselho e também falta empenho do governo para articular e fazer funcionar efetivamente o COMDEMA.

Assim também para o representante da sociedade civil:

Infelizmente a sociedade civil dentro do COMDEMA tem tido uma atuação apática. Isso não quer dizer as entidades civis do Cabo estão alheias às questões ambientais. Pelo contrário, estas entidades **ao verem a ineficiência dos espaços oficiais, passaram a criar espaços paralelos cujos debates são mais ricos e profundos**, a exemplo do Fórum das Entidades do Cabo e do recém criado Fórum Suape Socioambiental. No entanto, apesar da vitalidade desses espaços paralelos, falta-lhes a legitimidade de formulação de políticas. (...) (Grifo nosso).

A criação de espaços paralelos de debates de temas relacionados ao meio ambiente é decorrência do descrédito do Conselho como instância de resolução de conflitos (por exemplo, entre posseiros e o Complexo de Suape). A omissão do poder público faz com que os atores sociais busquem formas de organização mais efetivas. Cabe destacar, que a própria Câmara de Vereadores, que deveria capitanear as discussões em torno da melhoria da qualidade de vida no município, não participa efetivamente do COMDEMA. O legislativo municipal degradou-se como instância popular, levando ao surgimento de vários movimentos sociais organizados que buscam compensar a ausência de uma instituição deliberativa.

Sobre o surgimento desses movimentos Leônio Silva (2011) comenta:

Cada vez mais necessário é o trabalho de entidades não governamentais na implementação dos direitos fundamentais na realidade brasileira, organizando discussões políticas e planejando programas de ação contínua junto às comunidades menos favorecidas pelo poder público. A luta pela moradia, pelo direito real de posse, ou mesmo pela titularidade do domínio, nunca esteve tão associada aos movimentos populares quanto hoje (...). (SILVA, L. 2011: 83).

Outra impressão semelhante a dos vereadores municipais é-nos dada pelo representante da sociedade civil, quando indagado “*O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Lei nº 2.360/2006) vem sendo efetivamente implementado dentro do horizonte previsto (até 2015)? Se não, quais os principais motivos pelos quais isso ocorre?*” responde em harmonia com os vereadores:

**Tal plano diretor tem sido apenas um “aparato legal”**. Aqui entra o mesmo problema da falta de efetividade através de planos e projetos concretos, como

responsabilidades, recursos e prazos definidos. Vêm-se muitas obras de qualificação do espaço urbano, mas na sua maioria, essas obras são relativas a repasses de programas federais. Através de editais do Ministério das Cidades, o município consegue recursos e executa obras em convênio com o ente federal. São demandas induzidas de cima para baixo. Nada de proatividade do município, visto que sua política urbano-ambiental ainda não possui os elementos de uma efetiva governança local. (Grifo nosso).

Para a representante do poder público:

Não. Faltam as regulamentações previstas no Plano Diretor, inclusive muitos planos já estão com prazos vencidos.

Conforme será visto adiante, a servidora pública aponta para um grande número de planos ordenados pelo Plano Diretor, mas que nunca foram sequer elaborados. Por trabalhar rotineiramente com esta lei, torna-se especialmente relevante a resposta da servidora municipal.

### **5.5 DESARTICULAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO E O ORÇAMENTO**

Embora esteja normatizado que o PPA, a LDO e a LOA são instrumentos específicos para a realização de cidades sustentáveis e que uma das diretrizes da Política Urbana seja a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais, efetivamente isso não foi observado no município do Cabo de Santo Agostinho. (BRASIL, 2001).

O grande número de notícias sobre pavimentação de ruas presentes no sítio eletrônico oficial da Prefeitura busca mostrar que o governo está sempre a fazer alguma coisa<sup>20</sup>. O que

---

<sup>20</sup> Ver por exemplo, notícias somente sobre pavimentação de ruas e praças no mês de outubro de 2012, *ad nauseam*:

“Prefeitura inicia obras de pavimentação em ruas da Vila Claudete” em 25 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.cabo.pe.gov.br/index.php/?p=10078/>

“Prefeitura entrega anel viário do bairro da Sapucaia totalmente revitalizado” em 17 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.cabo.pe.gov.br/index.php/?p=10059/>

“Obras da Praça da Juventude na Cohab já estão sendo finalizadas” em 16 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.cabo.pe.gov.br/index.php/?p=10056/>

“Praças do canteiro central da Avenida Getúlio Vargas já estão em fase de conclusão” em 15 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.cabo.pe.gov.br/index.php/?p=10053/>

estas notícias não mostram são as coisas que estão para ser feitas, o que somente um bom diagnóstico e a vontade de planejar o podem. Dessa forma, as notícias pontuam cada ação servindo mais à propaganda do governo em questão, do que evidenciando uma real melhoria na qualidade de vida. O planejamento incluiria: quantos por cento de ruas faltam a serem pavimentadas (Indicador) e quanto o serão nos próximos quatro anos (Meta), dentro do Objetivo “pavimentar todos os logradouros urbanos do município” (diretriz em direção à Universalização).

Assim, é realmente possível mediante intensa propaganda de cada quadro do movimento do poder público criar a impressão de transformação do *status quo*. Uma boa aprovação do governo não é criada necessariamente por argumentos racionais, incluem a manipulação da emoção e do desejo também, de forma que o planejamento pode ser abandonado, sem com isso o governo ser sancionado perante a opinião pública.

Como argumento contundente para isso, podemos relacionar planos e políticas fictícios que foram aprovados no orçamento anual. Tais planos e políticas são tomados como pressupostos para uma ação pública coordenada, mesmo que eles não existam, ou tem a sua elaboração prevista em constantes repetições dentro do orçamento municipal sem nunca virem a se concretizar, chegando mesmo a desaparecerem da LOA sem sequer terem sido elaborados (Quadro 9).

QUADRO 9 – Planos e Políticas fictícias relacionadas ao meio ambiente presentes nas LOAs entre os anos 2002 e 2013.

<b>PLANO / POLÍTICA</b>	<b>Ano de presença na LOA</b>
<b>Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável <sup>(a)</sup></b>	2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013
<b>Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS</b>	2002 e 2003
<b>Planos Setoriais de Requalificação de Espaços Públicos</b>	2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009
<b>Plano de ações integradas na orla</b>	2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010
<b>Plano de ordenamento do comércio em áreas públicas</b>	2002

“Anel viário do bairro da Sapucaia está sendo recapeado” em 04 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.cabo.pe.gov.br/index.php/?p=10042/>

“Ruas do município recebem serviços de recuperação e terraplanagem” em 03 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.cabo.pe.gov.br/index.php/?p=10039/>

“Ruas pavimentadas do município estão recebendo serviços de recuperação” em 02 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.cabo.pe.gov.br/index.php/?p=10032/>

<b>Plano de Preservação dos Sítios Históricos</b>	2002 e 2003
<b>Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – CABO (PREZEIS)<sup>(b)</sup></b>	2002, 2003, 2004, 2006, 2007 e 2009
<b>Plano Diretor Municipal</b>	2002, 2003 e 2004
<b>Plano de Ordenamento de Drenagem por Regional do Município</b>	2002 e 2003
<b>Política Municipal de Conservação Integrada de Sítios Históricos<sup>(c)</sup></b>	2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009
<b>Plano Diretor do Parque Metropolitano Armando de Holanda Cavalcanti<sup>(d)</sup></b>	2005, 2006, 2007, 2008 e 2009
<b>Plano Municipal de Intervenções Integradas em Assentamentos Subnormais – PMIIAS<sup>(e)</sup></b>	2006
<b>Plano urbanístico de reordenamento espacial para áreas de habitação de interesse social</b>	2006, 2007, 2008 e 2009
<b>Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável</b>	2006, 2007, 2008 e 2009
<b>Plano de Acessibilidade</b>	2006, 2007, 2008 e 2009
<b>Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos</b>	2005, 2006, 2007, 2008 e 2009
<b>Política Municipal de Preservação do Patrimônio Natural e Cultural</b>	2010 e 2011
<b>Plano municipal de controle e contenção de invasões – PMCCI<sup>(e)</sup></b>	2010
<b>Plano de Estruturação de Sistema de Espaços Públicos</b>	2010
<b>Plano Estratégico de Desenvolvimento do Município do Cabo de Santo Agostinho</b>	2011 e 2013
<b>Plano Especial de Ordenamento do Comércio Informal</b>	2011, 2012 e 2013
<b>Plano de Urbanização de Assentamentos Precários<sup>(f)</sup></b>	2013
<b>Plano Municipal de Saneamento Ambiental<sup>(f)(g)</sup></b>	2013

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

(a) O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável foi elaborado pela Fundação Josué de Castro em 1997 com horizonte até 2010, mas foi abandonado em seguida, não sendo mais implementado e deixando de servir de pressuposto à ação pública.

(b) O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social foi elaborado dentro do Programa “Melhoria da Habitabilidade” em 2007, mas não foi normatizado como previa o próprio programa, que incluía entre suas ações: Desapropriar áreas para projetos de interesse social; Elaborar planos e projetos urbanísticos integrados em Zonas de Interesse Social - ZEIS; **Normatizar e implantar o Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS**; entre outras. O plano nunca foi implantado ou normatizado, servindo antes como diagnóstico, já desatualizado, da situação das habitações precárias no município.

(c) Existe uma proposta para elaboração de um Plano de Conservação dos Sítios Históricos mediante Convênio de Cooperação Técnica, de junho de 2003, que nunca foi efetivada. Não há uma política municipal normatizada.

(d) O Plano Diretor do Parque Metropolitano Armando de Holanda Cavalcanti foi elaborado pela FIDEM em 1980 e nunca foi implantado.

(e) O Plano Municipal de Intervenções Integradas em Assentamentos Subnormais (PMIIAS) e o Plano Municipal de Controle e Contenção de Invasões (PMCCI), foram elaborados sem estarem presentes nas LOAs 2006 e 2010, respectivamente, mas nunca foram implantados.

(f) Até setembro/2013 o Plano de Urbanização de Assentamentos Precários e o Plano Municipal de Saneamento Ambiental não iniciaram a sua elaboração, e nem tinham previsão de iniciarem.

(g) Existe um “Plano Municipal de Saneamento do Cabo de Santo Agostinho” elaborado em 2011, centrado no âmbito do esgotamento sanitário apenas.

O Quadro 9 acima demonstra que uma política ou plano urbano-ambiental qualquer não precisa ser realmente implantado, basta-lhe existir como proposição ainda que seja uma proposta fictícia de coordenação ou elaboração. Assim, foram encontrados vinte e três (23) Planos e Políticas relacionados ao meio ambiente que receberam oitenta e cinco (85) créditos orçamentários que não foram executados, para o período de apenas doze anos, de 2002 a 2013. Essa profusão de planos só poderia ser executada através de programas de gestão de políticas públicas ou finalísticos, com um dispêndio maior em despesas correntes e de capital. Afora os planos acima relacionados, outros instrumentos de planejamento são pressupostos ou propostos para a ação pública no orçamento, porém, sequer existem (Quadro 10).

QUADRO 10 – Instrumentos de Planejamento fictícios presentes nas LOAs entre os anos 2002 e 2013.

<b>INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO</b>	<b>Ano de presença na LOA</b>
<b>Código de Posturas para assentamentos</b>	2002 e 2003
<b>Códigos de Obras e de Posturas (revisão)</b>	2002, 2003 e 2004
<b>Banco de dados para pesquisas sócio-econômicas</b>	2002 e 2003
<b>Banco de dados e Sistema de Informações Geográficas para Gestão da Habitabilidade</b>	2002, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013
<b>Núcleos de participação da população</b>	2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009
<b>Sistema de Informações Geográficas Municipais (SIGM)</b>	2002, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008
<b>Diagnóstico dos espaços públicos <sup>(a)</sup></b>	2004, 2006, 2007, 2008 e 2009
<b>Programa Municipal de Habitabilidade</b>	2004, 2006, 2007, 2008 e 2009
<b>Sistema de Informações Geográficas para o controle da Orla (Convênio SPU/PMCSA)</b>	2005, 2006, 2007, 2008, 2009
<b>Espaços de Vivência Ambiental - EVA</b>	2005, 2006, 2007, 2008, 2009
<b>Programa Municipal de Erradicação de situações de risco ambiental</b>	2006, 2007, 2008 e 2009
<b>Diagnósticos dos vazios urbanos e Subutilizados</b>	2006, 2007, 2008, 2009
<b>Banco de dados dos empreendimentos industriais e comerciais e das atividades potencialmente poluidoras com georreferenciamento</b>	2010
<b>Diagnóstico e banco de dados técnico ambiental</b>	2011, 2012 e 2013

Fonte: Elaboração própria.

(a) Foi elaborado um “Perfil de Áreas Públicas”, em 2011, pela Superintendência de Planejamento e Projetos.

Cada instrumento no Quadro 10 acima teve a sua dotação orçamentária para a elaboração, porém nenhum foi efetivado, também não é possível acessar os dados referentes à execução orçamentária das suas ações, pois não estão acessíveis ao público. Além disso, a elaboração de um diagnóstico constitui uma primeira etapa para alcançar objetivos propostos

nas políticas urbanas e ambientais. Após a elaboração dos diagnósticos as ações devem ser implementadas de tal forma que a justiça ambiental e a erradicação de situações de risco sejam realizadas. A saída de uma ação do horizonte da LOA sem a sua efetivação mostra que o orçamento público municipal constitui mais em uma reserva de possíveis ações do que a integração com um planejamento mais amplo.

De outra forma, as ações de planejamento são desenvolvidas sem necessariamente estarem presentes na LOA, como mostra a elaboração do “Perfil de Áreas Públicas” (2011). O suporte administrativo fornecido, juntamente com funcionários atuantes e interessados possibilitou a sua elaboração. Porém, o produto gerado, embora bastante útil para a promoção do uso comum do espaço público, revelou-se desintegrado com a dinâmica de outros órgãos que não o conhecem ou não o entendem. Havendo o risco da transformação deste instrumento em mera relação de áreas públicas para servirem de moedas de troca com entidades privadas<sup>21</sup>.

Além deste, o Plano Municipal de Intervenções Integradas em Assentamentos Subnormais – PMIIAS e o Plano Municipal de Controle e Contenção de Invasões – PMCII, foram elaborados sem previsão anterior na LOA, mas não foram executados. Isso demonstra que a elaboração de um plano sem uma integração com o planejamento financeiro que viabilize sua execução em exercícios financeiros posteriores é fator de inefetividade. Não basta o oferecimento de um produto técnico se não houver articulação entre os órgãos e vontade política da gestão pública em executar o que foi disposto.

Entre os Planos bem sucedidos na sua elaboração na vigência da LOA que o previu temos o Plano Diretor em uma das suas previsões de elaboração e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (Quadro 11).

**QUADRO 11 – Planos elaborados dentro da previsão da LOA.**

<b>PLANO</b>	<b>LOA ANO</b>
<b>Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental</b>	2006
<b>Plano Local de Habitação de Interesse Social</b>	2012

Fonte: Elaboração própria.

<sup>21</sup> Conforme pode ser visto no Anexo D “Leis municipais de desafetação entre 1985 e 2011” diversas entidades se beneficiaram da doação de área pública, especificamente entidades religiosas e de classe, além de entidades públicas, mas para a instalação de serviço público.

Porém, estes planos bem sucedidos quanto à elaboração carecem da efetividade nas ações que eles próprios programam para alcançarem seus objetivos, conforme se pode ver no Quadro 12 abaixo.

QUADRO 12 - Regulamentação dos instrumentos de gestão – Plano Diretor do Cabo – Lei nº 2.360/06.

PLANOS SETORIAIS	PRAZO (LEI 2.360/06)	SITUAÇÃO ATUAL
Plano Setorial de Transporte	180 dias após a promulgação do P.D.	Não realizado
Política Municipal de Habitação	2007	Criada em 10/03/2008 pela Lei nº 2.445
Revisão da Lei de Uso e Ocupação do solo	12 (doze) meses após a promulgação do P.D.	Iniciado, mas não concluído
Plano específico para constituir Distrito Florestal Zumbi/Duas Lagoas/Camaçari	Não há prazo	Não realizado
Regulamentar os instrumentos Urbanísticos	12 (doze) meses	Não regulamentado
Plano Municipal de Habitação	2007	Criado pela Lei nº 2.921, de 12 de dezembro de 2012.
Plano Setorial de Turismo	Não há prazo	Não implantado
Sistema Municipal de Meio Ambiente	Não há prazo	Não implantado
Implementar o Fórum da Cidade	Não há prazo	Não implantado
Implementar o Conselho de Controle Urbanístico	90 (noventa) dias após a vigência do P.D.	Não implantado
Criação da Câmara Técnica	Não há prazo	Instituída pela Portaria nº 001/2007
Fórum de Conselhos Municipais de Políticas Públicas	06(seis) meses após a vigência do P.D.	Não implantado
Sistema de Planejamento	Não há prazo	Iniciado, mas não concluído
Sistema de Informações municipais - SIM	Não há prazo	Iniciado, mas não concluído
Plano de Redução de Violência		Não realizado
Adaptar ao P.D os demais dispositivos que dispunham sobre urbanismo: Revisão da Lei de Parcelamento, Código de Obras e Código de Posturas	12(doze) meses	Não realizado
Política Municipal de Meio Ambiente	Não há prazo	Revisada pela Lei nº 2.513, de 30 de dezembro de 2009.

Fonte: Elaboração própria.

Além deste é possível acrescentar outros instrumentos previstos legalmente, mas que não vieram a se tornarem em realidade (Quadro 13).

**QUADRO 13 – Instrumentos com previsão legal e a sua situação.**

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
Código Ambiental	Não realizado
Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos-PGIRS	Adotado o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da FIDEM para a RMR em dez./2012.
Plano Diretor de Saneamento Ambiental/Plano Municipal de Drenagem Urbana	Não realizado
Plano Local de Conservação do Patrimônio Histórico e Natural	Não realizado
Conselho Municipal das Cidades	Não implantado
Plano de Reabilitação da Área Urbana Central	Não realizado

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, há outras situações presentes no Orçamento Municipal que permitem falar em uma desarticulação do planejamento com a execução, tais como: a previsão de dotação orçamentária para projetos que já foram realizados; a execução de planos e projetos que não foram previstos no orçamento. Segundo José Afonso da Silva (2012: 146):

A principal virtude de qualquer plano está na sua exequibilidade e viabilidade. Um plano que não seja exequível é pior que a falta de plano, porque gera custos sem resultados. A execução material do plano diretor efetiva-se através da aplicação da respectiva lei, o que pode exigir a edição de leis especiais, de regulamentos previstos ou necessários, bem como de planos executivos, planos especiais e planos parciais nele exigidos.

A utilização de uma linguagem técnica (políticas, planos, programas, projetos, banco de dados, sistemas de informação, gestão, controle, etc.) visa a fortalecer mais o discurso burocrático do que operar a transformação do ambiente para a melhoria qualidade de vida da população. A simples presença de uma ação na lei do orçamento municipal tem o condão de realizar seu objetivo último, pois esta não precisa ser efetivada, pois o próprio orçamento não precisa ser realizado. O objetivo programático esvai-se por uma série de multiplicações de mediações, revisões e alterações que resultam no irreconhecimento final da Política Ambiental, com isso corrobora a ausência de qualquer avaliação institucional substancial dos seus resultados.

Para ser efetivada (não-fictícia), a ação pública precisa novamente da regulação política entre o planejamento e a execução do orçamento. As ações que importam em impacto substantivo na melhoria das condições ambientais são selecionadas do arsenal programático segundo critérios de vantagens e oportunidades políticas (também eleitorais) do realizador da despesa.

A mediação política observada passa antes por uma superimposição econômica do que pela participação popular e democrática apregoada. O objetivo de aumentar as receitas municipais atraindo investimentos privados de grandes corporações prepara um ambiente de negociação de fatores de locação onde entra praticamente todas as condições socioambientais do território (área, solo, recursos hídricos, recursos florestais, condições do terreno, proximidade de infraestruturas, mão-de-obra local e metropolitana).

Esta negociação acontece com pouca transparência em ambientes fechados, a partir de altos níveis de decisão, e torna o planejamento em mera carta de intenções da Administração, sempre adaptável às necessidades dos grandes empreendimentos. A estrutura de controle ambiental mínima que é mantida torna-se bem obsequiosa para com grandes empreendimentos, considerados estratégicos.

Assim, a resposta de determinado governo à questão ambiental não corresponde exatamente ao problema que se coloca quando se fala em desenvolvimento sustentável devido ao espalhamento de interesses e o surgimento de conflitos que negociam um consenso aquém da sustentabilidade. O governo municipal não exige um alto padrão ambiental porque os interesses locais entram em conflito com interesses que ultrapassam o território municipal, mas que o utilizam como base para a produção.

Finalmente, cabe destacar que o município possui uma extensa base legal sobre a regulação da política ambiental, além de leis bastante avançadas a respeito da transparência pública, porém o baixo nível de controle social termina por tornar a edição de leis apenas um fetiche normativo diante do quadro já delineado de omissão administrativa (Quadro 14). A efetividade desse corpo legal depende de escolhas mais amplas, como o modelo de desenvolvimento seguido, mas também, da vontade política de investir recursos públicos, que tantas vezes são apresentados como limites objetivos da realização da política ambiental.

QUADRO 14 - Marcos ambientais e suas regulamentações para o período 1997-2012.

ANO	MARCOS AMBIENTAIS	DIPLOMA LEGAL
1997	Criação da Secretaria de Meio Ambiente, Habitação e Saneamento.	Lei nº 1.758, de 10 de janeiro de 1997.
	Reativação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA.	Lei nº 1.796, de 26 de dezembro de 1997.
1998		
1999		
2000	Criação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável.	Lei nº 1.882, de 04 de janeiro de 2000.

	Criação da Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Saneamento.	Lei nº 1.924, de 29 de dezembro de 2000.
<b>2001</b>	Obrigando o Executivo Municipal a manter sítio único na rede eletrônica contendo a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as prestações de contas e seu parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal, as versões simplificadas destes documentos e seus respectivos anexos.	Lei nº 1.955, de 03 de dezembro de 2001
	Instituição do Programa Agenda 21 Local e o Fórum 21.	Lei nº 1.958, de 03 de dezembro de 2001.
	Institui o programa “Farmácia Verde” no município do Cabo de Stº. Agostinho.	Lei nº 1.972, de 03 de dezembro de 2001
	Política Municipal de proteção, controle e conservação do meio ambiente.	Lei nº 1.975, de 03 de dezembro de 2001.
	Institui normas práticas para melhorias da qualidade de vida no Município.	Lei nº 1.977, de 03 de dezembro de 2001.
<b>2002</b>		
<b>2003</b>	Introduz no currículo das escolas públicas municipais, da 5ª a 8ª séries, conhecimento relativo a finanças públicas e orçamento.	Lei nº 2.062, de 14 de março de 2003.
	Dispõe em assegurar ao cidadão a garantia da fiscalização popular das obras e serviços públicos.	Lei nº 2.080, de 25 de abril de 2003.
	Dispõe sobre a criação e implantação do PROGRAMA DE RECICLAGEM DE LIXO, nas Escolas Municipais, e dá outras providências.	Lei nº 2.100, de 25 de abril de 2003.
<b>2004</b>	Instituição do Fundo de desenvolvimento da agropecuária e do meio ambiente.	Lei nº 2.218, de 05 de outubro de 2004.
<b>2005</b>	Criação do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos – FMDD.	Lei nº 2.271, de 19 de setembro de 2005.
<b>2006</b>	Institui o Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA.	Lei nº 2.317, de 16 de janeiro de 2006.
<b>2007</b>	Estabelece o segundo sábado do mês de agosto como o Dia da Consciência Ambiental.	Lei nº 2.393, de 27 de junho de 2007.
<b>2008</b>		
<b>2009</b>	Revisão da Política Municipal de proteção, controle, conservação e recuperação do meio ambiente.	Lei nº 2.513, de 30 de dezembro de 2009.
<b>2010</b>	Institui a Política Municipal de Educação Ambiental.	Lei nº 2.580, de 21 de junho de 2010.

Fonte: Elaboração própria.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A destinação de recursos do Orçamento para políticas ambientais no município do Cabo de Santo Agostinho é seriamente contingenciada devido à desarticulação entre o planejamento ambiental e o planejamento financeiro, impossibilitando uma contínua e progressiva melhoria da qualidade de vida de toda a população dentro de um horizonte de longo prazo, optando-se sempre por ações imediatistas de curtíssimo prazo.

Não foi observado que a proximidade dos cidadãos com o poder local facilitasse a fiscalização dos objetivos programáticos, pois os próprios conselheiros do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente não se consideram capazes de acompanhar a execução dos programas. Chama a atenção o fato de que nem mesmo os próprios vereadores municipais conseguem ter um controle sobre o Plano Plurianual, ou até sobre a própria suplementação do Orçamento Anual, ainda que recebam verbas suficientes para isso. Questionando a visão romântica do local seria melhor considerar que o “*local*” é onde o Estado começa a se afastar da sociedade civil, do que considera-lo como o ponto de encontro.

Ao mesmo tempo em que o controle social é baixo, a transparência dos dados públicos é embaçada ativamente através de uma série de conceitos financeiros que deveriam ser traduzidos para o diálogo com a sociedade. Informações simples e públicas, como o número e a qualificação dos funcionários públicos, a despesa com programas, projetos e atividades, além dos beneficiários com o gasto público, são negadas diretamente pelos órgãos que deveriam prezar pela transparência e a publicidade no diálogo com a sociedade civil.

Como direito programático, o direito ambiental poderia em tese ser realizado nas ações públicas de forma transversal, mas o que se observa é a presença de um discurso técnico do planejamento ao lado de práticas espaciais perversas e contrárias aos objetivos enunciados nas políticas ambientais, caracterizando a ação pública no município do Cabo de Santo Agostinho como uma *aparente irracionalidade*. A política ambiental é bastante setorizada, e em um órgão cada vez mais esvaziado, que perde espaço relativo na partição dos recursos e de competências, não interferindo significativamente nas propostas de Governo.

Os fundos necessários para uma eficaz melhoria da qualidade ambiental não passam necessariamente pelo aumento ou criação de tributos. A reorientação e efetiva execução dos recursos que já existem poderia implementar uma política ambiental robusta no município do Cabo de Santo Agostinho. Até mesmo a mera efetivação dos programas de Gestão de Políticas Públicas e Finalísticos existentes aumentaria consideravelmente o conhecimento a respeito do território municipal e traria melhorias para o espaço público.

O investimento em atividades-meio, meramente administrativas, não garante o desenvolvimento e a implantação de programas voltados à solução de algum problema ambiental que mudem o *status quo*, pois o compromisso da Administração Pública pode ser apenas formal, prestando-se apenas à satisfação normativa exarada da Constituição Federal. Essa indução legal ainda não insere a busca do direito ambiental da forma mais ampla possível como a melhoria da qualidade de vida e a ampliação das liberdades, com base na dignidade da pessoa humana. O território municipal ainda é visto como recurso político e as necessidades básicas da população como capital eleitoral.

A edição de documentos constitucionais como o PPA, a LDO e a LOA deve ser compatibilizada com uma programação mais realista dos órgãos municipais e ao mesmo tempo visar às diretrizes que constituem os *fins* da ação do Município presentes no Estatuto das Cidades e na própria Política Urbana e Ambiental municipal. Do contrário, o planejamento-simulacro substitui o planejamento-eficaz e perde-se a noção teleológica contida nos direitos programáticos, inclusive o ambiental. O desplanejamento constitui-se nesta satisfação apenas burocrática do planejamento e não contribui para a alteração do *status quo*, mantendo uma situação de não-satisfação das necessidades básicas, altas taxas de violência e risco ambiental a que estão expostas uma larga parcela da população municipal.

Sabendo que a dignidade humana é o princípio que rege o Direito Ambiental, submeter a população municipal a condições ambientais injustas e degradantes para a manutenção do projeto regional de *modernização* centrado em Suape é também uma violação dos direitos humanos, onde o município pode ter um papel de redirecionar objetivos.

O desinvestimento que ocorre na área ambiental do município do Cabo de Santo Agostinho traz sérias consequências quanto ao futuro do município, em trabalhos anteriores diversas advertências foram realizadas a respeito dos impactos negativos, que agora começam a se fazer sentir com intensidade, decorrentes do modelo de desenvolvimento adotado (ROCHA, 2000; BARROS, A., 2004). O município não pode ficar alheio ao seu próprio território enquanto se processa um desenvolvimento nele, mas não *para* ele.

A *mudança* de tal situação passa claramente por uma reorientação política, no sentido de ampliação da democracia, que como dissemos no início só pode ser realizada *pela* sociedade, e nunca através de uma análise científica. Porém, as práticas da gestão pública submetem-se à avaliação racional quanto à sua efetividade e eficiência, sua adequação aos fins socialmente estabelecidos, podendo receber boas contribuições das ciências sociais.

A ampliação democrática passa necessariamente pela autonomização e empoderamento da população local para apropriar-se dos espaços de decisão e questionar

criticamente um desenvolvimento que ao gerar renda reduz a qualidade de vida, ao privilegiar o livre mercado produz uma população dependente e explorada.

Também é necessária uma mudança de postura da Administração, no sentido de evitar a desinformação e a intransparência, abrindo os dados públicos da forma mais abrangente possível, em formatos de mídia de divulgação, na adequação do conteúdo, na extensão temporal e acessibilidade da informação, enfim, cumprindo o que já está normatizado.

O órgão ambiental enfrenta sérias dificuldades para conhecer o território municipal e produzir diagnósticos que subsidiem a execução de obras e serviços pela Administração Pública. Sem um planejamento, as ações voltadas à melhoria da qualidade de vida são negociadas uma a uma, e todas as ações sob a rubrica ambiental juntas não chegam a formar um quadro coeso em direção à melhoria da qualidade ambiental.

O não-planejamento pode apresentar algumas vantagens apenas para gestores interessados em aumentar seu poder discricionário desmesuradamente, geralmente de forma ilegal, como visto na suplementação do orçamento. Quando o planejamento é realizado, ainda que minimamente, ainda assim não há uma intenção de segui-lo, pois as circunstâncias políticas e partidárias estão sempre a mudar de direção, e os recursos públicos como um todo devem acompanhá-las, gerando o desplanejamento.

Como principal expressão do desplanejamento ocorre o fechamento da estrutura burocrática sobre si mesma, gerando produtos consumidos apenas por si própria, e produzindo informações que não ultrapassam a estrutura administrativa. Paralelo a isso, observou-se um esvaziamento funcional que decorre da perda de prestígio do planejamento perante o restante da gestão pública. Assim, a função habitação e saneamento, bem como a função urbanismo, passam a caracterizar mais propriamente a atuação de outros órgãos, que não estão aptos a planejar as ações de forma que incluam a melhoria da qualidade ambiental como sua diretriz.

A qualidade de vida da população é expressa como o objetivo formal de uma série de programas, porém, estes são seriamente contingenciados dentro do Orçamento, havendo a prioridade na prática de destinar os recursos possíveis a programas que incentivam grandes empreendimentos e ofertam a infraestrutura necessária para a sua implantação. O objetivo da Administração Pública no município do Cabo de Santo Agostinho encontra-se ainda com o foco na ampliação do agregado econômico, desmantelando a política ambiental que visa à qualidade de vida com base no princípio da dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, 160 p.
- ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. Por Uma Sociologia dos Conflitos Ambientais no Brasil. 2000.
- ANDRADE, Gilberto Osório de; LINS, Rachel Caldas. Pirapama: Um estudo geográfico e histórico. Recife: Editora Massangana, 1984.
- AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A Reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. Brasília: RSP. v. 58, jan-mar, 2007, p. 37-55.
- BARROS, Alexandre Moraes de. O crescimento urbano formal e informal da cidade do Cabo de Santo Agostinho/PE e a consolidação de uma questão habitacional. Recife: UFPE/CFCH/DCG, Dissertação de Mestrado, 2004.
- BERCOCIVI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BIANCHI, Patrícia. Eficácia das Normas Ambientais. São Paulo: Saraiva, 2010, 446 p.
- BRASIL, Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências.
- BRASIL. Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BURSZTYN, Marcel. Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro. Brasília: Revista do Serviço Público, ano 45, v. 118, n. 3, set-dez, 1994, p. 27-36.
- CABO DE SANTO AGOSTINHO. Lei Orgânica do Município do Cabo de Santo Agostinho, de 03 de abril de 1990.
- CABO DE SANTO AGOSTINHO. Lei Municipal 1.758, de 10 janeiro de 1997. Cria as Secretarias de Desenvolvimento Econômico e Turismo; Trabalho, Promoção Social, Criança e Adolescente; Meio Ambiente, Habitação e Saneamento; define a estrutura e organização do Poder Executivo Municipal e dá outras providências.
- CABO DE SANTO AGOSTINHO. Lei Municipal 1.773, de 25 de agosto de 1997. Dispõe sobre as Áreas Político-Administrativas do Município do Cabo de Santo Agostinho, e dá outras providências.
- CABO DE SANTO AGOSTINHO. Lei Municipal 1.796, de 26 de dezembro de 1997. Altera a Lei Municipal 1.210/1978, que criou o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, e dá outras providências.
- CABO DE SANTO AGOSTINHO. Lei Municipal 2.360, de 29 de dezembro de 2006. Institui a Política Urbana e Ambiental e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, tendo como horizonte temporal o ano 2015, quando deverá ser revisado.

- CARVALHO, Maria C. A. A. Participação Social no Brasil hoje. *Pólis Papers*, n. 2, 1998.
- CARVALHO, Andreza T. F. F.; AMORIM, G. R. S.; CABRAL, J. J. S. P. Percepção social da contaminação bacteriana de poços em uma comunidade de baixa renda: Estudo de caso na Vila de Mercês na Região Metropolitana do Recife-PE. *In: XI Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste*, João Pessoa-PB, 2012.
- CHAUÍ, Marilena. *Brasil – Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- CLARK, Giovani; REIS Anna C. G. dos. O Planejamento Estatal e a Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Belo Horizonte: Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 59, p. 79 a 100, jul./dez. 2011.
- DANTAS, R. Em busca do verde perdido. *Jornal do Commercio*. Recife, 05 de junho de 2012, Especial Sustentabilidade, p. 11.
- DERANI, Cristiani. *Direito Ambiental Econômico*. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DRAIBE, Sônia. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In: HOCHMAN, Gilberto. (org.) Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- FAORO, R. *Os Donos do Poder – Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 2001.
- FAORO, R. *A República Inacabada*. São Paulo: Editora Globo, 2007.
- FELIPE, Israel. *História do Cabo*. Recife: Imprensa Oficial, 1962, 428 p.
- FERREIRA, Leila da C. Cidade e sustentabilidade: Uma análise da perspectiva da sociologia ambiental. *In: CORTEZ, A. T. C.; ORTIGOZA, S. A. G. (Orgs). Consumo Sustentável: Conflitos entre necessidade e desperdício*. São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- FIORILLO, Celso A. P. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, 642 p.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012, 374 p.
- GRAU, Eros. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- HABERMAS, Jürgen. A Nova Intransparência – A crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. Trad. Carlos Alberto Marques Novais. *Revista Novos Estudos*, n. 18, set, 1987, p. 103-114.
- LACERDA, Luiz Alves. *Histórias do Cabo. Aqui Nasceu o Brasil*. Cabo de Santo Agostinho: Prefeitura Municipal de Cabo de Santo Agostinho, Vol. 2, 2002.
- LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001, 144 p.
- MENZES, L. C. A.; JANNUZZI, P. M. Planejamento nos municípios brasileiros: Um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade. *In: VITTE, C. C. S.; KEINERT, T. M. M. Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana: discussões teórico-metodológicas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- MORAES, A. C. R. *Meio Ambiente e Ciências Humanas*. 4ª ed. São Paulo: Annablume, 2005, 162 p.

- MOURA DUBEUX. Prospecto de divulgação do empreendimento CONVIDA Suape. [S. l.: s. n.], [2012].
- NEVES, Estela M. S. C. A política Ambiental e os Municípios brasileiros. Rio de Janeiro: A Autora. Tese de Doutorado, 2006, 299 p.
- OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo, Pólis. Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.
- PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2010. A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o desenvolvimento humano. Disponível em: <<http://hdr.undp.org>>. Acesso em: 16/10/2012.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- ROCHA, Danielle de M. A dialética do local e do global: os atores e a metamorfose dos lugares no litoral do Cabo de Santo Agostinho – Pernambuco. Recife UFPE/CFCH/DCG, Dissertação de Mestrado, 2000.
- ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias? Revista Novos Estudos, n. 89, mar., 2011.
- ROSS, Jurandyr L. S. Geografia do Brasil. São Paulo: EDUSP, 2001, 552 p.
- ROSSETTI, José. P. Introdução à Economia. São Paulo: Atlas, 2012, 922 p.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL; SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. Portaria Interministerial n.º 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.
- SEVERINO, Antônio J. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Cortez Editora, 2007, 304 p.
- SILVA, Arthur L. A. Análise de Políticas Municipais de Habitação e Urbanismo: Policy, Eficiência e Controle Externo na esfera municipal. Recife: O Autor. Dissertação de Mestrado, PPCP/UFPE, 2004.
- SILVA, C.; REZENDE, D.; BOLLMAN, H. Planejamento e Políticas Ambientais de Curitiba: Discutindo a efetividade da ação pública no período de 1998 a 2005. Taubaté: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 7, n.º 2, p. 58-89, mai-ago, 2011.
- SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, 471 p.
- SILVA, Leônio J. A. da. Omissão Administrativa e Disfunção Social da Propriedade Urbana: O dirigismo urbanístico e a efetivação do direito social à moradia. Olinda: Livro Rápido, 2011, 244 p.
- SOUZA, M. L. Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011, 560 p.
- VITTE, Claudete de C. S. A Qualidade de Vida Urbana e sua Dimensão Subjetiva: Uma contribuição ao debate sobre políticas públicas e sobre a cidade. In: VITTE, C. C. S.; KEINERT, T. M. M. Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana: discussões teórico-metodológicas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

## ANEXOS

A - Quadro - Leis do Planejamento Financeiro municipal do Cabo de Santo Agostinho.

B - ENTREVISTA ESTRUTURADA COM VEREADORES DO MUNICÍPIO.

C - QUESTIONÁRIO COM MEMBRO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE – COMDEMA.

D - QUADRO – LEIS MUNICIPAIS DE DESAFETAÇÃO ENTRE 1985 E 2011.

E - Dotações orçamentárias da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente nos Orçamentos Anuais de 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

F - Tabela– Relação dos programas ambientais encontrados nas LOAs entre 2002 e 2013.

G - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO SUBMETIDO À SECRETARIA DA FAZENDA E ARRECADAÇÃO EM 08/04/2013.

H - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO SUBMETIDO À SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO PÚBLICA EM 19/04/2013.

I - TRANSCRIÇÃO DO ENCONTRO COM O SECRETÁRIO EXECUTIVO DA FAZENDA E ARRECADAÇÃO, EM 24/04/2013, ÀS 09:00 h, NO CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.

J - PAUTA DA REUNIÃO SOBRE O ORÇAMENTO 2013

A - Quadro - Leis do Planejamento Financeiro municipal do Cabo de Santo Agostinho.

EXERCÍCIO	PLANO PLURIANUAL	REVISÃO DO PPA	LDO	LOA
1998	Lei nº 1.793, de 12 de dezembro de 1997. <sup>a</sup>		Lei nº 1.769, de 11 de junho de 1997.	Lei nº 1.800, de 24 de dezembro de 1997.
1999			Lei nº 1.818, de 30 de maio de 1998.	Lei nº 1.846, de 16 de dezembro de 1998.
2000			Lei nº 1.860, de 29 de junho de 1999.	Lei nº 1.879, de 10 de dezembro de 1999. <sup>b</sup>
2001			Lei nº 1.906, de 06 de julho de 2000.	Lei nº 1.916, de 14 de dezembro de 2000. <sup>b</sup>
2002	Lei nº 1.939 de 04 de outubro de 2001.		Lei nº 1.935, de 30 de setembro de 2001.	Lei nº 1.998, de 18 de dezembro de 2001. <sup>c</sup>
2003		Lei nº 2.018, de 22 de julho de 2002.	Lei nº 2.017, de 22 de julho de 2002.	Lei nº 2.034, de 20 de dezembro de 2002.
2004		Lei nº 2.130, de 25 de setembro de 2003.	Lei nº 2.129, de 25 de setembro de 2003.	Lei nº 2.146, de 12 de dezembro de 2003.
2005		Lei nº 2.193, de 20 de setembro de 2004.	Lei nº 2.192, de 20 de setembro de 2004.	Lei nº 2.226, de 12 de novembro de 2004.
2006	Lei nº 2.276, de 26 de outubro de 2005.		Lei nº 2.275, de 03 de outubro de 2005.	Lei nº 2.299, de 05 de dezembro de 2005.
2007		Lei nº 2.347, de 20 de setembro de 2006.	Lei nº 2.348, de 20 de setembro de 2006.	Lei nº 2.355, de 20 de dezembro de 2006.
2008		Lei nº 2.414, de 01 de outubro de 2007.	Lei nº 2.413, de 01 de outubro de 2007.	Lei nº 2.417, de 12 de dezembro de 2007.
2009		Lei nº 2.468, de 11 de dezembro de 2008.	Lei nº 2.462, de 18 de setembro de 2008.	Lei nº 2.469, de 11 de dezembro de 2008.
2010	Lei nº 2.506, de 18 de dezembro de 2009.		Lei nº 2.496, de 18 de setembro de 2009.	Lei nº 2.507, de 18 de dezembro de 2009.
2011		Lei nº 2.611, de 29 de dezembro de 2010.	Lei nº 2.593, de 22 de setembro de 2010.	Lei nº 2.612, de 29 de dezembro de 2010.
2012		Lei nº 2.868, de 20 de dezembro de 2011.	Lei nº 2.821, de 20 de setembro de 2011.	Lei nº 2.869, de 20 de dezembro de 2011.
2013		Lei nº 2.923, de 21 de dezembro de 2012.	Lei nº 2.911, de 19 de setembro de 2012.	Lei nº 2.924, de 21 de dezembro de 2012.

Notas: <sup>a</sup> Perderam-se os Anexos I, II e III do PPA 1998-2001. <sup>b</sup> Não existem mais os anexos das LOAs de 2000 e 2001. <sup>c</sup> A LOA do ano 2002 só existe completa em papel.

B - ENTREVISTA ESTRUTURADA COM VEREADORES DO MUNICÍPIO.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE

**Pesquisa:** Efetividade da política ambiental municipal: realidades no município do Cabo de Santo Agostinho-PE.

**Mestrando:** Gustavo Ribeiro da Silva Amorim.

Participante:

1. O senhor(a) participou de algum seminário ou audiência a respeito da gestão ambiental do município?
2. Na sua opinião, quais os principais problemas ambientais do município?
3. Estes problemas recebem recursos para que sejam resolvidos?
4. O senhor(a) já apresentou alguma emenda orçamentária visando a solução desses problemas? Se sim, qual?
5. Existe um acompanhamento e avaliação das ações previstas no Plano Plurianual?
6. Os dados sobre a execução dessas ações, obras e serviços pelo Executivo são transparentes (fácil acesso, leitura e identificação)?
7. O senhor(a) considera que o poder Executivo cumpre o que está na LOA, LDO e PPA?
8. O senhor (a) considera que os objetivos da Lei da Política Ambiental (2.513/2009) e do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Lei 2.360/2006) estão sendo alcançados?

C - QUESTIONÁRIO COM MEMBRO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE – COMDEMA.

- 1) Há quanto tempo participa das reuniões do COMDEMA?
- 2) Na sua opinião, qual o principal problema ambiental enfrentado pelo município do Cabo de Santo Agostinho?
- 3) Você considera que o COMDEMA cumpre o seu papel normativo? Se não, qual o principal obstáculo para que isso ocorra?
- 4) Você considera que a Política Ambiental municipal do Cabo de Santo Agostinho é efetivamente implementada pelas ações dos órgãos municipais?
- 5) O investimento público realizado na melhoria das condições ambientais é adequado à necessidade do município?
- 6) Como você avalia a relação entre a Prefeitura e a sociedade civil no COMDEMA?
- 7) O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Lei nº 2.360/2006) vem sendo efetivamente implementado dentro do horizonte previsto (até 2015)? Se não, quais os principais motivos pelos quais isso ocorre?
- 8) Você considera a possibilidade de deixar de fazer parte do COMDEMA, por que?

D - QUADRO – LEIS MUNICIPAIS DE DESAFETAÇÃO ENTRE 1985 E 2011.

LEI	EMENTA
Lei 1.356, de 29 de agosto de 1985.	Desafeta área do patrimônio municipal.
Lei 1.531, de 02 de agosto de 1989.	Desafeta área do patrimônio municipal.
Lei 1.577, de 28 de novembro de 1990.	Desafeta área do patrimônio municipal.
Lei 1.632, de 08 de junho de 1992.	Autoriza o Poder Executivo a fazer a doação de bem imóvel desafetado do uso público e dá outras providências.
Lei 1.912, de 23 de agosto de 2000.	Autoriza o Poder Executivo Municipal a desafetar área de domínio público, e dá outras providências.
Lei 1.919, de 29 de dezembro de 2000.	Autoriza o Poder Executivo Municipal a desafetar área de domínio público, e dá outras providências.
Lei 1.922, de 29 de dezembro de 2000.	Autoriza o Poder Executivo a desafetar área de domínio público para a Concessão de Direito Real de Uso à Entidade Religiosa e dá outras providências.
Lei 1.946, de 03 de dezembro de 2001.	Desafeta bem público municipal e dispõe sobre a doação de cinco terrenos, localizados no Município do Cabo de Santo Agostinho ao Estado de Pernambuco e determina providências pertinentes.
Lei 2.040, de 03 de fevereiro de 2003.	Desafeta bem público municipal e dispõe sobre a doação dos mesmos aos seus atuais ocupantes e determina providências pertinentes.
Lei 2.110, de 06 de maio de 2003.	Desafeta bem público municipal e dispõe a doação de três terrenos, localizados no Município do Cabo de Stº. Agostinho ao Estado de Pernambuco e determina providências pertinentes.
Lei 2.191, de 13 de setembro de 2004.	Desafeta bem público municipal e dispõe sobre a cessão do mesmo a Entidade civil sem fins lucrativos e determina providências pertinentes. (Cooperativa Escultores Pedras – COESP)
Lei 2.340, de 26 de junho de 2006.	Desafeta bens públicos municipais destinados aos Equipamentos Comunitários 1, 2, 6 e 7 do Loteamento Garapu, para construção de conjunto habitacional, nos termos de Programa Habitacional do Município do Cabo de Santo Agostinho.
Lei 2.423, de 28 de dezembro de 2007.	Desafeta áreas localizadas na região denominada Alto do Colégio, no Conjunto Residencial Ministro Marcos Freire - Loteamento da COHAB e, em suas proximidades, no Município do Cabo de Santo Agostinho, para fins de regularização fundiária, e dá outras providências.
Lei 2.448, de 24 de abril de 2008.	Desafeta área pública de uso comum do povo, no Loteamento denominado Plano de Expansão da Cidade do Cabo de Santo Agostinho, e dá outras providências.
Lei 2.470, de 11 de dezembro de 2008.	Autoriza a doação de um terreno ao Governo do Estado de Pernambuco, para construção de prédio para a Casa-Abrigo desta cidade, e dá outras providências.
Lei 2.493, de 16 de setembro de 2009.	Autoriza a doação de terreno ao Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco - TJPE, para construção de prédio público para a instalação do Fórum da Cidade do Cabo de Santo Agostinho, e dá outras providências.
Lei 2.563, de 30 de março de 2010.	Desafeta área localizada em Gaibu, no Município do Cabo de Santo Agostinho, para fins de implantação de Estação Elevatória de Esgotos, componente do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Gaibu, e dá outras providências.
Lei 2.569, de 09 de junho de 2010.	Desafeta área localizada no bairro Santo Inácio, neste Município, para fins de doação à Associação Comercial e

	Empresarial do Cabo de Santo Agostinho – ACEC, e dá outras providências.
Lei 2.590, de 14 de setembro de 2010.	Desafeta áreas localizadas no bairro Santo Inácio, neste Município, para fins de doação à Loja Maçônica Alvorada da Paz nº 10, com sede à Rua Joaquim Nabuco nº 28 - Centro, no Cabo de Santo Agostinho, e dá outras providências.
Lei 2.836, de 25 de novembro de 2011.	Autoriza a doação de um terreno ao Governo do Estado de Pernambuco, para construção de prédio da Casa-Abrigo desta Cidade; anula a doação anterior, mediante revogação da lei municipal nº 2.470/2008; e dá outras providências.
Lei 2.841, de 13 de dezembro de 2011.	Autoriza o Poder Executivo Municipal a doar área destinada à construção de prédios públicos para instalação da Escola técnica Estadual, da Circunscrição do Trânsito - CIRETRAN, do Tribunal Regional Eleitoral e de Agência da Receita Federal; a ceder em comodato à Fundação Altino Ventura; a afetar e a instituir servidão; e dá outras providências.
Lei 2.846, de 16 de dezembro de 2011.	Desafeta área localizada no Loteamento Nova Morada, em Ponte dos Carvalhos, neste Município; autoriza a sua doação ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, administrado pela Caixa Econômica Federal - CEF; e dá outras providências.
Lei 2.847, de 16 de dezembro de 2011.	Desafeta área localizada no Loteamento Nova Ponte, em Ponte dos Carvalhos, neste Município; autoriza a sua doação ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, administrado pela Caixa Econômica Federal - CEF; e dá outras providências.
Lei 2.888, de 22 de dezembro de 2011.	Desafeta área localizada no Loteamento Itapuama, em Itapuama, neste Município, destinado à construção de prédio público pertencente à Administração Pública Municipal; e dá outras providências
Lei 2.890, de 22 de dezembro de 2011.	Autoriza o Poder Executivo Municipal a fazer desafetação e permuta de terreno na Praia de Gaibu, para permitir a passagem de obra pública, e dá outras providências.

**E - Dotações orçamentárias da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente nos Orçamentos Anuais de 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.**

**DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2002**

<b>PROGRAMA</b>	<b>Nº PROJ. / ATIV.</b>	<b>PROJETO / ATIVIDADE</b>	<b>DESPESA TOTAL</b>
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	34101.0412134012.240	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e meio ambiente.	R\$ 30.700,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	34101.0412134012.241	Elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de ação municipal e da legislação orçamentária.	R\$ 75.400,00
Orçamento Participativo	34101.0412134022.242	Coordenação do Orçamento Participativo	R\$ 42.800,00
Estruturação e modernização da Administração do município (BID)	34101.0412234037.243	Execução de ações do Programa de Estruturação e Modernização da Administração do Município (BID).	R\$ 939.300,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria de Planejamento e meio ambiente	34101.0412234048.244	Gestão Administrativa da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.	R\$ 878.000,00
Planos e projetos de arquitetura e urbanismo	34102.0412134052.250	Supervisão e elaboração de planos e projetos.	R\$ 10.000,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1512134062.251	Elaboração de Projetos em parceria com órgãos públicos e privados.	R\$ 86.500,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612134062.252	Desenvolvimento institucional para gestão da política municipal de habitabilidade.	R\$ 255.000,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612534061.253	Habitar Brasil - HBB BID	R\$ 185.000,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612534062.254	Elaboração de uma política de habitação para o município.	R\$ 120.000,00
Ordenamento dos espaços públicos	34102.1512134071.255	Planos Setoriais de Requalificação de Espaços Públicos.	R\$ 95.000,00
Ordenamento dos espaços públicos	34102.1512734072.256	Plano de ações integradas na orla.	R\$ 50.000,00
Ordenamento dos espaços públicos	34102.2312734071.257	Plano de ordenamento do comércio em áreas públicas.	R\$ 25.000,00
Patrimônio Histórico	34102.1312134081.258	Elaboração do Plano de Preservação dos Sítios Históricos.	R\$ 40.000,00
Patrimônio Histórico	34102.1339134082.259	Preservação do Patrimônio Histórico Municipal.	R\$ 220.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34102.1512534102.276	Implantação da Lei de Uso e Ocupação do Solo.	R\$ 5.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34102.1512534102.288	Supervisão e elaboração da legislação complementar à Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS.	R\$ 70.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34102.1512834102.277	Administração integrada ao Controle Espacial.	R\$ 7.600,00
Controle Urbanístico	34102.1512734114.278	Regularização do espaço urbano público.	R\$ 15.000,00
Controle Urbanístico	34102.1512734114.281	Regularização de loteamentos.	R\$ 40.600,00
Controle Urbanístico	34102.1545234114.280	Descentralização dos serviços de controle urbanístico.	R\$ 2.200,00
Controle Urbanístico	34102.2312734114.279	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 5.000,00
Saneamento Municipal	34103.1712134092.270	Elaboração de projeto de drenagem para os bairros.	R\$ 50.000,00
Saneamento Municipal	34103.1712134092.271	Elaboração de projetos executivos de esgotamento sanitário para os diversos bairros do município.	R\$ 60.000,00
Saneamento Municipal	34103.1712134092.272	Elaboração de planos de ordenamento de drenagem por regional do município.	R\$ 50.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1812234132.275	Apoio operacional ao controle urbanístico e ambiental.	R\$ 186.100,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1854134132.273	Educação ambiental e controle urbanístico.	R\$ 28.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1854234132.274	Elaboração e implementação da Lei da Publicidade.	R\$ 30.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1812834124.287	Capacitação de agentes de saúde e ambientais.	R\$ 8.500,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.282	Manejo das unidades de conservação - UC's.	R\$ 16.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.283	Rede de Defesa Ambiental.	R\$ 50.100,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.284	Agenda 21 Local.	R\$ 61.100,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854234124.286	Articulação dos órgãos competentes no controle ambiental.	R\$ 20.400,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854334124.285	Recuperação da Mata Atlântica.	R\$ 68.000,00

Fonte: LOA 2002.

**DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2003**

<b>PROGRAMA</b>	<b>Nº PROJ. / ATIV.</b>	<b>PROJETO / ATIVIDADE</b>	<b>DESPESA TOTAL</b>
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	34101.0412134012.240	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e meio ambiente.	R\$ 662.400,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	34101.0412134012.241	Elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de ação municipal e da legislação orçamentária.	R\$ 92.600,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	34101.0412134012.243	Produção, captação e divulgação de informações para o planejamento.	R\$ 10.500,00
Orçamento Participativo	34101.0412134022.242	Coordenação do Orçamento Participativo	R\$ 1.100,00
Estruturação e modernização da Administração do município (BID)	34101.0412234037.243	Execução de ações do Programa de Estruturação e Modernização da Administração do Município (BID).	R\$ 544.900,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria de Planejamento e meio ambiente	34101.0412234048.244	Gestão Administrativa da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.	R\$ 882.000,00
Planos e projetos de arquitetura e urbanismo	34102.0412134052.250	Supervisão e elaboração de planos e projetos.	R\$ 10.000,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1512134062.251	Elaboração de Projetos em parceria com órgãos públicos e privados.	R\$ 96.500,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612134061.256	Implementação do fundo municipal de Habitação.	R\$ 50.000,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612134062.252	Desenvolvimento institucional para gestão da política municipal de habitabilidade.	R\$ 175.000,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612534061.253	Habitar Brasil - HBB BID	R\$ 260.000,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612534062.254	Elaboração de uma política de habitação para o município.	R\$ 200.000,00
Ordenamento dos espaços públicos	34102.1512134071.255	Planos Setoriais de Requalificação de Espaços Públicos.	R\$ 35.000,00
Patrimônio Histórico	34102.1312134081.258	Elaboração do Plano de Preservação dos Sítios Históricos.	R\$ 40.000,00
Patrimônio Histórico	34102.1339134082.259	Preservação do Patrimônio Histórico Municipal.	R\$ 170.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34102.1512534102.288	Supervisão e elaboração de legislação complementar à Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS.	R\$ 125.100,00
Programa Orla	34102.1512734153.330	Ações Integradas na orla.	R\$ 105.000,00
Saneamento Municipal	34103.1712134092.270	Elaboração de projeto de drenagem para os bairros.	R\$ 150.000,00
Saneamento Municipal	34103.1712134092.271	Elaboração de projetos executivos de esgotamento sanitário para os diversos bairros do município.	R\$ 200.000,00
Saneamento Municipal	34103.1712134092.272	Elaboração de planos de ordenamento de drenagem por regional do município.	R\$ 50.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1512534132.276	Implantação da Lei de Uso e Ocupação do Solo.	R\$ 10.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1512834132.277	Administração integrada ao Controle Espacial.	R\$ 7.600,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1812234132.275	Apoio operacional ao controle urbanístico e ambiental.	R\$ 76.600,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1854134132.273	Educação ambiental e controle urbanístico.	R\$ 28.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1854234132.274	Elaboração e implementação da Lei da Publicidade.	R\$ 30.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1812834124.287	Capacitação de agentes de saúde e ambientais.	R\$ 8.500,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.282	Manejo das unidades de conservação - UC's.	R\$ 21.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.283	Rede de Defesa Ambiental.	R\$ 98.700,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.284	Agenda 21 Local.	R\$ 54.100,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854234124.286	Articulação dos órgãos competentes no controle ambiental.	R\$ 23.100,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854334124.285	Recuperação da Mata Atlântica.	R\$ 75.500,00
Controle Urbanístico	34103.1512734144.278	Regularização do espaço urbano público.	R\$ 9.000,00
Controle Urbanístico	34103.1512734144.281	Regularização de loteamentos.	R\$ 40.600,00
Controle Urbanístico	34103.1545234144.280	Descentralização dos serviços de controle urbanístico.	R\$ 5.500,00
Controle Urbanístico	34103.2312734144.279	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 3.600,00

Fonte: LOA 2003.

**DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2004**

<b>PROGRAMA</b>	<b>Nº PROJ. / ATIV.</b>	<b>PROJETO / ATIVIDADE</b>	<b>DESPESA TOTAL</b>
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	34101.0412134012.240	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e meio ambiente.	R\$ 273.500,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	34101.0412134012.241	Elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de ação municipal e da legislação orçamentária.	R\$ 107.500,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	34101.0412134012.243	Produção, captação e divulgação de informações para o planejamento.	R\$ 10.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria de Planejamento e meio ambiente	34101.0412234048.244	Gestão Administrativa da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.	R\$ 1.000.000,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612134062.252	Desenvolvimento institucional para gestão da política municipal de habitabilidade.	R\$ 241.200,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612534061.253	Habitar Brasil - HBB BID	R\$ 926.000,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612534062.254	Elaboração de uma política de habitação para o município.	R\$ 56.400,00
Ordenamento dos espaços públicos	34102.1512134071.255	Planos Setoriais de Requalificação de Espaços Públicos.	R\$ 110.000,00
Ordenamento dos espaços públicos	34102.1512534072.257	Supervisão e elaboração da legislação urbanística complementar.	R\$ 52.500,00
Preservação do Patrimônio Histórico	34102.1312134081.259	Elaboração e implementação da Política Municipal de Conservação Integrada de Sítios Históricos.	R\$ 90.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico	34102.1339134082.255	Gestão da Política Municipal de Conservação e Preservação de Sítios Históricos.	R\$ 70.000,00
Programa Orla	34102.1512734153.330	Ações Integradas na orla.	R\$ 150.000,00
Estruturação e modernização da Administração do município (BID)	34102.0412234037.244	Execução de ações do Programa de Estruturação e Modernização da Administração do Município (BID).	R\$ 935.000,00
Saneamento Municipal	34103.1712134092.270	Elaboração de projetos de drenagem para os bairros.	R\$ 70.000,00
Saneamento Municipal	34103.1712134092.271	Elaboração de projetos executivos de esgotamento sanitário para os diversos bairros do município.	R\$ 60.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1512834132.277	Administração integrada ao Controle Espacial.	R\$ 7.600,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1812234132.275	Apoio operacional ao controle urbanístico e ambiental.	R\$ 76.600,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1854134132.273	Educação ambiental e controle urbanístico.	R\$ 39.800,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1812834124.287	Capacitação de agentes de saúde e ambientais.	R\$ 8.900,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.282	Manejo das unidades de conservação - UC's.	R\$ 26.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.283	Rede de Defesa Ambiental.	R\$ 158.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.284	Agenda 21 Local.	R\$ 83.300,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854234124.286	Articulação dos órgãos competentes no controle ambiental.	R\$ 25.700,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854334124.285	Recuperação da Mata Atlântica.	R\$ 86.100,00
Controle Urbanístico	34103.1512734144.281	Regularização de loteamentos.	R\$ 41.700,00
Controle Urbanístico	34103.1545234144.280	Descentralização dos serviços de controle urbanístico.	R\$ 2.200,00
Controle Urbanístico	34103.2312734144.279	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 5.800,00

**DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2005**

<b>PROGRAMA</b>	<b>Nº PROJ. / ATIV.</b>	<b>PROJETO / ATIVIDADE</b>	<b>DESPESA TOTAL</b>
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	34101.0412134012.240	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e meio ambiente.	R\$ 555.100,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	34101.0412134012.241	Elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de ação municipal e da legislação orçamentária.	R\$ 146.500,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	34101.0412134012.243	Produção, captação e divulgação de informações para o planejamento.	R\$ 10.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria de Planejamento e meio ambiente	34101.0412234048.244	Gestão Administrativa da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.	R\$ 1.100.000,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612134062.254	Elaboração de Planos e Projetos especiais.	R\$ 398.500,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612134062.252	Desenvolvimento institucional para gestão da política municipal de habitabilidade.	R\$ 220.000,00
Melhoria da Habitabilidade	34102.1612534061.253	Habitar Brasil - HBB BID	R\$ 682.500,00
Ordenamento dos espaços públicos	34102.1512134071.255	Planos Setoriais de Requalificação de Espaços Públicos.	R\$ 230.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico	34102.1312134081.259	Elaboração e implementação da Política Municipal de Conservação Integrada de Sítios Históricos.	R\$ 383.300,00
Preservação do Patrimônio Histórico	34102.1339134082.255	Gestão da Política Municipal de Conservação e Preservação de Sítios Históricos.	R\$ 70.000,00
Programa Orla	34102.1512734153.330	Ações Integradas na orla.	R\$ 2.992.000,00
Estruturação e modernização da Administração do município (BID)	34102.0412234037.244	Execução de ações do Programa de Estruturação e Modernização da Administração do Município (BID).	R\$ 428.000,00
Saneamento Municipal	34103.1712134092.270	Elaboração de projetos de drenagem para os bairros.	R\$ 70.000,00
Saneamento Municipal	34103.1712134092.271	Elaboração de projetos executivos de esgotamento sanitário para os diversos bairros do município.	R\$ 90.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1512834132.277	Administração integrada ao Controle Espacial.	R\$ 7.600,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1812234132.275	Apoio operacional ao controle urbanístico e ambiental.	R\$ 76.600,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	34103.1854134132.273	Educação ambiental e controle urbanístico.	R\$ 69.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1812834124.287	Capacitação de agentes de saúde e ambientais.	R\$ 8.900,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.282	Manejo das unidades de conservação - UC's.	R\$ 27.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.283	Rede de Defesa Ambiental.	R\$ 205.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854134124.284	Agenda 21 Local.	R\$ 83.300,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854234124.286	Articulação dos órgãos competentes no controle ambiental.	R\$ 25.700,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	34103.1854334124.285	Recuperação da Mata Atlântica.	R\$ 85.800,00
Controle Urbanístico	34103.1512734144.288	Regularização de loteamentos.	R\$ 51.700,00
Controle Urbanístico	34103.1545234144.280	Descentralização dos serviços de controle urbanístico.	R\$ 2.200,00
Controle Urbanístico	34103.2312734144.279	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 23.200,00

Fonte: LOA 2005.

**DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2006**

<b>PROGRAMA</b>	<b>Nº PROJ. / ATIV.</b>	<b>PROJETO / ATIVIDADE</b>	<b>DESPESA TOTAL</b>
Gestão da política municipal de planejamento, meio ambiente e desenvolvimento econômico	16100.0412110902.170	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e meio ambiente.	R\$ 530.000,00
Gestão da política municipal de planejamento, meio ambiente e desenvolvimento econômico	16100.0412110902.171	Elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de ação municipal e da legislação orçamentária.	R\$ 220.000,00
Gestão da política municipal de planejamento, meio ambiente e desenvolvimento econômico	16100.0412110902.172	Produção, captação e divulgação de informações para o planejamento.	R\$ 30.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	16100.0412831044.220	Qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos da Administração Pública Municipal.	R\$ 240.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	16100.0412831044.221	Formação e qualificação de mão-de-obra local.	R\$ 300.000,00
Apoio Administrativo à ações da Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico	16100.0412270758.150	Gestão Administrativa da Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico.	R\$ 2.532.000,00
Melhoria da Habitabilidade	16104.1612111002.180	Desenvolvimento institucional para gestão da política municipal de habitabilidade.	R\$ 175.000,00
Melhoria da Habitabilidade	16104.1612511001.100	Habitar Brasil - BID	R\$ 440.000,00
Construindo um novo tempo	16104.1612111041.101	Elaboração de Planos e Projetos especiais.	R\$ 210.000,00
Ordenamento dos espaços públicos	16104.1512111051.102	Planos Setoriais de Requalificação de Espaços Públicos.	R\$ 170.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico	16104.1312111061.103	Elaboração e implementação da Política Municipal Integrada de Sítios Históricos.	R\$ 105.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico	16014.1339111062.181	Gestão da Política Municipal de Conservação e Preservação de Sítios Históricos.	R\$ 65.000,00
Programa Orla	16104.1512731053.230	Ações Integradas na orla.	R\$ 670.000,00
Programa de Desenvolvimento do Turismo	16104.2369531064.225	Portal do Sol.	R\$ 60.000,00
Regularização fundiária	16104.2112731074.226	Regularização Fundiária	R\$ 105.000,00
Estruturação e modernização da Administração do município (BID)	16014.0412270777.100	Execução de ações do Programa de Estruturação e Modernização da Administração do Município (BID).	R\$ 350.000,00
Saneamento Municipal	16105.1712111202.190	Elaboração de projetos e planos voltados para o Saneamento ambiental do município.	R\$ 241.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	16105.1512731104.233	Regularização de loteamentos.	R\$ 75.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	16105.1812231104.230	Apoio operacional ao controle urbanístico e ambiental.	R\$ 175.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	16105.1854131104.231	Educação ambiental e controle urbanístico.	R\$ 310.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	16105.2312731104.232	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 100.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	16105.1812831114.234	Capacitação de agentes de saúde e ambientais.	R\$ 30.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	16105.1854131114.235	Manejo das unidades de conservação - UC's.	R\$ 100.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	16105.1854231114.236	Articulação dos órgãos competentes no controle ambiental.	R\$ 55.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	16105.1854331114.237	Recuperação da Mata Atlântica.	R\$ 275.000,00
Agenda 21	16105.1854131124.238	Agenda 21 Local.	R\$ 20.000,00
Meio Ambiente com Sustentabilidade	16105.1854131134.239	Gestão Ambiental participativa.	R\$ 245.000,00
Meio Ambiente com Sustentabilidade	16105.1854231134.240	Controle da poluição sonora.	R\$ 125.000,00
Programa de Desenvolvimento do Turismo	16105.2369531144.241	Portal do Sol.	R\$ 100.000,00
Defesa civil do município	16105.0618231154.242	Ações de defesa civil à população.	R\$ 350.000,00

Fonte: LOA 2006.

## DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2007

PROGRAMA	Nº PROJ. / ATIV.	PROJETO / ATIVIDADE	DESPESA TOTAL
Gestão da política municipal de planejamento, meio ambiente e desenvolvimento econômico	16100.0412110902.170	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e desenvolvimento econômico e ambiental.	R\$ 520.000,00
Gestão da política municipal de planejamento, meio ambiente e desenvolvimento econômico	16100.0412110902.171	Elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de ação municipal e da legislação orçamentária.	R\$ 202.000,00
Gestão da política municipal de planejamento, meio ambiente e desenvolvimento econômico	16100.0412110902.172	Produção, captação e divulgação de informações para o planejamento.	R\$ 30.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	16100.0412831044.220	Qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos da Administração Pública Municipal.	R\$ 200.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	16100.0412831044.221	Formação e qualificação de mão-de-obra local.	R\$ 300.000,00
Apoio Administrativo à ações da Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico	16100.0412270758.150	Gestão Administrativa da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e ambiental.	R\$ 2.236.900,00
Melhoria da Habitabilidade	16104.1612111002.180	Desenvolvimento institucional para gestão da política municipal de habitabilidade.	R\$ 176.000,00
Melhoria da Habitabilidade	16104.1612511001.100	Habitar Brasil - BID	R\$ 577.000,00
Construindo um novo tempo	16104.1612111041.101	Elaboração de Planos e Projetos especiais.	R\$ 231.000,00
Ordenamento dos espaços públicos	16104.1512111051.102	Planos Setoriais de Requalificação de Espaços Públicos.	R\$ 187.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico	16104.1312111061.103	Elaboração e implementação da Política Municipal Integrada de Sítios Históricos.	R\$ 132.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico	16014.1339111062.181	Gestão da Política Municipal de Conservação e Preservação de Sítios Históricos.	R\$ 71.500,00
Programa Orla	16104.1512731053.230	Ações Integradas na orla.	R\$ 764.500,00
Programa de Desenvolvimento do Turismo	16104.2369531064.225	Portal do Sol.	R\$ 72.600,00
Regularização fundiária	16104.2112731074.226	Regularização Fundiária	R\$ 115.500,00
Regularização fundiária	16104.2112731074.243	Charneca Legal	R\$ 300.000,00
Estruturação e modernização da Administração do município (BID)	16014.0412270777.100	Execução de ações do Programa de Estruturação e Modernização da Administração do Município (BID).	R\$ 440.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria Executiva de Habitação e Urbanismo	16104.0412270788.152	Gestão Administrativa da Secretaria Executiva de Habitação e Urbanismo.	R\$ 120.000,00
Saneamento Municipal	16105.1712111202.190	Elaboração de projetos e planos voltados para o Saneamento ambiental do município.	R\$ 165.200,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	16105.1512731104.233	Regularização de loteamentos.	R\$ 75.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	16105.1812231104.230	Apoio operacional ao controle urbanístico e ambiental.	R\$ 175.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	16105.1854131104.231	Educação ambiental e controle urbanístico.	R\$ 210.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	16105.2312731104.232	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 100.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	16105.1812831114.234	Capacitação de agentes de saúde e ambientais.	R\$ 30.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	16105.1854131114.235	Manejo das unidades de conservação - UC's.	R\$ 100.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	16105.1854231114.236	Articulação dos órgãos competentes no controle ambiental.	R\$ 55.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	16105.1854331114.237	Recuperação da Mata Atlântica.	R\$ 235.000,00
Agenda 21	16105.1854131124.238	Agenda 21 Local.	R\$ 30.000,00
Meio Ambiente com Sustentabilidade	16105.1854131134.239	Gestão Ambiental participativa.	R\$ 225.000,00
Meio Ambiente com Sustentabilidade	16105.1854231134.240	Controle da poluição sonora.	R\$ 125.000,00
Programa de Desenvolvimento do Turismo	16105.2369531144.241	Portal do Sol.	R\$ 120.000,00
Defesa civil do município	16105.0618231154.242	Ações de defesa civil à população.	R\$ 300.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria de Meio Ambiente e Saneamento	16105.0412270798.153	Gestão Administrativa da Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Saneamento.	R\$ 120.000,00

Fonte: LOA 2007.

## DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2008

PROGRAMA	Nº PROJ. / ATIV.	PROJETO / ATIVIDADE	DESPESA TOTAL
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.050	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e meio ambiente.	R\$ 200.000,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.041210302.121	Elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de ação municipal e da legislação orçamentária.	R\$ 180.000,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.152	Produção, captação e divulgação de informações para o planejamento.	R\$ 20.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	15100.0412830114.030	Qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos da Administração Pública Municipal.	R\$ 75.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	15100.0412830114.031	Formação e qualificação de mão-de-obra local.	R\$ 100.000,00
Apoio Administrativo à ações da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente	15100.0412270458.055	Gestão Administrativa da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.	R\$ 2.200.000,00
Melhoria da Habitabilidade	15101.1612110312.055	Desenvolvimento institucional para gestão da política municipal de habitabilidade.	R\$ 180.000,00
Melhoria da Habitabilidade	15101.1612510311.015	Habitar Brasil - BID	R\$ 550.000,00
Construindo um novo tempo	15101.1612110321.016	Elaboração de Planos e Projetos especiais.	R\$ 250.000,00
Ordenamento dos espaços públicos	15101.1512110331.017	Planos Setoriais de Requalificação de Espaços Públicos.	R\$ 200.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico	15101.1312110341.018	Elaboração e implementação da Política Municipal Integrada de Sítios Históricos.	R\$ 150.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico	15101.1312110342.056	Gestão da Política Municipal de Conservação e Preservação de Sítios Históricos.	R\$ 71.500,00
Programa de Desenvolvimento do Turismo	15101.2369530054.035	Portal do Sol.	R\$ 100.000,00
Programa Orla	15101.1512730063.020	Ações Integradas na orla.	R\$ 500.000,00
Regularização fundiária	15101.2112730104.036	Regularização Fundiária	R\$ 100.000,00
Regularização fundiária	15101.2112730104.037	Charneca Legal	R\$ 150.000,00
Estruturação e modernização da Administração do município (BID)	15101.0412270207.020	Execução de ações do Programa de Estruturação e Modernização da Administração do Município (BID).	R\$ 440.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria Executiva de Habitação e Urbanismo	15101.0412270468.058	Gestão Administrativa da Secretaria Executiva de Habitação e Urbanismo.	R\$ 120.000,00
Saneamento Municipal	15102.1712110352.060	Elaboração de projetos e planos voltados para o Saneamento ambiental do município.	R\$ 259.000,00
Programa de Desenvolvimento do Turismo	15102.2369530054.040	Portal do Sol.	R\$ 120.000,00
Defesa civil do município	15102.0618230144.041	Ações de defesa civil à população.	R\$ 296.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	15102.1512730204.042	Regularização de loteamentos.	R\$ 55.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	15102.1812230204.043	Apoio operacional ao controle urbanístico e ambiental.	R\$ 150.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	15102.1854130204.044	Educação ambiental e controle urbanístico.	R\$ 150.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	15102.2312730204.045	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 50.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	15102.1812830214.045	Capacitação de agentes de saúde e ambientais.	R\$ 30.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	15102.1854130214.047	Manejo das unidades de conservação - UC's.	R\$ 70.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	15102.1854230214.048	Articulação dos órgãos competentes no controle ambiental.	R\$ 50.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	15102.1854330214.049	Recuperação da Mata Atlântica.	R\$ 275.000,00
Agenda 21	15102.1854130224.050	Agenda 21 Local.	R\$ 30.000,00
Meio Ambiente com Sustentabilidade	15102.1854130234.051	Gestão Ambiental participativa.	R\$ 205.000,00
Meio Ambiente com Sustentabilidade	15102.1854230234.052	Controle da poluição sonora.	R\$ 125.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria de Meio Ambiente e Saneamento	15102.0412270478.060	Gestão Administrativa da Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Saneamento.	R\$ 120.000,00

Fonte: LOA 2008.

## DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2009

PROGRAMA	Nº PROJ. / ATIV.	PROJETO / ATIVIDADE	DESPESA TOTAL
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.050	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e meio ambiente.	R\$ 150.000,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.051	Elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de ação municipal e da legislação orçamentária.	R\$ 170.000,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.052	Produção, captação e divulgação de informações para o planejamento.	R\$ 10.000,00
Melhoria da Habitabilidade	15100.1612110312.055	Desenvolvimento institucional para gestão da política municipal de habitabilidade.	R\$ 35.000,00
Melhoria da Habitabilidade	15100.1612510311.015	Habitar Brasil - BID	R\$ 300.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico	15100.1312110341.018	Elaboração e implementação da Política Municipal Integrada de Sítios Históricos.	R\$ 60.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico	15100.1339110342.056	Gestão da Política Municipal de Conservação e Preservação de Sítios Históricos.	R\$ 20.000,00
Programa de Desenvolvimento do Turismo	15100.2369530054.035	Portal do Sol.	R\$ 100.000,00
Programa Orla	15100.1512730063.020	Ações Integradas na orla.	R\$ 320.000,00
Regularização fundiária	15100.2112730104.036	Regularização Fundiária	R\$ 100.000,00
Regularização fundiária	15100.2112730104.037	Charneca Legal	R\$ 100.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	15100.0412830114.030	Qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos da Administração Pública Municipal.	R\$ 60.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	15100.0412830114.031	Formação e qualificação de mão-de-obra local.	R\$ 100.000,00
Estruturação e modernização da Administração do município (BID)	15100.0412270207.020	Execução de ações do Programa de Estruturação e Modernização da Administração do Município (BID).	R\$ 100.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria de Planejamento e meio ambiente	15100.0412270458.055	Gestão Administrativa da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.	R\$ 1.400.000,00
Saneamento Municipal	15102.1712110352.060	Elaboração de projetos e planos voltados para o Saneamento ambiental do município.	R\$ 170.000,00
Programa de Desenvolvimento do Turismo	15102.2369530054.040	Portal do Sol.	R\$ 120.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	15102.1854130204.044	Educação ambiental e controle urbanístico.	R\$ 60.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	15102.1812830214.046	Capacitação de agentes de saúde e ambientais.	R\$ 50.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	15102.1854130214.047	Manejo das unidades de conservação - UC's.	R\$ 70.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	15102.1854230214.048	Articulação dos órgãos competentes no controle ambiental.	R\$ 50.000,00
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	15102.1854330214.049	Recuperação da Mata Atlântica.	R\$ 330.000,00
Agenda 21	15102.1854130224.050	Agenda 21 Local.	R\$ 30.000,00
Meio Ambiente com Sustentabilidade	15102.1854130234.051	Gestão Ambiental participativa.	R\$ 60.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria Executiva de Meio Ambiente	15102.0412270478.060	Gestão Administrativa da Secretaria Executiva de Meio Ambiente e Saneamento.	R\$ 940.000,00
Defesa civil do município	15103.0618230144.041	Ações de defesa civil à população.	R\$ 100.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	15103.1512730204.042	Regularização de loteamentos.	R\$ 70.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	15103.1812230204.043	Apoio operacional ao controle urbanístico e ambiental.	R\$ 180.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	15103.2312730204.045	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 50.000,00
Meio Ambiente com Sustentabilidade	15103.1854230234.052	Controle da poluição sonora.	R\$ 140.000,00
Apoio Administrativo às ações da Superintendência de Controle Urbano	15103.0412270488.061	Gestão Administrativa da Superintendência de Controle Urbano	R\$ 268.800,00
Construindo um novo tempo	15104.1612110321.016	Elaboração de Planos e Projetos especiais.	R\$ 200.000,00
Ordenamento dos espaços públicos	15104.1512110331.017	Planos Setoriais de Requalificação de Espaços Públicos.	R\$ 80.000,00
Apoio Administrativo às ações da superintendência de Planejamento e Projetos	15104.0412270498.062	Gestão Administrativa da Superintendência de Planejamento e Projetos	R\$ 115.200,00

Fonte: LOA 2009.

## DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2010

PROGRAMA	Nº PROJ. / ATIV.	PROJETO / ATIVIDADE	DESPESA TOTAL
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.050	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e meio ambiente.	R\$ 100.000,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.051	Operacionalização do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento	R\$ 150.000,00
Melhoria da Habitabilidade	15100.1612510311.015	Habitar Brasil - BID	R\$ 25.000,00
Elaboração da legislação urbanística e ambiental	15100.0412110362.052	Fortalecimento institucional dos instrumentos de desenvolvimento urbano e ambiental	R\$ 200.000,00
Articulando com a sociedade	15100.0412210612.063	Apoio às comissões, fundos e conselhos municipais vinculados ao órgão.	R\$ 100.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	15100.0412830114.030	Qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos da Administração Pública Municipal.	R\$ 66.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	15100.0412830114.031	Formação e qualificação de mão-de-obra local.	R\$ 80.000,00
Estruturação e modernização da Administração do município (PNAFM)	15100.0412270197.020	Execução de ações do Programa de Estruturação e Modernização da Administração do Município (PNAFM).	R\$ 3.340.000,00
Apoio administrativo às ações do Gabinete do Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente	15100.0412270458.055	Gestão administrativa do gabinete do secretário municipal de planejamento e meio ambiente	R\$ 1.666.500,00
Municipalização das ações de controle ambiental	15102.1854210372.053	Municipalização das ações de controle ambiental	R\$ 310.000,00
Controle ambiental para o desenvolvimento do Turismo Sustentável	15102.2369510382.054	Portal do Sol.	R\$ 70.000,00
Ações de Controle Ambiental	15102.1854210432.057	Ações de controle ambiental.	R\$ 150.000,00
Agenda 21	15102.1854110442.058	Agenda 21 Local.	R\$ 20.000,00
Meio Ambiente com Sustentabilidade	15102.1854110452.059	Gestão Ambiental participativa.	R\$ 170.000,00
Guarda Ambiental	15102.1854230224.053	Guarda Ambiental	R\$ 80.000,00
Educação ambiental	15102.1854130244.054	Educação ambiental	R\$ 75.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria Executiva de Meio Ambiente	15102.0412270478.060	Gestão administrativa da secretaria executiva de meio ambiente.	R\$ 1.130.000,00
Controle Urbano com sustentabilidade	15103.1612510462.062	Controle urbano com sustentabilidade.	R\$ 140.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico	15103.1512230204.043	Apoio operacional ao controle urbanístico.	R\$ 150.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico	15103.1512730204.042	Regularização de loteamentos.	R\$ 70.000,00
Desenvolvimento do Controle Urbanístico	15103.2312730204.045	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 80.000,00
Apoio Administrativo às ações da Superintendência de Controle Urbano	15103.0412270488.061	Gestão Administrativa da Superintendência de Controle Urbano	R\$ 559.300,00
Ordenamento dos espaços públicos	15104.1512110331.017	Elaboração de Plano de Estruturação de Sistema de Espaços Públicos.	R\$ 70.000,00
Ações de Interesse Estratégico	15104.1612110481.016	Elaboração de Planos e Projetos especiais.	R\$ 200.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural	15104.1339110491.019	Elaboração e implementação da Política Municipal de preservação do patrimônio natural e cultural.	R\$ 75.000,00
Mobilidade e acessibilidade	15104.1445210511.020	Estruturação do sistema de mobilidade urbana.	R\$ 280.000,00
Direito à moradia digna	15104.1612110521.021	Implementação da Política Municipal de Habitação.	R\$ 80.000,00
Programa Orla	15104.1512730063.020	Ações Integradas na orla.	R\$ 190.000,00
Apoio Administrativo às ações da superintendência de Planejamento e Projetos	15104.0412270498.062	Gestão Administrativa da Superintendência de Planejamento e Projetos	R\$ 287.500,00

Fonte: LOA 2010.

**DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2011**

<b>PROGRAMA</b>	<b>Nº PROJ. / ATIV.</b>	<b>PROJETO / ATIVIDADE</b>	<b>DESPESA TOTAL</b>
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.050	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e meio ambiente.	R\$ 400.000,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.051	Operacionalização do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento	R\$ 150.000,00
Melhoria da Habitabilidade	15100.1612510311.015	Habitar Brasil - BID	R\$ 25.000,00
Elaboração da legislação urbanística e ambiental	15100.0412110362.052	Fortalecimento institucional dos instrumentos de desenvolvimento urbano e ambiental	R\$ 100.000,00
Articulando com a sociedade	15100.0412210612.063	Apoio às comissões, fundos e conselhos municipais vinculados ao órgão.	R\$ 100.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	15100.0412830114.030	Qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos da Administração Pública Municipal.	R\$ 70.000,00
Estruturação e modernização da Administração do município (PNAFM)	15100.0412270197.020	Execução de ações do Programa de Estruturação e Modernização da Administração do Município (PNAFM).	R\$ 3.436.000,00
Apoio administrativo às ações do Gabinete do Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente	15100.0412270458.055	Gestão administrativa do gabinete do secretário municipal de planejamento e meio ambiente	R\$ 1.057.600,00
Municipalização das ações de controle ambiental	15102.1854210372.053	Municipalização das ações de controle ambiental	R\$ 310.000,00
Controle ambiental para o desenvolvimento do Turismo Sustentável	15102.2369510382.054	Portal do Sol.	R\$ 70.000,00
Controle Ambiental	15102.1854210432.057	Implementação de Ações de controle ambiental.	R\$ 150.000,00
Controle Ambiental	15102.1854210434.053	Guarda Ambiental	R\$ 80.000,00
Meio Ambiente com Sustentabilidade	15102.1854110452.059	Gestão Ambiental participativa.	R\$ 190.000,00
Educação ambiental	15102.1854130244.054	Educação ambiental	R\$ 75.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria Executiva de Meio Ambiente	15102.0412270478.060	Gestão administrativa da secretaria executiva de meio ambiente.	R\$ 1.374.300,00
Fortalecimento do Controle Urbano	15103.1512230184.043	Apoio operacional ao controle urbano.	R\$ 60.000,00
Fortalecimento do Controle Urbano	15103.1512730184.038	Controle do espaço urbano.	R\$ 65.000,00
Fortalecimento do Controle Urbano	15103.2312730184.045	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 55.000,00
Controle Urbano Descentralizado	15103.1512730284.039	Implementação estratégica.	R\$ 180.000,00
Apoio Administrativo às ações da Superintendência de Controle Urbano	15103.0412270488.061	Gestão Administrativa da Superintendência de Controle Urbano.	R\$ 989.700,00
Ordenamento e requalificação dos espaços públicos	15104.1512110331.017	Ordenamento e requalificação dos espaços públicos.	R\$ 200.000,00
Ações de Interesse Estratégico	15104.1612110481.016	Elaboração de Planos e Projetos especiais.	R\$ 150.000,00
Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural	15104.1339110491.019	Elaboração e implementação da Política Municipal de preservação do patrimônio natural e cultural.	R\$ 75.000,00
Política Municipal de Habitação	15104.1612110521.021	Implementação da Política Municipal de Habitação.	R\$ 150.000,00
Apoio Administrativo às ações da superintendência de Planejamento e Projetos	15104.0412270498.062	Gestão Administrativa da Superintendência de Planejamento e Projetos	R\$ 349.800,00

Fonte: LOA 2011.

**DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2012**

<b>PROGRAMA</b>	<b>Nº PROJ. / ATIV.</b>	<b>PROJETO / ATIVIDADE</b>	<b>DESPESA TOTAL</b>
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.050	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e meio ambiente.	R\$ 600.000,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.051	Operacionalização do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento	R\$ 98.000,00
Melhoria da Habitabilidade	15100.1612510311.015	Habitar Brasil – BID	R\$ 25.000,00
Articulando com a sociedade	15100.0412210612.063	Apoio às comissões, fundos e conselhos municipais vinculados ao órgão.	R\$ 50.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	15100.0412830114.030	Qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos da Administração Pública Municipal.	R\$ 90.000,00
Estruturação e modernização da Administração do município (PNAFM)	15100.0412270197.020	Execução de ações do Programa de Estruturação e Modernização da Administração do Município (PNAFM).	R\$ 3.000.000,00
Apoio administrativo às ações do Gabinete do Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente	15100.0412270458.055	Gestão administrativa do gabinete do secretário municipal de planejamento e meio ambiente	R\$ 1.580.000,00
Municipalização das ações de controle ambiental	15102.1854210372.053	Municipalização das ações de controle ambiental	R\$ 250.000,00
Controle Ambiental	15102.1854210432.057	Manter as Ações de controle ambiental.	R\$ 90.000,00
Controle Ambiental	15102.1854210434.053	Guarda Ambiental	R\$ 70.000,00
Gestão do Fundo Municipal de Meio Ambiente	15102.1812211302.028	Apoiar as ações do Fundo Municipal de Meio Ambiente.	R\$ 300.000,00
Educação ambiental	15102.1854130244.054	Educação ambiental	R\$ 70.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria Executiva de Meio Ambiente	15102.0412270478.060	Gestão administrativa da secretaria executiva de meio ambiente.	R\$ 1.595.000,00
Fortalecimento do Controle Urbano	15103.1512230184.043	Apoio operacional ao controle urbano.	R\$ 25.000,00
Fortalecimento do Controle Urbano	15103.1512730184.038	Controle do espaço urbano.	R\$ 25.000,00
Fortalecimento do Controle Urbano	15103.2312730184.045	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 25.000,00
Descentralização da gestão de controle	15103.1512730284.039	Implantar unidades regionais.	R\$ 45.000,00
Apoio Administrativo às ações da Superintendência de Controle Urbano	15103.0412270488.061	Gestão Administrativa da Superintendência de Controle Urbano.	R\$ 1.240.000,00
Ordenamento e requalificação dos espaços públicos	15104.1512110331.017	Ordenamento e requalificação dos espaços públicos.	R\$ 100.000,00
Ações de Interesse Estratégico	15104.1612110481.016	Elaboração de Planos e Projetos especiais.	R\$ 150.000,00
Política Municipal de Habitação	15104.1612110521.021	Implementação da Política Municipal de Habitação.	R\$ 125.000,00
Valorização do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural	15104.1339131101.008	Valorização do patrimônio histórico, cultural e natural.	R\$ 100.000,00
Apoio Administrativo às ações da superintendência de Planejamento e Projetos	15104.0412270498.062	Gestão Administrativa da Superintendência de Planejamento e Projetos	R\$ 500.000,00

Fonte: LOA 2012.

**DESPESAS ORÇADAS DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL 2013**

<b>PROGRAMA</b>	<b>Nº PROJ. / ATIV.</b>	<b>PROJETO / ATIVIDADE</b>	<b>DESPESA TOTAL</b>
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.050	Supervisão e coordenação da política municipal de planejamento e meio ambiente.	R\$ 1.560.000,00
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	15100.0412110302.051	Operacionalização do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento	R\$ 90.000,00
Melhoria da Habitabilidade	15100.1512110312.006	Elaboração de Planos de Urbanização de Assentamentos precários	R\$ 360.000,00
Melhoria da Habitabilidade	15100.1612510311.015	Habitar Brasil - BID	R\$ 80.000,00
Articulando com a sociedade	15100.0412210612.063	Apoio às comissões, fundos e conselhos municipais vinculados ao órgão.	R\$ 80.000,00
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	15100.0412830114.030	Qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos da Administração Pública Municipal.	R\$ 50.000,00
Apoio administrativo às ações do Gabinete do Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente	15100.0412270458.055	Gestão administrativa do gabinete do secretário municipal de planejamento e meio ambiente	R\$ 1.430.000,00
Municipalização das ações de controle ambiental	15102.1854210372.053	Fortalecimento da municipalização do controle ambiental.	R\$ 135.000,00
Controle Ambiental	15102.1854210432.057	Execução das Ações de controle ambiental.	R\$ 155.000,00
Controle Ambiental	15102.1854210434.053	Guarda Ambiental	R\$ 60.000,00
Gestão do Fundo Municipal de Meio Ambiente	15102.1812211302.028	Apoiar as ações do Fundo Municipal de Meio Ambiente.	R\$ 520.000,00
Educação ambiental	15102.1854130244.054	Educação ambiental	R\$ 150.000,00
Apoio Administrativo às ações da Secretaria Executiva de Meio Ambiente	15102.0412270478.060	Gestão administrativa da secretaria executiva de meio ambiente.	R\$ 1.343.000,00
Fortalecimento do Controle Urbano	15103.1512230184.043	Apoio operacional ao controle urbano.	R\$ 65.000,00
Fortalecimento do Controle Urbano	15103.1512730184.038	Controle dos espaços públicos.	R\$ 35.000,00
Fortalecimento do Controle Urbano	15103.2312730184.045	Ordenamento do comércio informal.	R\$ 40.000,00
Descentralização da gestão de controle	15103.1512730284.039	Implantar unidades regionais.	R\$ 40.000,00
Apoio Administrativo às ações da Superintendência de Controle Urbano	15103.0412270488.061	Gestão Administrativa da Superintendência de Controle Urbano.	R\$ 1.460.300,00
Ações de Interesse Estratégico	15104.1612110481.016	Elaboração de Planos e Projetos especiais.	R\$ 600.000,00
Valorização do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural	15104.1339131101.008	Valorização do patrimônio histórico, cultural e natural.	R\$ 383.500,00
Apoio Administrativo às ações da superintendência de Planejamento e Projetos	15104.0412270498.062	Gestão Administrativa da Superintendência de Planejamento e Projetos	R\$ 466.500,00

Fonte: LOA 2013.

F - Tabela– Relação dos programas ambientais encontrados nas LOAs entre 2002 e 2013 e seus respectivos objetivos.

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO</b>
Ações de Controle Ambiental	Assegurar o cumprimento da legislação ambiental.
Ações de Interesse Estratégico	Desenvolver planos e projetos estratégicos de demandas especiais dos projetos prioritários da administração municipal.
Agenda 21	Assegurar o desenvolvimento sustentável do município.
Apoio Administrativo à ações da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente	Executar os serviços administrativos, abrangendo as tarefas de natureza financeira, de pessoal, de material e de patrimônio.
Apoio Administrativo à ações da Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico	Executar os serviços administrativos, abrangendo as tarefas de natureza financeira, de pessoal, de material e de patrimônio.
Apoio Administrativo às ações da Secretaria de Meio Ambiente e Saneamento	Executar os serviços administrativos, abrangendo as tarefas de natureza financeira, de pessoal, de material e de patrimônio.
Apoio Administrativo às ações da Secretaria de Planejamento e meio ambiente	Executar os serviços administrativos, abrangendo as tarefas de natureza financeira, de pessoal, de material e de patrimônio.
Apoio Administrativo às ações da Secretaria Executiva de Habitação e Urbanismo	Executar os serviços administrativos, abrangendo as tarefas de natureza financeira, de pessoal, de material e de patrimônio.
Apoio Administrativo às ações da Secretaria Executiva de Meio Ambiente	Executar os serviços administrativos, abrangendo as tarefas de natureza financeira, de pessoal, de material e de patrimônio.
Apoio Administrativo às ações da Superintendência de Controle Urbano	Executar os serviços administrativos, abrangendo as tarefas de natureza financeira, de pessoal, de material e de patrimônio.
Apoio Administrativo às ações da superintendência de Planejamento e Projetos	Executar os serviços administrativos, abrangendo as tarefas de natureza financeira, de pessoal, de material e de patrimônio.
Apoio administrativo às ações do Gabinete do Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente	Executar os serviços administrativos, abrangendo as tarefas de natureza financeira, de pessoal, de material e de patrimônio.
Articulando com a sociedade	Apoiar as iniciativas da sociedade organizada através dos fundos, conselhos e comissões municipais.
Conservação, Controle, Fiscalização e Defesa Ambiental	Otimizar as ações dos diversos órgãos envolvidos no controle ambiental do município.
Construindo um novo tempo	Proporcionar significativa melhora da condição de habitabilidade da população, através de planos, projetos e serviços urbanos de infra-estrutura, integrados entre diversos agentes públicos e privados.
Controle Ambiental	Assegurar o cumprimento da legislação ambiental.
Controle ambiental para o desenvolvimento do Turismo Sustentável	Planejar e executar o controle ambiental para o desenvolvimento do turismo sustentável; identificar e incentivar parcerias públicas/privadas e terceiro setor.
Controle Urbanístico	Adequar os espaços públicos à legislação urbanística vigente.

Controle Urbano com sustentabilidade	Promover ações que assegurem o desenvolvimento do município baseado nos pilares do desenvolvimento sustentável.
Controle Urbano Descentralizado	Planejar, executar e investir na descentralização do Controle Urbano, buscando regionalizar a estrutura funcional da gestão territorial, para um eficaz crescimento ordenado e sustentável do município.
Defesa civil do município	Prevenir, diminuir e recuperar perdas da população carente, decorrentes de fatores anormais ou adversos, ocorridos no município.
Descentralização da gestão de controle	Planejar, executar e investir no controle urbano, buscando regionalizar a estrutura funcional de gestão territorial, para um eficaz crescimento ordenado e sustentável do Município.
Desenvolvimento do Controle Urbanístico	Assegurar o cumprimento da legislação urbanística.
Desenvolvimento do Controle Urbanístico e Ambiental	Assegurar o cumprimento da legislação urbanística e ambiental.
Direito à moradia digna	Promover a política habitacional do município através de ações integradas nos aspectos de infraestrutura, uso do solo e social, compatibilizados com as diretrizes dos programas federais e estaduais visando a redução do déficit habitacional e regularização fundiária.
Educação ambiental	Promover educação ambiental no âmbito do município, visando a conscientização da população para uma melhoria da <i>qualidade de vida</i> .
Elaboração da legislação urbanística e ambiental	Criar e atualizar os instrumentos jurídicos e de suporte institucional, adequando-se às diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
Estruturação e modernização da Administração do município (BID)	Criar as condições operacionais necessárias para que a administração pública possa tornar efetivo o processo de planejamento e desenvolvimento sustentável do município.
Estruturação e modernização da Administração do município (PNAFM)	Criar as condições operacionais necessárias para que a administração pública possa tornar efetivo o processo de planejamento e desenvolvimento sustentável do município.
Fortalecimento do Controle Urbano	Planejar, executar e investir numa política estruturada de controle do uso e ocupação do solo na Cidade do Cabo de Santo Agostinho, assegurando o cumprimento da legislação municipal.
Gestão da política municipal de planejamento e meio ambiente.	Desenvolver e implantar um modelo de gestão integrada, visando a consolidação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável e elaborar, acompanhar e avaliar os planos de ação e a legislação orçamentária
Gestão da política municipal de planejamento, meio ambiente e desenvolvimento econômico	Implantar modelo de gestão integrada, visando a consolidação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável e instrumentalizar, elaborar, acompanhar e avaliar o plano de ação e a legislação orçamentária.
Gestão do Fundo Municipal de Meio Ambiente	Contribuir para o fortalecimento da política municipal de meio ambiente.
Guarda Ambiental	Formar, apoiar, promover e qualificar a guarda ambiental.
Meio Ambiente com Sustentabilidade	Promover ações que assegurem o desenvolvimento do município baseado nos pilares do desenvolvimento sustentável.

Melhoria da Habitabilidade	Definir e implementar uma política habitacional para o Cabo de Santo Agostinho, bem como os programas e projetos a ela relacionados.
Mobilidade e acessibilidade	Promover a ampliação e melhoria da mobilidade urbana no âmbito local em integração com os sistemas modais rodoferroviários e metroviário e implementar rotas para deslocamento de pedestres dentro do conceito de acessibilidade universal.
Municipalização das ações de controle ambiental	Trazer para a esfera do município o controle ambiental: o município será responsável pelas ações de controle - fiscalização, licenciamento e monitoramento - de atividades e empreendimentos de impacto local, visando melhorar a <i>qualidade de vida</i> da população.
Orçamento Participativo	Promover a participação popular na elaboração do orçamento público e no plano de ação, bem como no acompanhamento de sua execução.
Ordenamento dos espaços públicos <sup>(2002-2003)</sup>	Revitalizar as áreas centrais do Cabo através do ordenamento e requalificação dos espaços públicos.
Ordenamento dos espaços públicos <sup>(2004-2010)</sup>	Estruturar e revitalizar os núcleos urbanos do município através de projetos de ordenamento, requalificação e infra-estrutura dos espaços públicos.
Patrimônio Histórico	Definir e colocar em prática uma política de preservação de sítios, monumentos e edifícios históricos para o município, assim como programas e projetos a ela relacionados.
Planos e projetos de arquitetura e urbanismo	Elaborar planos e projetos na área de arquitetura e engenharia, visando propiciar o desenvolvimento e integração das ações entre os órgãos da administração municipal.
Política Municipal de Habitação	Promover a política habitacional do município através de ações integradas nos aspectos de infraestrutura, uso do solo e social, compatibilizados com as diretrizes dos programas federais e estaduais visando a redução do déficit habitacional e regularização fundiária.
Preservação do Patrimônio Histórico	Definir e colocar em prática uma política de preservação de sítios, monumentos e edifícios históricos para o município, assim como programas e projetos a ela relacionados.
Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural	Elaborar e executar uma política de valorização do patrimônio natural e cultural, como potencial de desenvolvimento sócio-econômico e de fortalecimento da sua identidade urbanística e ambiental.
Programa de Desenvolvimento do Turismo	Planejar, fomentar e executar a política de turismo; identificar e incentivar parcerias públicas, privadas e terceiro setor; promover ações visando à implementação do turismo como atividade econômica de geração de emprego e renda no município.
Programa municipal de formação, capacitação e qualificação profissional	Promover o aperfeiçoamento profissional do quadro funcional, visando à melhoria dos serviços prestados à população, assim como preparar mão-de-obra local para os desafios do mercado decorrentes dos avanços tecnológicos do mundo moderno.
Programa Orla <sup>(2003-2009)</sup>	Programar ações integradas de reorganização do espaço público da orla marítima, visando incrementar o emprego e renda através do turismo e proporcionar lazer à população do município.
Programa Orla <sup>(2010)</sup>	Desenvolver e viabilizar parcerias e ações integradas de padronização, reorganização, humanização e qualificação dos empreendimentos e dos espaços da orla, visando promover a geração de emprego e renda e o empreendedorismo.
Regularização fundiária	Desapropriar e alienar aos assentados nos diversos bairros do município, os imóveis hoje ocupados irregularmente, para garantia de uma perfeita urbanização das áreas de interesse social e obtenção de

	financiamentos com entidades de outras esferas da administração pública.
Saneamento Municipal	Dotar a administração municipal do suporte de planejamento essencial à realização de ações de saneamento, visando melhorar a <i>qualidade de vida</i> população.
Valorização do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural	Elaborar e executar ações integradas de valorização, preservação e conservação do patrimônio histórico, cultural e natural no território municipal.

FONTE: LOAs de 2002 a 2013.

G - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO SUBMETIDO À SECRETARIA DA FAZENDA E ARRECADAÇÃO EM 08/04/2013.

PEDIDO DE INFORMAÇÃO

PMCSA - SEFA  
DATA 08/04/13  
Edema

IDENTIFICAÇÃO DO REQUERENTE

Nome: Gustavo Ribeiro da Silva Amorim.

R.G.: 6.741.378 SDS/PE.

Telefone: (81) 8897-8457 / (81) 3518-0988.

E-mail: guribeiro\_amorim@hotmail.com.

Endereço: Rua Prefeito José Alberto de Lima, 194, Santo Inácio, Cabo de Santo Agostinho.

CEP: 54.515-503.

ESPECIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO REQUERIDA

Em virtude da pesquisa “*Efetividade da Política Ambiental Municipal: Realidades no município do Cabo de Santo Agostinho*”, que venho desenvolvendo no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA realizado na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, venho solicitar dados referentes à execução dos créditos orçamentários, consideradas as despesas pagas e inscritas em restos a pagar, dos Programas discriminados por projeto/atividade nos anexos I e II deste pedido de informações, com o fito de analisar dentro da referida pesquisa a efetividade da despesa do Poder Público desta municipalidade em ações ambientais.

Informo que estas informações solicitadas não estão disponíveis no Portal da Transparência do Município do Cabo de Santo Agostinho, nem no sítio eletrônico da Prefeitura.

Assumo a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados, conforme a Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei Municipal 2.908/2012 (Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo Municipal).

Nestes termos, peço e espero deferimento.

Cabo de Santo Agostinho, 08 de abril de 2013.

Gustavo Ribeiro da Silva Amorim

GUSTAVO RIBEIRO DA SILVA AMORIM

Mestrando em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPE).

H - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO SUBMETIDO À SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO PÚBLICA EM 19/04/2013.

**PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

IDENTIFICAÇÃO DO REQUERENTE (de acordo com o art. 5º da Lei 2.908/2012).

**Nome:** Gustavo Ribeiro da Silva Amorim.

**R.G.:** 6.741.378 SDS/PE.

**Telefone:** (81) 8897-8457 / (81) 3518-0988.

**E-mail:** guribeiro\_amorim@hotmail.com.

**Endereço:** Rua Prefeito José Alberto de Lima, 194, Santo Inácio, Cabo de Santo Agostinho.

ESPECIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO REQUERIDA (de acordo com o art. 5º da Lei 2.908/2012).

Em virtude da pesquisa “*Efetividade da Política Ambiental Municipal: Realidades no município do Cabo de Santo Agostinho*”, que venho desenvolvendo no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA realizado na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, **venho solicitar dados referentes ao quantitativo, classificação e nível de formação de servidores municipais na data mais recente possível, tanto o número total da Prefeitura Municipal quanto os servidores da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente detalhados por suas unidades, conforme Anexo I.**

Informo que estas informações solicitadas não estão disponíveis no Portal da Transparência do Município do Cabo de Santo Agostinho, nem no sítio eletrônico da Prefeitura.

Assumo a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha divulgar os aludidos dados, conforme a Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei Municipal 2.908/2012 (Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo Municipal).

Nestes termos, peço e espero deferência,

Cabo de Santo Agostinho, 19 de abril de 2013.

Gustavo Ribeiro da Silva Amorim

Gustavo Ribeiro da Silva Amorim.

Mestrando em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPE).

Constituição Federal, art. 5º, XXXIII, “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Ribeiro  
19/04/13  
Favor  
[Assinatura]

I - TRANSCRIÇÃO DO ENCONTRO COM O SECRETÁRIO EXECUTIVO DA FAZENDA E ARRECADAÇÃO, EM 24/04/2013, ÀS 09:00 h, NO CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.

SECRETÁRIO: Tudo bom? Você é Gustavo?

GUSTAVO: Isso. Eu fiz um pedido de informação à Fátima por que eu estou fazendo um curso de mestrado na Federal.

S: Certo.

G: É de... de gestão ambiental municipal, aí eu estou fazendo um levantamento dos investimentos públicos em meio ambiente, no município.

S: É Gustavo, veja só, existe uma lei, de transparência né? Que tem uma comissão, não é diretamente... você pedir diretamente ao gerente, entendeu? Existe... Todo órgão tem uma... Aqui mesmo na Prefeitura existe, no caso quem pode responder é a Ouvidoria, nesse caso, mas tem uma comissão que foi o governo passado quem instituiu que a... o próprio movimento, criou-se uma lei que a gente teria que criar essa comissão responsável pelas informações, aí não pode ser diretamente ao funcionário, tá entendendo?

G: Não pode...

S: Por que tem uma pessoa que dê informações... No entanto Fátima já deu e excepcionalmente eu vou liberar pra você.

G: Tá.

S: Certo. E outra coisa, no próprio portal da transparência... Você viu?

G: Vi.

S: tem tudo o que você queria.

G: Não, não tem... E eu procurei bastante lá.

S: Tem o balancete e o balanço, tem a lei orçamentária, tem tudo.

G: Tem, mas não tem o executado dela.

S: Tem, também do mesmo jeito, tem o balanço também, tem tudo, agora não tem como a gente vai lhe dar né, mas tudo tem lá, você tem que extrair, entendeu? É um pouco trabalhoso.

G: É. O que eu notei foi o seguinte: cada empenho, cada nota é classificada de acordo com a classificação da lei orçamentária, mas não vem dizendo o programa.

S: Tem, por que são códigos.

G: Aí eu teria que pegar cada código?

S: É, não é um trabalho... Exatamente.

G: É um trabalho meio impraticável.

S: Não é impraticável não, só que tem que tá fazendo o correto que você teria que fazer assim. E tem que conhecer a lei orçamentária. Tem a lei orçamentária, aí tem lá na secretaria de meio ambiente, os programas da secretaria de meio ambiente, aí no outro lado você iria na execução orçamentária veria o que foi executado dentro da secretaria, aí linkava programa a... entendeu? é um trabalho... tá entendendo...

G: Certo.

S: Tá aqui, entendeu? Mas, seria inclusive até melhor pra você, que você conheceria melhor a fundo isso.

G: No caso, eu conseguiria ter ele aqui?

S: Não, eu estou te entregando aí todas as informações que você tá querendo.

G: Ah! Já estão aqui?

S: É, certo? ... Aí eu só estou te explicando por que da próxima vez tem a ouvidoria do município, você se dirige a ela e procure saber, por que são os órgãos responsáveis, entendeu? pra dar informações oficiais.

G: Certo, mas eu não estou achando o executado.

S: Tem não?

G: Tem não. Só os papéis que eu anexe, né? Apenas. A despesa total. Isso aqui é a cópia do orçamento né? A tabela que deixei em anexo com a despesa executada não está preenchida.

S: você que deixou essa tabela?

G: Sim, em cada ano.

S: Aí você tem que tirar do site, entendeu? Foi você que deixou essa tabela aqui?

G: Foi, fui eu...

S: Aí você tem que ir lá em 2010...

G: E se eu for na ouvidoria?

S: É... veja só tem tudo no portal da transparência, a gente não é obrigado a te dar essas informações, entendeu? Você é quem tem que destrinchar lá, que tem todas as leis e todas as despesas, entendeu? Ok?

G: Então, eu posso deixar isso aqui que eu tenho uma cópia.

S: Pronto, tá ok.

## J - PAUTA DA REUNIÃO SOBRE O ORÇAMENTO 2013



Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho  
Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente  
Gerencia de Orçamento Municipal

### Reunião ORÇAMENTO MUNICIPAL 2013 Secretarias/ Fachuca/ CaboPrev / Câmara Municipal

#### **RECOMENDAÇÕES BÁSICAS**

- ❖ APROPRIAR DESPESAS NAS ATIVIDADES QUE NÃO NECESSITEM DE SUPLEMENTAÇÕES;
- ❖ REAVALIAR OS EMPENHOS GLOBAIS, VISANDO DISPONIBILIZÁ-LOS COMO DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS;
- ❖ IMPORTANTE O LEVANTAMENTO DOS CONTRATOS/CONVENIOS FIRMADOS COM VIGÊNCIA 31/12 E AQUELES QUE FICAM COMO RP (RESTOS A PAGAR) PARA O EXERCÍCIO 2013;
- ❖ LEMBRAR NA LOA/2013 DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS VOLTADAS PARA REVALIDAR OS CONTRATOS NO DIA 02 DE JANEIRO 2013;

#### **DIFICULDADES NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

- ❖ FALTA DE PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO QUE TRADUZA UMA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA REALISTA ÀS AÇÕES EXECUTADAS PELOS ÓRGÃOS;
- ❖ A INEXISTÊNCIA DE UMA AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, QUE POSSIBILITE REDIMENSIONAR OS SALDOS;
- ❖ AS AÇÕES REALIZADAS SÃO PARA ATENDER AS NECESSIDADES IMEDIATAS, NÃO PERMITINDO A CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO EM VIGOR;
- ❖ A AUSÊNCIA DE ENVOLVIMENTO DO PODER DE DECISÃO;
- ❖ FALTA DE LIGAÇÃO COM A EQUIPE QUE PLANEJA E A EQUIPE QUE VERDADEIRAMENTE EXECUTA.



Prefeitura Municipal do Cabo de Santo Agostinho  
Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente  
Gerencia de Orçamento Municipal

### **SITUAÇÕES A SEREM EVITADAS**

- ❖ DESCUMPRIR O ORÇAMENTO APROVADO PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO.

<b>Legislação:</b> Decreto-Lei nº 201/1967, Art.4º, inciso VI	<b>Sanção:</b> Cassação do mandato
---	------------------------------------

- ❖ ORDENAR OU AUTORIZAR A ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO, NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO ÚLTIMO ANO DO MANDATO OU LEGISLATURA, CUJA DESPESA NÃO POSSA SER PAGA NO MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO OU, CASO RESTE PARCELA A SER PAGA NO EXERCÍCIO SEGUINTE, QUE NÃO TENHA CONTRAPARTIDA SUFICIENTE DE DISPONIBILIDADE DE CAIXA.

<b>Legislação:</b> Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), Art.359-C	<b>Sanção:</b> Reclusão de 1 a 4 anos
--	---------------------------------------

- ❖ ORDENAR DESPESA NÃO AUTORIZADA POR LEI

<b>Legislação:</b> Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), Art.359-D	<b>Sanção:</b> Reclusão de 1 a 4 anos
--	---------------------------------------

- ❖ ORDENAR, AUTORIZAR OU EXECUTAR ATO QUE ACARRETE AUMENTO DE DESPESA TOTAL COM PESSOAL, NOS CENTO E OITENTA DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO OU DA LEGISLATURA.

<b>Legislação:</b> Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), Art.359-G	<b>Sanção:</b> Reclusão de 1 a 4 anos
--	---------------------------------------