

SISTEMA DE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM MEIO AMBIENTE: PROPOSIÇÕES PRÁTICAS PARA REFLEXÃO

YNIS CRISTINE DE SANTANA MARTINS LINO FERREIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

LEILA MARCIA SOUSA DE LIMA ELIAS

FACULDADE IPIRANGA

MÁRIO VASCONCELLOS SOBRINHO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

RESUMO:

O objetivo deste artigo é traçar um panorama sobre o significado de um Sistema de Orçamento Público (SOP) e realizar proposições práticas para reflexão sobre as possibilidades de se criar um sistema de orçamento público em meio ambiente. A Constituição Federal, em seu art. 37, determina a publicidade dos atos e decisões administrativos, quando dispõe sobre os princípios que regem a administração pública. Dessa forma, o poder público deve não somente tornar públicos os seus atos, mas prover mecanismos que proporcionem aos atores sociais facilidade e acessibilidade na obtenção de informações. Uma forma de obter informações orçamentárias em meio ambiente seria por meio de um sistema criado nos moldes do SIOPS e do SIOPE, que disponibilizaria indicadores sobre o desempenho da gestão ambiental para a sociedade e órgãos fiscalizadores. Para a aplicação dos indicadores que serão propostos, foi realizado um estudo da gestão ambiental municipal no estado do Pará, a partir da Matriz de Acompanhamento da Gestão Ambiental Municipal desenvolvida pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente para identificar municípios com características propícias à aplicação de estudo de caso. Em particular, este trabalho sugere a formação de três grandes indicadores para um sistema de informações orçamentárias em meio ambiente. São eles: (a) indicador de sustentabilidade financeira, (b) indicador de despesas per capita; e (c) indicadores de investimentos em meio ambiente. Para efeito de teste, realiza-se uma aplicação dos indicadores em seis municípios do estado do Pará: Belém, Ananindeua, Marabá, Alenquer, Barcarena e Santa Isabel do Pará, escolhidos por serem, de acordo com a SEMA, os únicos municípios que estão estruturados para a gestão ambiental.

Palavras-Chave: Sistema de Orçamentos Públicos, Indicadores, Gestão Ambiental Municipal.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é traçar um panorama sobre o significado de um Sistema de Orçamento Público (SOP) e realizar proposições práticas para reflexão sobre as possibilidades de se criar um sistema de orçamento público em meio ambiente. Em particular, o artigo sugere a formação de três grandes indicadores para um sistema de informações orçamentárias em meio ambiente. São eles: (a) indicador de sustentabilidade financeira, (b) indicador de despesas per capita e (c) indicador de investimentos em meio ambiente. O primeiro e o

terceiro são formados por dois sub-indicadores. O artigo parte da premissa de que quanto maiores os indicadores resultantes, melhor é o desempenho da gestão ambiental municipal.

Do ponto de vista da metodologia, das técnicas e procedimentos utilizados, este estudo adotou a pesquisa bibliográfica e documental, cujo material se origina de bancos de dados oficiais, literatura acadêmica, artigos científicos, dados contábeis, fiscais e de gestão ambiental municipal. Em seguida, para efeito de teste, realiza-se uma aplicação dos indicadores em seis municípios do estado do Pará: Belém, Ananindeua, Marabá, Alenquer, Barcarena e Santa Isabel do Pará. Esses municípios foram escolhidos por serem, de acordo com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), os únicos municípios no estado do Pará que estão estruturados para a gestão ambiental, ou seja, possuem Conselho Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Meio Ambiente, arcabouço legal devidamente constituído (política de proteção ambiental) e um órgão municipal de meio ambiente composto por infra-estrutura física, corpo técnico e instrumentos de gestão ambiental.

O artigo está estruturado em sete seções incluindo esta introdução. A segunda seção trata de explicar o significado e os objetivos de um sistema de orçamento público, a título de revisão teórica. Para tal, realiza uma análise dos sistemas de orçamento público de saúde e educação como forma de trazer os elementos principais de um SOP. A terceira seção destaca a importância de se implantar um sistema de orçamento público em meio ambiente. Na quarta seção, o artigo traça um breve panorama sobre a estruturação dos municípios para a gestão ambiental no estado do Pará. O objetivo dessa seção é destacar os municípios que têm obtido maiores avanços em termos de organização para a gestão municipal. Em seguida, na quinta seção, o artigo apresenta a metodologia de formação dos indicadores até então pensados para um SOP em meio ambiente. Esses indicadores têm sido pensados sobre os dados que estão disponíveis sobre as contas municipais. Embora se reconheça que estes indicadores são limitados, acredita-se que eles são as únicas possibilidades existentes a partir das informações que estão disponíveis pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) relativos ao Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN), referente aos exercícios de 2005 a 2008. Na sexta seção, o artigo faz uma breve aplicação dos indicadores nos municípios selecionados. O objetivo é apresentar e discutir os resultados que foram obtidos com o uso dos indicadores e a relação com o desempenho da gestão ambiental de cada município. A título de conclusão, a sétima seção demonstra as possibilidades e os limites da aplicação dos indicadores na realidade concreta.

2 O SIGNIFICADO E OS OBJETIVOS DO SISTEMA DE ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é entendido como instrumento contábil e legal que identifica o montante dos recursos financeiros disponíveis ao setor público e sua origem, apontando para o destino da aplicação das disponibilidades em cada exercício financeiro, segundo programas previamente elaborados (SILVA, 2001). Para Santos (2001), outra forma de conceituar orçamento público é dizer que ele é um instrumento de controle sobre as finanças do governo.

A STN (2009) adota o conceito de que orçamento público é um importante instrumento de planejamento, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período.

Logo, foram criados meios de acompanhamento da aplicação desses recursos pela sociedade, até mesmo para facilitar a fiscalização da administração pública por meio de órgãos competentes. Assim, foram desenvolvidos o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) e, posteriormente, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

A partir de uma solicitação do Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Ministério Público Federal (MPF) e a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Distrito Federal, instauraram em 1994 o Inquérito Civil Público nº 01/94, solicitando aos gestores estaduais e municipais do Brasil informações sobre o total de receita e despesa relativo à área da saúde. Essas informações foram enviadas na forma de fotocópias dos balancetes, dificultando a consolidação e, conseqüentemente, as análises. Assim, em reunião realizada na X Conferência Nacional de Saúde, em 1996, ficou acordado que o Departamento de Informática do SUS (DATASUS) desenvolveria um sistema informatizado para obtenção das informações sobre gastos públicos em saúde. As primeiras versões do sistema, em planilha eletrônica, foram submetidas aos governos estaduais e aos municípios das capitais, solicitando dados para os exercícios financeiros de 1995 a 1997. Em 1999 o Ministério da Saúde assumiu a responsabilidade pelo sistema, passando a solicitar informações a todos os municípios brasileiros. Portanto, o SIOPS foi criado com o objetivo de coletar informações sobre receita e despesa com ações e serviços de saúde das três esferas de governo (LIMA, 2006).

O sistema passou a ser a mais importante fonte de informações sobre gastos públicos em saúde, com detalhamento não encontrado em nenhum outro; sendo seus dados amplamente utilizados para análises e estimativas de gastos (LIMA, 2006). Nesse sentido, disponibilizar informações orçamentárias e financeiras sobre o financiamento e o gasto com as políticas públicas de saúde constitui uma prerrogativa para o processo de avaliação do Sistema Único de Saúde (SUS) pelo governo e pelos vários atores sociais. Além de trazer inúmeros benefícios, com a possibilidade de aprimorar a gestão, de disseminação de experiências bem-sucedidas entre os entes federados e de adequada distribuição dos gastos entre investimento e custeio (TEIXEIRA, BARROSO 2003; TEIXEIRA 2003).

A partir de dados contábeis enviados pelos entes federados são constituídos os indicadores, que formam a base para o estabelecimento de políticas e prioridades melhor ajustadas às necessidades de saúde da população, podendo esta acompanhar as questões relativas à saúde através do SIOPS. O Sistema, portanto, é importante para o exercício da cidadania e para o controle, avaliação, acompanhamento e fiscalização, e ainda, como uma importante fonte de dados para realização de estudos por instituições de pesquisa (TEIXEIRA; BARROSO, 2003).

Com a colaboração do SIOPS no seu desenvolvimento e implantação, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o SIOPE foi instituído pela Portaria nº. 6, de 20 de junho de 2006, do Ministério da Educação.

Assim, o SIOPE é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo o site do SIOPE (<http://siope.fnde.gov.br/siope>), esse sistema tem como objetivo principal levar ao conhecimento da sociedade o montante que as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, sendo assim fortalecidos os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Apresenta uma forma de consulta à aplicação dos recursos orçamentários públicos, possibilitando o acesso indiscriminado a tais informações. Além disso, o SIOPE auxilia os gestores e profissionais educacionais dos Estados e Municípios no planejamento das suas ações, fornecendo informações atualizadas sobre receitas e despesas públicas e correspondentes recursos vinculados à educação.

3 A IMPORTÂNCIA DE UM SISTEMA DE ORÇAMENTO PÚBLICO EM MEIO AMBIENTE

Informações orçamentárias e aplicação de recursos em políticas de promoção do “meio ambiente ecologicamente equilibrado” nem sempre são tratadas de forma desagregada, impedindo o mapeamento de todas as ações concretamente relacionadas à área ambiental no âmbito das finanças municipais e permitindo existir diferentes formas de coletar informação sobre as despesas e receitas (CARLO, 2006).

Não obstante, a Constituição Federal, em seu art. 37, determina a publicidade dos atos e decisões administrativos, quando dispõe sobre os princípios que regem a administração pública, que são: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Antes, no inciso XXXIII do artigo 5º, determina que todos têm direito de receber do poder público informações do seu interesse particular ou coletivo e geral (BRASIL, 1988).

Portanto, a Carta Magna determina, simultaneamente, o dever da administração pública de informar o cidadão sobre seus interesses e da coletividade, e o direito que esse cidadão tem de receber tais informações. Dessa forma, o poder público deve não somente tornar públicos os seus atos, mas prover mecanismos que proporcionem aos atores sociais facilidade e acessibilidade na obtenção de informações.

Uma importante consequência da Constituição de 1988 e dos princípios nela citados, segundo Maffini (2005), foi justamente o reconhecimento e a consolidação do princípio da transparência da administração pública como um direito fundamental. Mesmo não citada na Constituição entre os princípios fundamentais da administração pública, a transparência se firmou como um princípio da administração, derivada da publicidade e da moralidade, principalmente no que concerne à gestão dos recursos públicos.

Uma forma de obter informações orçamentárias em meio ambiente seria por meio de um sistema criado nos moldes do SIOPS e do SIOPE, que disponibilizaria indicadores sobre a gestão ambiental para a sociedade e órgãos fiscalizadores.

Os resultados desta pesquisa apontam que os indicadores de gestão ambiental estão inseridos num contexto que nos remete a duas dimensões distintas, de acordo com o significado que estes configuram para: (i) os atores sociais e (ii) o poder público.

A primeira dimensão diz respeito ao cidadão. A Constituição Federal já assegura um meio ambiente ecologicamente equilibrado para presentes e futuras gerações (art. 225). Entretanto, a inacessibilidade a informações ambientais impossibilitaria o exercício desse direito (GRAF apud MILARÉ, 2007).

Isso porque, os cidadãos com acesso a informação tem maiores condições de atuar sobre questões sociais, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de participar nas decisões: quando bem informados, dispõem de valiosa ferramenta de controle social do poder público. Ou seja, os atores sociais só poderão se posicionar a respeito das questões ambientais se houver efetivo acesso a informações relativas a atos e decisões dos gestores públicos quanto à matéria (MILARÉ, 2007).

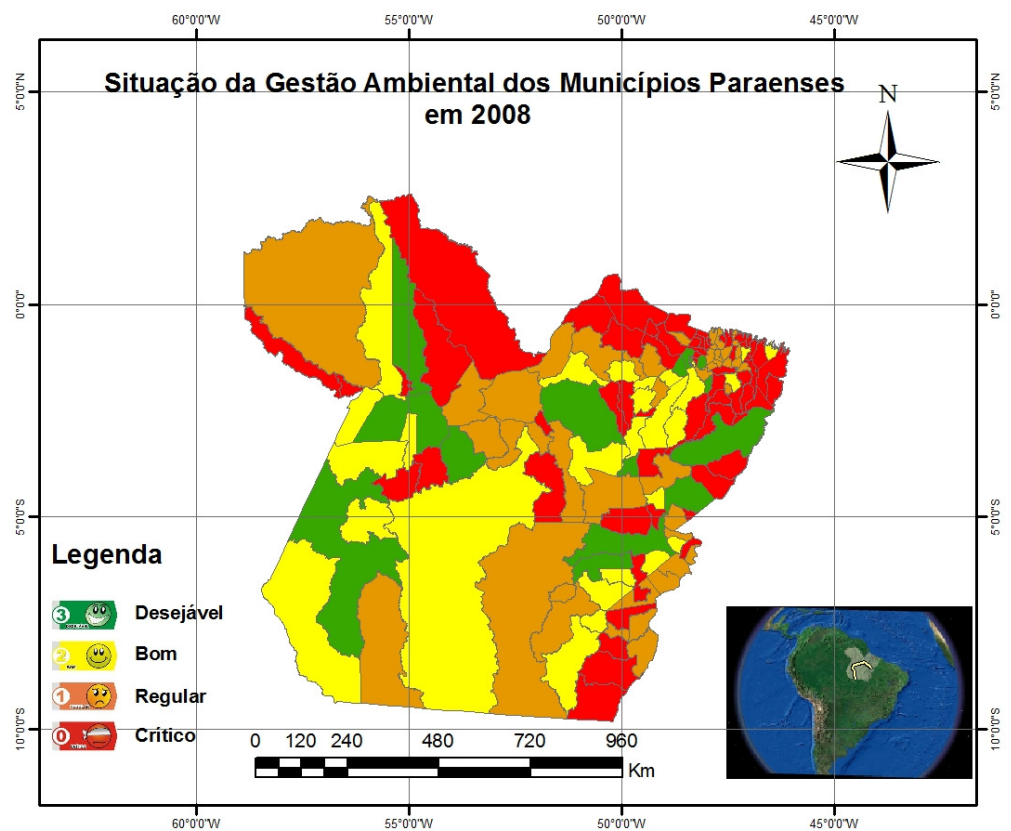
4 A ESTRUTURAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARÁ

Em primeiro lugar, faz-se necessário definir gestão ambiental. O conceito, segundo Carlo (2006), originou-se do sentido de administrar bens possuídos por um proprietário, relacionado assim, ao domínio privado, enquanto no domínio público compreende objetivos a serem alcançados e operações técnicas indispensáveis para realizá-los.

Por isso, para a aplicação dos indicadores que serão propostos a seguir, foi realizado um estudo da gestão ambiental municipal no estado do Pará, a partir da Matriz de Acompanhamento da Gestão Ambiental Municipal desenvolvida pela SEMA para, a partir desta, identificar municípios com característica propícias à aplicação de estudo de caso.

A SEMA, por meio da Diretoria de Planejamento Ambiental realizou um diagnóstico da gestão ambiental dos municípios paraenses relativo ao ano de 2008. Todos os municípios foram avaliados sob os seguintes aspectos: (a) Conselho Municipal de Meio Ambiente, se é atuante, se está implantado ou se não existe; (b) Fundo Municipal de Meio Ambiente, se está em pleno funcionamento, se presta contas ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, se está regulamentado ou se não existe; (c) arcabouço legal, ou seja, políticas de proteção ambiental, se existem de forma suficiente para implantar a gestão ambiental, se está regulamentada ou se não existe; (d) órgão municipal de meio ambiente, se existe uma secretaria específica para o meio ambiente ou se está atrelada a outra secretaria; (e) infra-estrutura, se existem condições espaciais e tecnológicas para o funcionamento do órgão ambiental municipal; (f) corpo técnico, se existem profissionais qualificados para atuar na questão ambiental; e (g) instrumentos de gestão ambiental: em implantação ou não.

Tais itens foram classificados pela SEMA em quatro estágios, de acordo com o nível estrutural: desejável, bom, regular e crítico. Neste estudo, os municípios foram classificados a partir do nível estrutural predominante, de forma a permitir o mapeamento da gestão ambiental municipal do estado. Assim, o município A foi classificado como desejável se a maioria dos itens estruturais foi classificado como desejável. Como resultado do mapeamento, foi obtido o mapa 1 abaixo:



Mapa 1: Situação da Gestão Ambiental nos municípios paraense em 2008.

Fonte: Elaboração própria, baseada no Diagnóstico da Gestão Ambiental Municipal realizado pela SEMA em 2008.

Assim, conforme tal classificação, a partir dos dados fornecidos pelo Diagnóstico, aproximadamente 10% dos municípios analisados se encontra com 80% dos itens classificados como desejáveis. Ananindeua, Belém, Santa Izabel do Pará, Marabá, Barcarena, e Alenquer possuem todos os itens considerados para uma gestão ambiental desejável, ou seja, Conselho Municipal de Meio Ambiente, com visibilidade e atuante; Fundo Municipal de Meio Ambiente em pleno funcionamento; arcabouço legal suficiente; Secretaria específica de Meio Ambiente; infra-estrutura compatível, com estrutura física e recursos tecnológicos; corpo técnico suficiente e qualificado; instrumentos de gestão implementados. Por outro lado, aproximadamente 30% dos municípios do Estado possuem 80% dos itens em situação crítica. É importante ressaltar que em doze municípios foi encontrada uma situação na qual se apresentava a inexistência de Conselho e Fundo Municipal de Meio Ambiente, arcabouço legal, Secretaria específica de Meio Ambiente, infra-estrutura, corpo técnico e instrumento de gestão. São eles: Maracanã, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, Bragança, Nova Timboteua, São João de Pirabas, Redenção, Curianópolis, Mocajuba, Faro, Nova Ipixuna e Capitão Poço.

Quanto ao aspecto da prestação de contas relativa à área ambiental, observou-se por meio de pesquisa realizada no Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), que nove municípios prestaram contas da gestão financeira, orçamentária e patrimonial do Fundo ou Secretaria Municipal de Meio Ambiente. São eles: Abel Figueiredo, Afuá, Alenquer, Belém, Dom Eliseu, Ourilândia do Norte, Pau D'arco, Santa Izabel do Pará e Santarém. Observou-se a partir desse resultado uma fragilidade no tocante a prestação de contas, referente ao restante dos 134 municípios. É importante salientar ainda que, dos municípios que prestaram contas, o município de Belém teve sua prestação de contas rejeitada e as dos demais ainda continuam em análise devido a recente regulamentação destes órgãos de meio ambiente nesses municípios. Não foi possível, na ocasião, a obtenção de informação quanto à causa da reprovação das Contas.

Cabe enfatizar que, segundo parecer CMS 085/2009-DAM/TCM, não há uma padronização dos órgãos ambientais municipais do Pará, ou seja, os municípios, na maioria das vezes, agregam a área ambiental a outras secretarias, não possuindo uma unidade gestora específica de natureza contábil, que possibilite a uma prestação de contas independente das demais Secretarias ou Fundos municipais. Isso revela um cenário de escassez de informação contábil na área ambiental municipal no estado.

Portanto, observando o panorama da gestão ambiental no Estado do Pará, a partir do Diagnóstico realizado pela SEMA, podemos verificar a necessidade de qualificar a gestão do meio ambiente por parte dos municípios, tanto no nível técnico como operacional, para o atendimento das questões sócio-ambientais relativas às especificidades locais e para a participação da sociedade no processo decisório, direito que garante a Constituição Federal.

5 METODOLOGIA DE FORMAÇÃO DE INDICADORES EM UM SOP EM MEIO AMBIENTE

O papel dos Indicadores de gestão ambiental, propostos neste estudo, seria demonstrar a situação da gestão ambiental de um determinado município em um determinado momento. Para Fernandes (2004), um indicador basicamente expressa uma determinada situação que se pretende avaliar, sendo que este é a representação do momento, demonstrando aquilo que está sendo feito, ou o que se projeta para fazer.

Os dados para esses indicadores seriam gerados a partir de informações fornecidas pelo setor contábil competente dos próprios municípios.

A princípio, a sugestão deste estudo é que os indicadores de Desempenho de Gestão Ambiental se baseiem primariamente nas experiências do SIOPS e do SIOPE, sendo, posteriormente feitos estudos para adequação das especificidades regionais, bem como da complexidade que as questões sócio-ambientais requerem. Após um estudo aprofundado, estabelecendo uma analogia, são apontados cinco indicadores (tabela 1).

Tabela 1 - Indicadores de Desempenho de Gestão Ambiental

Indicadores	
1	Participação % das Transferências para o Meio Ambiente no total de recursos transferidos para o Município
2	Participação % da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais na Receita Total do Município
3	Despesa total com Meio Ambiente, sob a responsabilidade do Município, por habitante
4	Participação % da despesa com projetos ambientais em relação à despesa total do Município
5	Participação da receita própria aplicada em Meio Ambiente.

Fonte: Elaboração Própria

6 DESEMPENHO EM GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARÁ A PARTIR DE UM SOP EM MEIO AMBIENTE

Em particular, este trabalho sugere a formação de três grandes indicadores para um sistema de informações orçamentárias em meio ambiente, nos quais estariam incluídos os indicadores citados acima. São eles: (a) indicador de sustentabilidade financeira (que inclui a *Participação % das Transferências para o Meio Ambiente no total de recursos transferidos para o Município* e a *Participação % da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais na Receita Total do Município*), (b) indicador de despesas per capita (que inclui a *Despesa total com Meio Ambiente, sob a responsabilidade do Município, por habitante*); e (c) indicadores de investimentos em meio ambiente (que inclui a *Participação % da despesa com projetos ambientais em relação à despesa total do Município* e a *Participação da receita própria aplicada em Meio Ambiente*).

Parte-se da premissa de que, quanto maiores os indicadores resultantes, melhor é o desempenho da gestão ambiental municipal.

Para efeito de teste, este estudo realiza uma aplicação dos indicadores em seis municípios do estado do Pará: Belém, Ananindeua, Marabá, Alenquer, Barcarena e Santa Isabel do Pará. A escolha se deu por serem os únicos municípios no estado do Pará, de acordo com a classificação adotada neste trabalho, a partir do Diagnóstico da SEMA, que estão estruturados com um nível desejável para a gestão ambiental.

6.1 Indicador De Sustentabilidade Financeira

O indicador *Participação % das Transferências para o Meio Ambiente no total de recursos transferidos para o Município* foi obtido pela divisão da receita total pelas transferências relativas ao meio ambiente. Por meio da aplicação deste sub-indicador obteve-se um resultado que indica o montante que cada ente federativo estudado recebeu referente às questões ambientais em relação à arrecadação total do município.

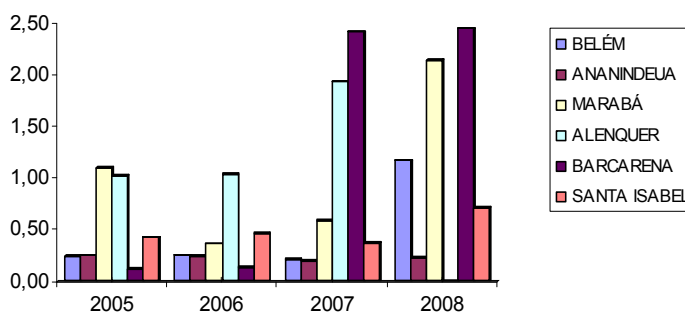


Gráfico 1: Participação % das transferências para o Meio Ambiente no Total de Recursos Transferidos.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SISTN.

Observou-se que os municípios que atingiram maiores indicadores foram Barcarena e Marabá (gráfico 1). Isto pode ser explicado pelo fato de que a Constituição assegura aos municípios participação no resultado ou compensação financeira pela exploração dos recursos naturais, sendo que segundo Elias (2008), nesses municípios está concentrada a maioria das organizações do Setor Industrial de Transformação Mineral no estado do Pará. Por essa razão estudaremos a seguir os casos desses dois municípios.

Tabela 2 – Arrecadação Municipal e Indicador (a) de Barcarena

ANO	RECEITA TOTAL	TRANSF. MEIO AMBIENTE	INDICADOR
2005	102.216.724,27	125.734,72	0,12
2006	117.418.834,86	147.912,31	0,13
2007	131.086.825,88	3.167.053,64	2,42
2008	160.687.681,68	3.938.423,26	2,45

Fonte: Elaboração Própria com base em dados do SISTN.

Em Barcarena as receitas relativas à área ambiental são, na maioria, transferências da União referente a compensação financeira pela exploração de recursos naturais. Os exercícios de maior arrecadação foram 2007 e 2008.

Tabela 3 – Arrecadação Municipal e Indicador (a) de Marabá

ANO	RECEITA TOTAL	TRANSF. MEIO AMBIENTE	INDICADOR
2005	155.502.908,59	1.712.674,26	1,10
2006	165.596.099,71	602.489,65	0,36
2007	200.937.854,93	1.182.111,77	0,59
2008	315.743.203,79	6.776.238,50	2,15

Fonte: Elaboração Própria com base em dados do SISTN.

Em Marabá as transferências para o meio ambiente são relativas na maior parte a Compensação Financeira de Recursos Minerais (CEFEM).

O indicador (b), ou seja, Participação % da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais na Receita Total do Município, foi obtido através da divisão do total de receitas de impostos pela receita total. Com a aplicação desse indicador é possível observar a capacidade de arrecadação do ente municipal em relação à receita total, ou seja, quanto maior a arrecadação, maior a organização do município, auto-suficiência e riqueza econômica. Observou-se que os maiores indicadores estão concentrados nos municípios de Barcarena e Belém (gráfico 2).

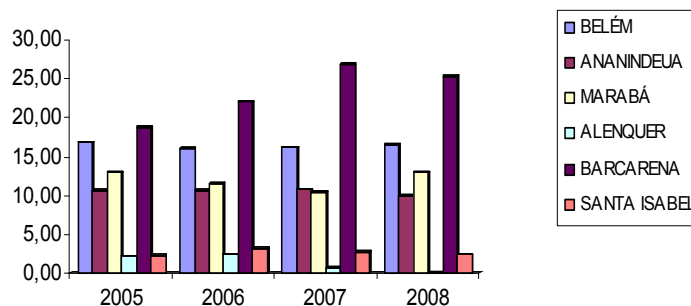


Gráfico 2: Participação % da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais na Receita Total do Município.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SISTN.

Em ambos os municípios a arrecadação dos impostos se constitui, basicamente, pelo Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN). Uma das explicações para essa expressiva arrecadação é que esses municípios, segundo Dias (2009), fazem parte do grupo de municípios que sediam em seus territórios o maior número de empresas (64%) beneficiadas pela política de incentivo fiscal do Estado, o que fortalece o setor de serviços.

A receita de impostos não possui uma destinação específica para sua aplicação, a não ser a incidência de um percentual a ser aplicado na saúde e na educação, conforme Emendas Constitucionais n.º 29/2000 e a n.º 53/2006. Assim, quanto maior a arrecadação do ente municipal, maior o montante deste recurso estará disponível para ser alocado em questões ambientais.

6.2 Indicador De Despesa Per Capita

A partir deste indicador se revelou o montante da despesa que os municípios analisados aplicaram em questões ambientais sob a responsabilidade do município, em relação ao número de munícipes existentes em seu território. Esse indicador foi obtido pela divisão do valor total das despesas relativas à área ambiental, ou seja, as despesas da função 18 – Gestão Ambiental, pelo número de habitantes do território, indicando assim o valor per capita aplicado.

Observou-se que o município que atingiu o maior indicador de despesa per capita aplicada em meio ambiente foi Marabá, seguido de Barcarena (gráfico 3).

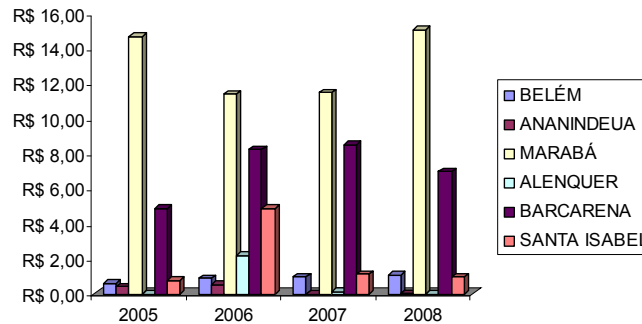


Gráfico 3: Despesa Per Capita.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SISTN.

É importante salientar o fato observado nesta pesquisa, de que os municípios que atingiram maiores indicadores de sustentabilidade financeira, ou seja, Participação % das Transferências para o Meio Ambiente no Total de Recursos, foram Barcarena e Marabá (gráfico 1). Este indicador revelou o montante que cada ente federado recebeu relativo à compensação financeira pela exploração de recursos naturais e minerais. Acredita-se que isso pode explicar o maior indicador de despesa per capita encontrado para estes municípios.

6.3 Indicador De Investimentos Em Meio Ambiente

Este indicador está subdividido em: (i) Participação % da Despesa com Projetos Ambientais em Relação à Despesa Total do Município e (ii) Participação da Receita Própria Aplicada Em Meio Ambiente.

Através do indicador (i) Participação % da Despesa com Projetos Ambientais em Relação à Despesa Total do Município, foi possível a análise do grau de desempenho e apoio do município na área de meio ambiente. Foi confrontada a despesa total dos municípios estudados em relação à despesa da função 18 – Gestão Ambiental. Observou-se que os níveis mais altos de investimentos estão em Marabá e Belém (Gráfico 8).

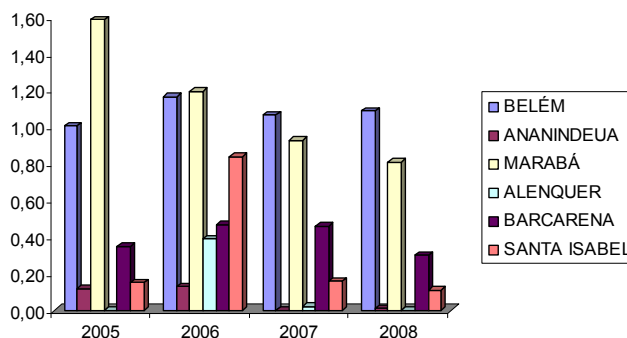


Gráfico 4: Investimentos Em Meio Ambiente – Função 18 – Gestão Ambiental.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SISTN.

A proposta para obtenção do indicador (ii) Participação da Receita Própria aplicada em Meio Ambiente, seria o levantamento do montante de receita própria aplicado na função 18 – Gestão Ambiental. Não foi possível fazer o teste, pois, constatou-se a inexistência de relatórios contábeis de uma unidade gestora de natureza contábil específica que possibilitasse verificar as fontes de receitas aplicadas na despesa relativa à função 18.

7 CONCLUSÃO

O SOP em Meio Ambiente, ao seguir os moldes do SIOPS e SIOPE, proporcionaria não só a consulta e o acompanhamento da aplicação dos recursos em meio ambiente, mas também a geração de indicadores que revelariam o desempenho da gestão ambiental no estado do Pará.

Dessa forma, o Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Meio Ambiente, disponibilizaria à sociedade, por meio de uma página na Internet, dados contábeis e indicadores relativos ao desempenho da gestão ambiental municipal. Por meio desses indicadores seria possível uma avaliação e posterior análise crítica, dentro de um planejamento estratégico por parte do poder público.

Dentro do aspecto de políticas públicas voltadas para a área ambiental municipal do Estado, podemos destacar dois extremos nesta pesquisa: (a) a gestão ambiental municipal no Estado se encontra fragilizada, tendo em vista o grande número de municípios que encontram-se em situação crítica e regular (mapa 1); e (b) mesmo os órgãos envolvidos no acompanhamento da gestão ambiental municipal não detêm informações suficientes. Isso por que, durante a pesquisa foi identificada a inexistência de informações no Diagnóstico da Gestão Ambiental Municipal realizado pela SEMA, o que incidiu em limitações quanto a confecção do banco de dados.

Quanto ao aspecto das transferências relativas à área ambiental, pode-se observar através dessa pesquisa que para os municípios estudados, essas transferências foram, em sua maioria, as compensações pelo uso de recursos naturais e minerais. Assim, não constituíram financiamento ambiental. Tal fato é incompatível com a descentralização da gestão ambiental no estado, uma vez que o objetivo da descentralização é a transferência de recursos, poderes e responsabilidades para autoridades que representam e tem que prestar contas às populações locais, aumentando a eficiência e a transparência administrativa e estimulando a participação popular (TONI E PACHECO, 2005).

Uma das vantagens da geração de indicadores que permitam a análise da gestão ambiental é que através destes, tanto o poder público como a sociedade disponibilizarão de um instrumento para a tomada de decisão e para o controle social, respectivamente. A gestão ambiental municipal deve ser feita pelo poder público, sem isolar a sociedade. No entendimento de Silva (2007), no âmbito municipal, a gestão ambiental é o instrumento de ordenamento da questão do meio ambiente, envolvendo a sociedade civil organizada e a gestão pública municipal.

É importante reconhecer a limitação desses indicadores, porém se acredita que no momento estes são as únicas possibilidades existentes a partir das informações que estão disponíveis pela STN através do SISTN.

O TCM, por meio de parecer, confirma o exposto acima, ao revelar que, do universo de cento e quarenta e quatro municípios existentes no estado do Pará, das nove prestações de contas de órgãos ambientais apresentadas até 2009, oito ainda se encontram em processo de

análise por aquela Corte de Contas. O que comprova a dificuldade de se obter dados contábeis e financeiros desses órgãos. Essa foi a maior limitação deste estudo, pois, ao não estarem disponíveis informações contábeis relativas a um Fundo com natureza contábil, procurou-se basear em dados relativos aos Balanços Anuais disponíveis no SISTN. É importante ressaltar que no tocante à fonte de receita aplicada na função gestão ambiental, esses dados foram insuficientes, não sendo possível a identificação de que as receitas aplicadas nessa função são referentes aos recursos relativos ao meio ambiente ou outra fonte de receita.

Sendo assim, o principal limite identificado foi a necessidade da criação de fundos de meio ambiente com natureza contábil para os municípios gerarem esses indicadores, o que não é obrigatório em lei. Só por meio de uma unidade gestora, seria possível a obtenção de relatórios contábeis específicos. Por isso a importância de se estruturar um setor contábil para a área, posto que as ciências contábeis têm como objetivo principal o fornecimento de informações úteis e relevantes para a tomada de decisões (IUDÍCIBUS, 2006).

Ao término deste trabalho podemos citar duas dimensões no tocante a gestão ambiental sustentável: Primeiramente, urge a necessidade de enfrentar o desafio de mudar o modelo de gestão ambiental imposto por paradigmas retrógrados, buscando uma gestão que possibilite principalmente atender as questões sócio-ambientais relativas às especificidades locais e a participação da sociedade no processo decisório, direito que garante a Constituição Federal; Em segundo lugar, se houver o fortalecimento da gestão ambiental participativa e se esta priorizar o planejamento, serão alcançadas melhorias na qualidade ambiental, uma vez que mais recursos serão alocados para este fim.

Em suma, espera-se que a partir do fortalecimento da Gestão Ambiental no Estado do Pará seja possível uma verdadeira mudança nos rumos da atual degradação ambiental, desenhando um horizonte de melhores perspectivas de qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

CARLO, Sandra de. **Gestão Ambiental nos Municípios Brasileiros: impasses e heterogeneidade**. 2006, 330 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_arquivos/4/TDE-2008-08-26T151912Z-3090/Publico/2006_SandradeCarlo.pdf> . Acesso em: 25 out. 2008.

DIAS, Adilson Freitas. **Uma abordagem sobre a capacidade fiscal, ISS, Emprego e Valor Adicionado Bruto da indústria**. 2009. 119 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém: 2009.

ELIAS, Leila Márcia Souza de Lima. **Análise da Sustentabilidade Organizacional das Indústrias de Transformação Mineral do Estado do Pará**. 2008. 110 f. Dissertação (Gestão e Desenvolvimento Regional) – Departamento de Economia, Contabilidade e Administração, Universidade de Taubaté, Taubaté: 2008.

FERNANDES, Djair Roberto. Uma contribuição sobre a construção de indicadores e sua importância para a gestão empresarial. **FAE**, Curitiba, v. 7, n.1, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://www.cde.br/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v7_n1/rev_fae_v7_n1_01_dejair.pdf> . Acesso em: 02 dez. 2008.

IUDÍCIBUS, S. **Teoria da Contabilidade**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LIMA, Claudia Risso Araújo et al. Financiamento Público em Saúde e Confiabilidade dos bancos de dados nacionais. Um estudo dos anos de 2001 e 2002. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, set. 2006. Disponível em: < <http://www.scielosp.org/pdf/csp/v22n9/09.pdf>>. Acesso em 25 out. 2008.

MAFINNI, Rafael Da Cás. O Direito Administrativo Nos Quinze Anos Da Constituição Federal. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abr./mai./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PARÁ. Secretaria de Meio Ambiente. **Matriz de Acompanhamento da Gestão Ambiental Municipal**. Belém, 2008.

PARÁ. Tribunal De Contas Dos Municípios Dos Estado Do Pará. **Parecer nº CMS 085/2009-DAM/TCM**. Belém, 2009.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. Orçamento Público e os Municípios: Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 7, n. 4, jul./ago. 2001. Disponível em: <http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/pdf/artigo_121.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2009.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público**. Brasília: STN, 2009. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Volume_I_Procedimentos_Contabeis_Orcamentarios.pdf . Acesso em: 25 out. 2009.

SILVA, Mauro Santos. Orçamento Público e Controle: Uma primeira leitura da experiência do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: 2001.

SILVA, João Marcio Palheta da. Perfil dos Municípios Paraenses. In: ROHA, Gilberto de Miranda (org.). **Gestão Ambiental: Desafios e Experiências Municipais no Estado do Pará**. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2007. p. 41-51.

SISTEMA DE COLETA DE DADOS CONTÁBEIS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO. **Balancos Anuais**. Brasília, 2005-2008.

TEIXEIRA, Hugo Vocurca; TEIXEIRA, Marcelo Gouvêa. Financiamento da Saúde Pública no Brasil: A experiência do Siops. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2003. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000200005>. Acesso em: 25 out. 2008.

___ ; BARROSO, Viviane Gonçalves. Gastos público com saúde no Brasil: possibilidades e desafios. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<http://www.abres.cict.fiocruz.br/docs/9.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2009.

TONI, Fabiano; PACHECO, Pablo. **Gestão Ambiental Descentralizada: Um Estudo Comparativo de Três Municípios da Amazônia Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. 75p.