



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIAS, CONTÁBEIS,
SECRETARIADO EXECUTIVO

RELAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A
DISPONIBILIDADE DE RECURSOS PARA QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS NOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ COM MAIS DE 50 MIL HABITANTES.

PAULO ROBERTO DINIZ BEZERRA

FORTALEZA

2014

PAULO ROBERTO DINIZ BEZERRA

**RELAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A
DISPONIBILIDADE DE RECURSOS PARA QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS NOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ COM MAIS DE 50 MIL HABITANTES.**

Artigo apresentado ao Curso de Ciências Contábeis do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Professora Joyce Arrais de Andrade

FORTALEZA

2014

**RELAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A
DISPONIBILIDADE DE RECURSOS PARA QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS NOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ COM MAIS DE 50 MIL HABITANTES.**

RESUMO

A questão da responsabilidade ambiental vem sendo amplamente discutida na sociedade, a fim que sejam criadas medidas que atenuem o impacto ambiental. A sua necessidade deu-se em razão de ações e omissões humanas capazes de provocar danos a terceiros, desta forma a responsabilidade surgiu com o propósito de repará-los. Para expressar o compromisso ambiental, os municípios cearenses dispõem do Plano Plurianual(PPA), que tem a previsão de programas e ações a serem executados no período de governo. Assim, como forma de verificar a responsabilidade socioambiental dos municípios cearenses com população acima de 50 mil habitantes, a presente pesquisa tem por objetivo geral analisar a representatividade dos recursos aplicados às questões socioambientais presentes no Plano Plurianual (PPA) para o período de 2010-2013. Foram analisados 34 municípios cearenses e somente 31 deles têm informações que possibilitam concluir, diante dos resultados obtidos, que apesar da maioria dos municípios manterem programas e ações voltadas para melhoria do meio ambiente, os recursos destinados ainda são irrisórios, gerando abaixo de 3% do valor do PPA dos respectivos municípios, com destaque para o município de Canindé que apresentou a maior alocação relativa (13,03%). A metodologia adotada foi exploratória com caráter descritivo, que concretiza com análise bibliográfica e documental do Plano Plurianual de 2010-2013 dos municípios pesquisados.

Palavras-Chave: Compromisso Ambiental. Plano Plurianual. Municípios Cearenses.

RELATIONSHIP BETWEEN THE BUDGET PLANNING AND AVAILABILITY OF FUNDS FOR ENVIRONMENTAL ISSUES IN THE MUNICIPALITIES OF STATE CEARÁ WITH MORE THAN 50 THOUSAND PEOPLE.

ABSTRACT

The issue of environmental responsibility has been widely discussed in society, so that measures to mitigate the environmental impact to be created. Their need was given due to human actions and omissions that can cause harm to others, so the responsibility has emerged in order to repair them. To express environmental commitment, the municipalities of Ceará have the Multiyear Plan (PPA), which has the prediction programs and actions to be executed during the period of government. Thus, in order to verify the environmental responsibility of Ceará municipalities with population over 50 000 inhabitants, this research has the objective to analyze the representativeness of resources applied to environmental issues present in the Multiyear Plan (PPA) for the period 2010-2013 . 34 municipalities of Ceará were analyzed and only 31 of them have information that enables complete, before the results obtained, that although most municipalities maintain programs and actions aimed at improving the environment, the resources allocated are still paltry, generating less than 3% of PPA value of the respective municipalities, especially the Canindé that showed higher relative allocation (13.03%). The methodology was exploratory to descriptive character, embodying with bibliographical and documentary analysis of the Multi-Year Plan for 2010-2013 of the municipalities surveyed.

Keywords: Environmental Commitment. Multiyear Plan. Cearenses municipalities.

1. INTRODUÇÃO

A questão ambiental tem estado na relação das discussões dos governos, das empresas e da sociedade em geral, haja visto as mudanças climáticas e os fenômenos naturais decorrentes, os quais trazem impactos devastadores sobre a vida no planeta, tornando extremamente vulneráveis exatamente as camadas mais pobres da população, (GOMES et al 2011, p. 1).

Em junho de 1992 representantes de 178 países se reuniram na cidade do Rio de Janeiro para Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento – Eco 92, também chamada Rio-92, evento que é realizado a cada dez anos. Durante o encontro foram estabelecidos alguns compromissos importantes para a história do desenvolvimento sustentável e para preservação do meio ambiente no mundo. Foi na Eco 92 que foram assinadas a Convenção sobre a Mudança do Clima, que trata do aquecimento global e a Convenção sobre a Diversidade Biológica, que objetiva preservar os ecossistemas e *habitats*. O documento mais abrangente criado na Eco 92 foi Agenda 21, que estabelece estratégias globais, nacionais e locais para promover o desenvolvimento sustentável.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida também como Rio+20A, realizou-se em junho de 2012 e atraiu para capital fluminense líderes e representantes de 193 países-membros, cujo objetivo era [discutir](#) sobre a renovação do compromisso político com o [desenvolvimento sustentável](#).

O administrador público preocupado com a degradação dos recursos naturais, a contaminação dos mananciais, dos solos e do ar e da diminuição da qualidade de vida da população, deve despertar, em diversos níveis do governo, a necessidade de buscar solução para estes problemas. A ideia é que as atividades humanas não exerçam tamanha pressão sobre o meio ambiente a ponto de esgotar seus recursos. Faz-se também necessárias ações por parte do governo federal, estadual e municipal para diminuir esses impactos ambientais.

Qual o montante de recursos aplicados para as questões ambientais dos municípios cearenses com população acima de 50 mil habitantes? Primeiramente a Constituição Federal de 1988 relata sobre as responsabilidades dos entes federativos em relação a meio ambiente, além de descrever quais recursos ambientais estão sob responsabilidade do Estado. De acordo com a Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, a gestão ambiental é de competência do Governo (federal, estadual e municipal). Desse modo, os entes federativos

têm dever de fazer a gestão ambiental, que implica em prever as despesas e fixar as receitas relativas a questão ambiental.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a representatividade dos recursos aplicados às questões socioambientais presentes no Plano Plurianual (PPA) dos municípios cearenses com a população acima de 50 mil habitantes no período de 2010-2013. Além disso, busca atingir os seguintes objetivos específicos: investigar a evolução da legislação pública brasileira no que se refere aos instrumentos de planejamento e transparência, mensurar as ações e programas propostos pelos municípios cearenses relativos as questões ambientais e identificar os mais representativos às questões socioambientais

Em termos práticos, a pesquisa se justifica como forma de informação para a sociedade em geral, na temática, tendo em vista os impactos ambientais causados, principalmente pela omissão do Estado em atividades que têm maior potencial em poluir o meio ambiente.

Para o alcance dos objetivos, delineia-se uma pesquisa descritiva, de natureza qualitativa, que utiliza-se de procedimentos bibliográfico e documental. Foi coletado e analisado o universo de 34 municípios cearenses com população acima de 50 mil habitantes e retirado uma amostra de 31 deles que apresentaram melhor transparência nos recursos destinados para o meio ambiente. O acesso aos relatórios do Plano Plurianual (PPA) deu-se através dos *websites* das prefeituras e do Tribunal de Contas dos Municípios.

O estudo está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. As seções dois e três compõem o arcabouço teórico que serve como fundamentação para a pesquisa. A seção quatro aborda a metodologia da pesquisa, apresentando a forma como os dados foram obtidos e as análises utilizadas. Na seção cinco, são debatidos os resultados encontrados e, por fim, na seção seis, são apresentadas as conclusões da pesquisa seguida das referências bibliográficas.

2. **RESPONSABILIDADE SOCIAL E AMBIENTAL**

Os termos sustentabilidade e meio ambiente estão cada vez mais em evidência na sociedade. Isso faz com que empresas e governo passem a adquirir mais conhecimento sobre essas questões e saibam como incorporá-lo às suas práticas.

Para o BNDES (2014) “a sustentabilidade e a responsabilidade social são temas que têm ocupado de forma crescente as discussões dentro de governos, empresas e organizações em todo o mundo”. São cada vez mais evidentes para a sociedade a função social das organizações e a correlação entre os sistemas econômico, social e ambiental.

Segundo De Luca (1998, p. 17), “as inter-relações existentes entre a empresa e os vários elementos do seu ambiente nos mostram a grande dimensão da responsabilidade social”. A responsabilidade social com seu campo de ação global atinge, direta ou indiretamente, várias partes envolvidas (investidores, fornecedores, consumidores, colaboradores, etc.).

Sustentabilidade é um termo usado para definir ações e atividades do ser humano que visam suprir as necessidades presentes e vindouras, sem afetar o futuro das próximas gerações. A sustentabilidade está diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico e material sem danificar o meio ambiente. É usar de forma inteligente e de maneira proveitosa os recursos naturais para que as gerações futuras possam usufruí-los também.

Para Simionatto e Pfeiffer (2006, p. 9), responsabilidade social é “[...] desenvolver ações sociais e ambientais voltadas para melhoria da qualidade de vida de trabalhadores, comunidade e clientes”.

Para Carrol (1979, p. 500), “[...] a responsabilidade social dos negócios engloba as expectativas econômicas, legais, éticas e discricionárias que a sociedade tem da organização num dado ponto de tempo”.

Para Oliveira (2008), a partir da década de 1960 os países começaram a comercializar serviços caracterizando a Era Pós-Industrial e influenciou positivamente na sociedade, ambiental e tecnológica. Logo, essa nova forma de economia deu surgimento em movimentos pacifista, feminista, dos direitos civis e ambientalistas.

Em 1987, o Relatório Nosso Futuro Comum, da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, retomou a questão, lançando o conceito de desenvolvimento sustentável, cuja proposta visa compatibilizar o crescimento econômico com o equilíbrio ambiental, de maneira a garantir a satisfação das necessidades das gerações presentes e futuras.

Outro Marco foi a Eco 92, a conferência mundial sobre o meio ambiente realizada no Rio de Janeiro, em 1992. O encontro aprovou o documento Convenção sobre a Mudança do Clima, que trata do aquecimento global e a Convenção sobre Diversidade Biológica, que trata da preservação dos ecossistemas e habitats. O documento mais abrangente elaborado pelo encontro foi a Agenda 21, um plano que estabelece estratégias globais, nacionais e locais para promover o desenvolvimento sustentável no mundo.

Jacobi (2013) descreve a origem do movimento ambientalista no Brasil, em que as primeiras iniciativas de preservação ambiental datam da década de 1950. Pode ser citado a

criação da União Protetora do Ambiente Natural (UPAN) e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN). Essas organizações não governamentais tinham o objetivo conservacionista, voltados para a preservação da fauna e da flora, com ênfase nas espécies ameaçadas de extinção. O governo na época, em relação ao meio ambiente, cria o Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934, que definiu o direito de propriedade e de exploração dos recursos hídricos para abastecimento, irrigação, navegação, usos industriais e geração de energia.

Em 1930, tem-se mais dois documentos importantes: o Decreto nº 1.713, de 02 de agosto de 1937, que criou o Parque Nacional de Itatiaia, no Rio de Janeiro e o Decreto-Lei nº 25, que organizou o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Até então a preocupação dos governantes era demonstrada com o saneamento, com a conservação e a preservação do patrimônio natural, histórico e artístico do país e com os problemas provocados pelas secas e enchentes, de acordo com a biblioteca didática de tecnologias ambientais (BTD@, 2011).

No ano de 1940 foi criado o Código das Minas pelo Decreto nº 1.985, que estabelecia o dever do proprietário de evitar a poluição. Dessa forma evitaria qualquer dano para a sociedade ao explorar sua propriedade, além de conservar o meio ambiente (BRASIL, 1940).

Todavia, segundo a BTD@ (2011), foi a partir da criação do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) que as Áreas de Preservação Ambiental (APP), bem como o reconhecimento das florestas e demais formas de vegetação como bens de interesse comum a todos os cidadãos brasileiros surgiram, nos anos 1960.

O governo brasileiro teve uma resposta mais efetiva relacionada com o meio ambiente através da criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, em 1973. Apesar de ter sido um importante marco nessa questão, a motivação primeira foi dar resposta às inquietações internas e externas do que propriamente empreender ações proativas sobre o assunto.

O Brasil, na Conferência de Estocolmo, liderou o bloco de países em desenvolvimento resistentes ao reconhecimento da importância da problemática ambiental sob o argumento de que a principal poluição era a miséria. Surgiu uma dinâmica de dois setores da sociedade, entre agências ambientais estatais e algumas entidades ambientalistas, caracterizada por uma relação dialética baseada no conflito e na cooperação. Logo, do ponto de vista das empresas e do governo a questão ambiental era tida como contrária aos interesses do crescimento econômico do Brasil, pois nos anos 1970, quando passaram a ser mais numerosos os ativistas

ambientais, o País encontrava-se no auge do desenvolvimento econômico, com a implantação de indústrias altamente poluentes, como a petroquímica e a instalação de grandes projetos energético-minerais, embalados pelo lema “desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde” do então Ministro do Interior Costa Cavalcanti.

3. PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

De acordo com Castro (2010), o planejamento ilustra a primeira função administrativa pelo motivo que direciona as demais funções. O planejamento é a função administrativa que define, antecipadamente, quais os objetivos a atingir, o orçamento e as ações a empreender para alcançá-los. Já na área pública, esta função é tratada no Plano Plurianual (PPA).

O desenvolvimento empresarial e acadêmico foi de vital importância para realizar estudos e controle das funções administrativas estatais, pois sem elas ficaria difícil garantir a sobrevivência da atividade empresarial. Neste período surgiram técnicas orçamentárias, em que pode-se citar: Orçamento Tradicional, Orçamento Base Zero, Orçamento de Desempenho, Orçamento Participativo e o Orçamento-Programa.

O Orçamento Tradicional ou Clássico, conforme Silva (2011) é a técnica mais antiga que apenas apresenta a fixação da despesa e a previsão da receita, sem preocupar-se com nenhum planejamento das ações da administração pública.

Cavalcante (2007) descreve que “o orçamento por resultados ou desempenho é considerado uma estratégia operacional desenvolvida no âmbito do *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública”. A origem desse movimento por ações e por resultados da administração pública se deu pela crise fiscal e pelas pressões da sociedade na década de 80 em diversos países, que clamavam por melhorias na eficiência e efetividade dos serviços públicos.

No Brasil, a ideia de colocar em atividade o orçamento por desempenho ou resultados vinha sendo internamente debatido no governo desde 1996 e concretizou-se definitivamente no Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003, denominado Avança Brasil, de acordo com Cavalcante (2007). O Orçamento por Desempenho, segundo Silva (2011), amplia o conceito do Orçamento Tradicional e teve sua origem no século passado. O gestor, neste tipo de orçamento, preocupa-se apenas com os gastos, isto é, com as ações que o governo executa.

O orçamento programado foi introduzido no Brasil através da Lei nº 4320/64 e pelo decreto – lei nº 200/67. As características mais marcantes dessa técnica é a utilização do

planejamento em sua elaboração, dependendo das ações que a administração pública vai realizar no futuro.

O orçamento programado pode ser entendido como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo que, através da identificação dos seus programas, projetos e atividades, estabelece os objetivos e metas a serem implementadas, bem como a previsão dos custos relacionados. Com a CF/88 implantou-se definitivamente o orçamento programa no Brasil, ao colocar em vigor a normatização da matéria orçamentária através do Plano Plurianual (PPA) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), ficando evidente o extremo zelo do constituinte com o planejamento das ações do governo.

O orçamento programado é a metodologia utilizada, atualmente, para elaboração do orçamento pela administração pública que baseia-se em alocar os recursos com ênfase não no objeto do gasto, mas no seu objetivo. Portanto, consiste não apenas num documento financeiro, mas principalmente um instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando seus projetos, atividades e operações especiais em consonância com os planos e diretrizes estabelecidos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma lei complementar que reforça a transparência orçamentária do Governo (federal, estadual e municipal). A LRF começou a vigorar no ano 2000 e mostra um esforço do Governo para criar regras de incentivo e responsabilidade fiscal, ou seja, para que haja um maior controle nas despesas públicas, com racionalidade e transparência na execução desses gastos, de acordo Niyama e Tibúrcio (2011). Portanto uma “ferramenta” de controle para a administração pública possa desempenhar seu papel da melhor forma possível na aplicação dos recursos públicos e que através da elaboração de seus orçamentos de acordo com a LRF traga mais clareza nos gastos públicos para a sociedade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veio dar mais transparência ao planejamento orçamentário, pois já tinha previsão legal através da lei nº 4.320/64, mas de forma discricionária para os agentes públicos. Dessa forma, o Brasil utiliza a lógica do Orçamento-Programa que, com alguns problemas a resolver, recursos e classificação, com os seguintes instrumentos previstos na LRF: o Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com Fortes (2005), o Plano Plurianual (PPA) legalizará, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada. O PPA veio para substituir o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) sendo inclusive mais amplo, no qual são inseridos as diretrizes, objetivos e metas do governo para o período de quatro anos.

Os seguintes conceitos são apresentados para melhor entendimento, Silva (2011):

As diretrizes são orientações gerais ou princípios que nortearão a captação e o gasto público com vistas a alcançar os objetivos. Os objetivos indicam os resultados a serem alcançados pela administração pública quando a execução orçamentária e as metas e o desmembramento dos objetivos em termos mensuráveis.

De acordo com Silva (2011, p.35), programa representa o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurados por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual.

Segundo Kohama (2009), o Plano Plurianual (PPA) é um plano de médio prazo que visa ordenar as ações dos governantes para atingir os objetivos e metas fixadas para um período de quatro anos e inserido, também, para os governos estaduais e municipais. O PPA estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras despesas correntes e para os programas de duração continuada.

O Plano Plurianual (PPA) é uma ferramenta de planejamento governamental (planejamento estratégico) de longo prazo, onde são inseridos os projetos e atividades que a administração pública pretende concretizar. Sua vigência é de quatro anos e obrigatório para todos os entes da federação. O PPA começa a vigorar a partir do segundo exercício financeiro do mandato do chefe do poder Executivo até o final do primeiro exercício do mandato seguinte.

A Lei das Diretrizes orçamentárias (LDO) está prevista no art.165, § 2º da Constituição Federal, que descreve as metas e prioridades do governo para o exercício seguinte, inseridos as despesas de capital e a parcela do Plano Plurianual (PPA) que será efetivada. A LDO é um instrumento utilizado pelo administrador público para elaborar o orçamento-programa, alteração de tributação e políticas de aplicação de recursos das agências financeiras de fomento, de acordo com Silva (2011).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um conjunto das metas e prioridades do governo, acrescentando as despesas de capital para o próximo exercício. A LDO serve de orientação para a Lei Orçamentária Anual e atribui a ela as alterações tributárias e a política das agências oficiais de fomento, conforme Lima e Castro (2007).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) no seu art. 4º disporá do equilíbrio entre receitas de despesas, critérios e forma de limitação de empenho, controle de custos e avaliação de resultados, integração da Lei das Diretrizes orçamentárias (LDO) dos anexos as metas fiscais e de riscos fiscais.

Para Fortes (2005) a implantação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pela Constituição Federal de 1988 representa um importante acontecimento para reforma orçamentária brasileira, que possibilita a administração pública definir os objetivos, metas e prioridades em um ano, antes de incluir na proposta do orçamento para o ano seguinte, e faz com que o Legislativo realize uma apreciação prévia das metas e objetivos que o governo pretende alcançar.

Aguiar (2006) comenta que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), antes de sua vigência, foi discutida pelo Poder Legislativo, das metas prioritárias e das regras de orientação para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e os entes da federação estão obrigados a elaborar anualmente, por força da Constituição Federal (Art. 165 III). A Lei de Diretrizes Orçamentárias é um instrumento de planejamento do governo para curto-prazo que deve ser elaborado em harmonia com o Plano Plurianual (PPA) e orientará a elaboração da LOA.

Para Fortes (2005), a Lei Orçamentária Anual deve estar em harmonia com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), antes de sua aprovação e elaboração, para isso, terá um demonstrativo de compatibilidade de programação dos orçamentos com a LDO.

O orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível por determinado período, no qual os planos e programas são ajustados de acordo com a execução e recursos previstos. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento propriamente dito, de acordo com Lima e Castro (2007).

Kohama (2009) descreve que para acelerar a realização das situações planejadas no Plano Plurianual, isto é, transformá-la em realidade, o administrador público tem que elaborar o orçamento anual em conformidade com a Lei das Diretrizes Orçamentárias, para que os programas e ações se tornem realidade e visem atingir os objetivos da administração pública.

Na Lei Orçamentária Anual (LOA) as despesas e receitas estão em valores iguais, respeitando o princípio do equilíbrio, podendo existir mais receitas que despesas e nunca o contrário, de acordo com Silva (2011).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá ser compatível com o PPA e com a LDO. A LOA programa a vida econômica do Estado e o programa de trabalho do governo, isto é, um orçamento propriamente dito que traz a metodologia atualizada na elaboração de um orçamento programa, trata-se de uma lei autorizativa, que expressa em termos monetários priorizando as necessidades coletivas.

Conforme Silva (2011, p.43), “Os princípios orçamentários são premissas que regem uma ciência, e, como a elaboração dos instrumentos públicos requer estudo e técnica para sua elaboração...”.

Os princípios orçamentários são premissas, linhas norteadoras a serem observadas na concepção e execução da lei orçamentária. De inúmeros princípios, existem aqueles que alguns doutrinadores indicam sua importância com que são defendidos pela maioria dos financistas. São eles, o equilíbrio, anualidade, exclusividade, legalidade, não afetação da receita, unidade, universalidade, Orçamento Bruto e Publicidade, de acordo com Silva (2011).

De acordo com o princípio do equilíbrio o orçamento tem que manter o equilíbrio entre as receitas e despesas, podendo o valor das receitas ser maior que as despesas e que não haja afetação financeira do governo. Pelo princípio do equilíbrio, conforme Silva (2011), nenhuma despesa pode ser criada sem um recurso disponível, exceção a créditos extraordinários.

Para o princípio da anualidade o orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro. Esse princípio está consagrado na legislação brasileira por meio da Constituição Federal (art. 165º, inciso III) e Lei nº 4.320/64 (arts. 2º e 34º).

De acordo com o princípio da exclusividade a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à previsão das receitas e à fixação das despesas. Esse princípio está previsto na legislação brasileira por meio da Constituição Federal (art. 165º, §8º) e Lei nº 4.320/64 (art. 7º).

O princípio da legalidade apresenta o mesmo fundamento do princípio que é aplicado na administração pública, que consiste no fato de o poder público só poder fazer ou deixar de fazer aquilo que está previsto em lei. “A Constituição Federal de 1988, no art. 37º, estabelece os princípios da administração pública, dentre os quais o da legalidade, no seu art.165º,

estabelece a necessidade de formalização legal das leis orçamentárias.”, de acordo com Silva (2011).

O princípio da não-afetação (não-vinculação) das receitas dispõem que nenhuma receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos (CF/88, art. 167º, IV e IX). Pretende-se, com isso, evitar que as vinculações reduzam o grau de liberdade do planejamento. As exceções estão dispostas nos arts. 158º, 159º e 212º da CF/88. Quando as receitas de impostos são vinculadas a despesas específicas, diz-se, em geral, que essas despesas são obrigatórias.

O princípio da unidade ou totalidade do orçamento deve ser uno, ou seja, deve haver somente um orçamento para um exercício financeiro com todas as receitas e despesas. Esse princípio está consagrado na legislação brasileira por meio da Constituição Federal (art. 165º, §5º) e Lei nº 4.320/64 (art. 2º).

De acordo com o princípio da universalidade o orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Esse princípio está previsto na legislação brasileira por meio da Constituição Federal (art. 165º, §5º) e Lei nº 4.320/64 (art. 2º).

O princípio do orçamento bruto estabelece que todas as receitas e despesas devem constar do orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução, de forma a permitir efetivo controle financeiro do orçamento e universalidade. Esse princípio está previsto na legislação brasileira por meio da Lei nº 4.320/64 (art. 6º).

De acordo com Silva (2011), o princípio da publicidade é o básico da administração pública que está previsto no art. 37º da CF/88. O princípio da publicidade zela pela garantia da transparência e total acesso, a qualquer interessado, às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes. Deve ser divulgado por meio de veículos oficiais de comunicação para conhecimento público e para gerar eficácia de sua validade.

O ciclo orçamentário é considerado como o período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público. É um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora/planeja, aprova, executa, controla/avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro. Dessa forma, o ciclo orçamentário é uma seqüências de etapas desenvolvidas pelo processo orçamentário, que divide em elaboração, estudo, aprovação, execução e avaliação.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa evidencia os municípios do Estado do Ceará com a população acima de 50 mil habitantes no período de 2010 a 2013, relativo a recursos aplicados às questões de sustentabilidade e meio ambiente.

A pesquisa pode ser classificada como exploratória, uma vez que relata um caso sobre o qual existem poucas pesquisas que possam subsidiar a questão ambiental nos municípios cearenses, como ficou evidenciado na revisão da literatura.

Segundo Beuren (2008, p. 80) explica que:

A caracterização do estudo como pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa.

Trata-se de um estudo de caráter descritivo, pois descrevem dados da representatividade dos municípios do Estado do Ceará, relativo a meio ambiente. As técnicas utilizadas foram as pesquisas bibliográfica e documentais realizadas mediante análise de conteúdos dos documentos visualizados no PPA do quadriênio 2010-2013.

O universo da pesquisa constitui-se de 34 municípios cearenses com a população acima de 50 mil habitantes de acordo com IBGE (2010), o qual identificou os programas e as ações referentes à responsabilidade socioambiental, bem como os recursos alocados a essa área. Inicialmente, realizou-se uma pesquisa no Tribunal de Contas dos Municípios, onde foi solicitado o levantamento do Plano Plurianual (PPA) de todos os municípios do Estado do Ceará. Verificou-se ainda os *sites* de transparência, a fim de obter o Plano Plurianual do período de 2010-2013 dos 34 municípios do Estado do Ceará. Realizou-se *download* de alguns PPAs no portal de transparências dos municípios, a exemplo de Fortaleza e Maracanaú, e o restante foi retirado dos arquivos copiados em mídia pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

Para localizar os programas e ações referentes à gestão ambiental, procurou-se aqueles que continham no título as palavras relacionadas a meio ambiente. Durante a pesquisa verificou-se a necessidade de descrever ações ambientais de outros programas, além das que continham as palavras relacionadas a meio ambiente e sustentabilidade.

Com a coleta e análise documental, verificou-se os recursos do orçamento que os municípios cearenses utilizam nos programas de ações ambientais. No Plano Plurianual (PPA)

foi retirado o recurso gasto com meio ambiente e o quantitativo de programas e ações ambientais registrados pelos municípios.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

De acordo com a metodologia adotada, realizou-se a análise dos PPAs, relativos a 34 municípios cearenses com população acima de 50 mil habitantes. O resultado referem-se a 31 municípios, pois três deles não tem dados evidenciados no Plano Plurianual (PPA). São estes, Cascavel, Icó e Tauá.

Os dados foram alocados por recursos de cada município previstos para a área ambiental e o total geral de recursos do PPA do quadriênio 2010-2013. As informações coletadas relacionadas ao meio ambiente são evidenciadas na Tabela 1.



Tabela 1 – Recursos destinados para o meio ambiente em relação ao PPA (total).
Fonte: Dados da Pesquisa – PPA dos Municípios Cearenses (2010 -2013).

Com base nas informações retiradas da tabela 1, pode-se citar três municípios que apresentam alocação de recurso irrisório para programas e ações relacionados ao meio ambiente comparado com sua previsão orçamentária total. Fortaleza, por exemplo, com 4,09%, seguido de Juazeiro do Norte com 1,63% e Caucaia com 2,33%.

De acordo com os dados apresentados, Fortaleza, apesar da previsão, apresenta orçamento irrelevante para área ambiental comparado com o valor total do PPA. Porém, a administração constata provável interesse no meio ambiente demonstrado com utilização do *slogan* Fortaleza Bela visualizado no *site* da prefeitura da administração passada, e com a presença em encontros relacionados a meio ambiente, como a 4ª Conferência Regional/Fortaleza do Meio Ambiente realizada de 3 a 7 de junho de 2013 pela Prefeitura de Fortaleza, em parceria com o Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente do Estado do Ceará (Conpam), além da realização de 29 ações para área ambiental. Sobre Boa Viagem, não foi encontrado nenhuma informação no *site* que justifique-se o comprometimento com meio ambiente, somente a realização de 11 ações para área ambiental, previsto no PPA (2010-2013).

O Município de Caucaia apresenta no seu *site*, o Instituto do Meio Ambiente do Município de Caucaia, várias notícias relacionados a meio ambiente, evidenciando o comprometimento da prefeitura com a questão ambiental e a realização de 11 ações para o

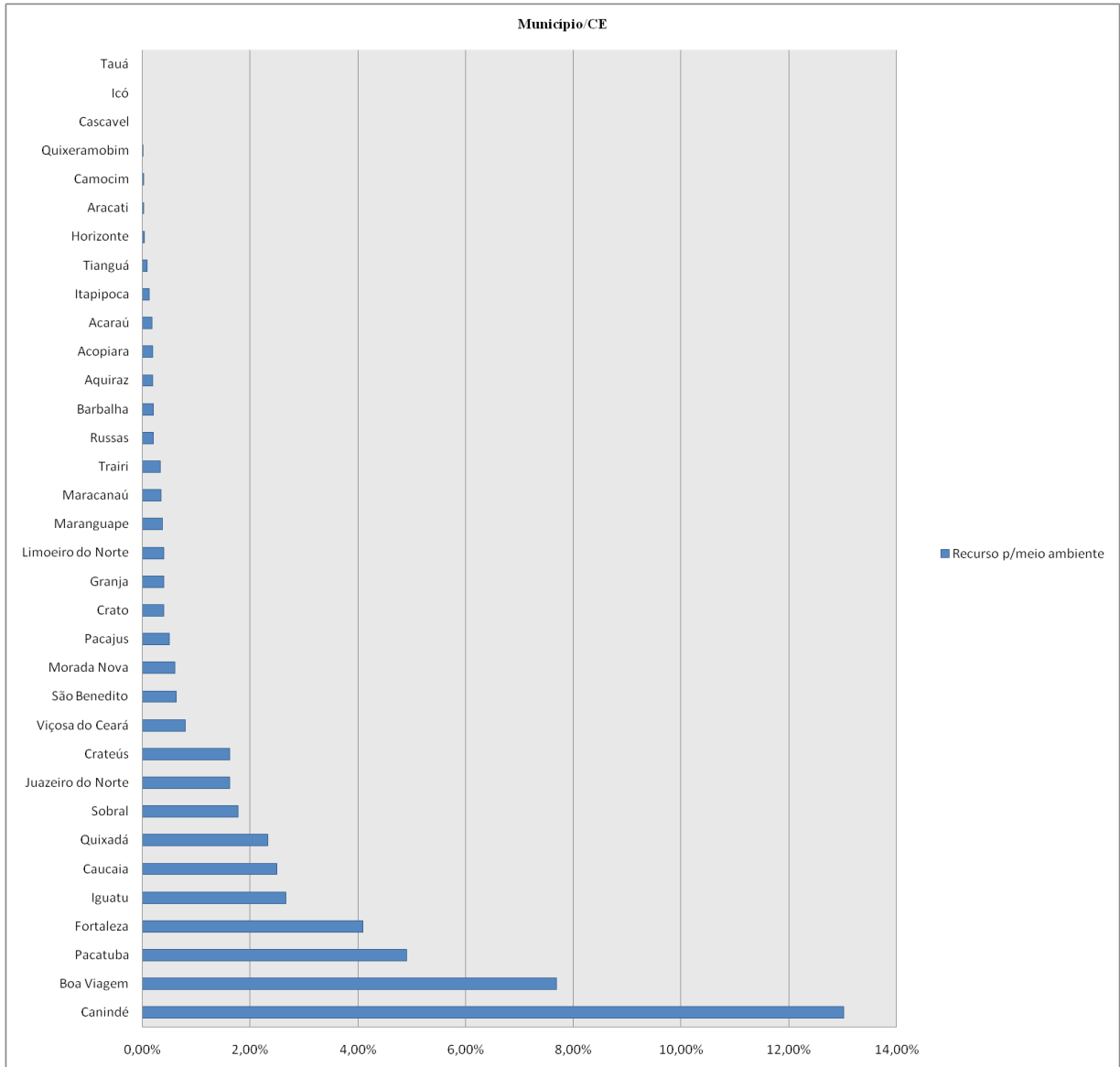
meio ambiente previsto no PPA (2010-2013). Portanto, o valor dos recursos aplicados na área ambiental não tem relação direta com ações realizadas de cada município, mas sua aplicação na área ambiental é irrisória, confrontado com a previsão orçamentária total dos municípios citados.

Dos municípios pesquisados o que apresentou menor volume de recursos destinados a área ambiental foi Quixeramobim, que dispõe o valor de 0,01%.

Foi observado ainda na Tabela 1 que, apesar de 34 municípios analisados, só 31 se comprometem com a responsabilidade socioambiental e os recursos previstos para essa área ainda são irrelevantes diante do montante que forma o Plano Plurianual (PPA). O total de cada município analisado como nos casos os municípios de Viçosa do Ceará, São Benedito, Morada Nova, Pacajus, Crato, Granja, Limoeiro o Norte, Maranguape, Maracanaú, Trairi, Russas, Barbalha, Aquiraz, Acopiara, Acaraú, Itapipoca, Tianguá, Horizonte, Aracati, Camocim e Quixeramobim, nos quais os programas voltados a responsabilidade com o meio ambiente, não chegam a 1% do PPA do respectivo município.

Nesse contexto, tem destaque o Município de Canindé, que mantém um compromisso de 13,03% dos recursos do Plano Plurianual (PPA) para os programas relacionados a meio ambiente. Em seguida, Boa Viagem com 7,69%, a frente dos municípios de Pacatuba 4,90 % e o de Fortaleza com 4,09%. Os demais municípios mantêm um percentual menor que 3% dos recursos dos respectivos PPAs, comprometidos com a responsabilidade ambiental, de acordo com a informação evidenciada no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Porcentual orçado de recursos ambientais em relação o PPA (total) por município/CE.



Fonte:Dadosda Pesquisa-PPAs(2010-2013).

De acordo com dados coletados nos 34 municípios analisados, 31 têm ações ambientais, ou seja, estão aplicando recursos diretamente no meio ambiente, ou relacionando-se com outros programas específicos dos municípios, conforme a tabela 2.



Tabela 2 – Ações previstas para o meio ambiente em relação o total(ações).
Fonte:Dadosda Pesquisa - PPAs (2010-2013).

O Município com maior número de ações ambientais é Sobral, com 42 ações que representam cerca de 20,19% do total de ações, seguido de Fortaleza com 29 ações ambientais (13,94%). Entre os outros estão Quixadá com 8,17% das ações, Pacajus com 7,69% das ações,

Caucaia com 5,29% das ações e Juazeiro do Norte com 4,81%. Os demais municípios variam abaixo de 4% das ações.

A Tabela 2 apresenta a organização das ações de cada município em relação à quantidade de total de ações ambientais alocados nos trinta e quatro municípios cearenses com poluição acima de 50 mil habitantes.

O que ficou evidenciado é que existem poucos municípios com o número de ações acima de 4%, que mostra um valor menor que a média de 3,5 por ações. Em relação a esse quantitativo de ações ambientais que compõem os programas, verificou-se que a maioria dos municípios citados apresentou uma média maior que média de 3,4 de ações dos estados brasileiros de acordo (GOMES et al, 2011, p.13).

6. CONCLUSÃO

A administração pública, quanto a elaboração do Plano Plurianual (PPA), deverá planejar de modo que diminua a enorme diferença de aplicação de recursos públicos na área ambiental entre os municípios do Estado do Ceará. Dessa forma possibilitará que todos os municípios cearenses contribuam de forma significativa através de projetos e atividades expressos por meios de programas no Plano Plurianual (PPA), no período de quatro anos, para a questão ambiental.

O artigo tem como objetivo geral analisar a representatividade, dos municípios cearenses com população acima de 50 mil habitantes, relativa à aplicação de recursos para área ambiental que busca evidenciar (Aguiar, 2006) o comprometimento desses municípios com a questão abordada e o quantitativo de recurso alocado para área ambiental.

O universo de estudo do artigo constitui de 34 municípios do Estado do Ceará, mas retirou-se a amostra de 31 que apresentam certo grau de transparências nos seus PPAs e aspectos positivos em relação à presença de programas e ações voltados ao meio ambiente.

Quanto o objetivo específico, primeiramente, foi analisar a responsabilidade social e ambiental da administração pública brasileira e a sua evolução a partir da legislação pertinente. Evidenciou-se o quantitativo de programas e ações propostos pelos municípios do Estado do Ceará com população acima de 50 mil habitantes presentes no PPA de 2010-2013, relativo à questão ambiental. Verificou-se que os municípios de Sobral e de Fortaleza apresentaram o maior número de programas, totalizando 11 programas para a área ambiental. Todavia, o município de Sobral apresenta-se com maior número de ações (42 ações).

Na alocação de recursos através dos programas, identificou-se que o município de Canindé tem maior representatividade, cerca de 13,03% de recursos do Plano Plurianual (PPA).

Na análise da previsão orçamentária para programas e ações ambientais da amostra de 31 municípios cearenses, foi verificado que não possui uma relação entre essas variáveis, ou seja, o elevado número de ações não está vinculado ao elevado recurso previsto pelos municípios pesquisados para questão ambiental. Essa afirmativa é válida, também, quando relaciona os programas e ações ambientais que podem ser encontrados: um município com 1 programa e 16 ações, como é o caso de Pacajus ou com 3 programas e 11 ações, como Caucaia.

De acordo com os resultados apresentados, conclui-se que é necessário um maior comprometimento dos prefeitos para a questão ambiental, pois a maioria dos 34 municípios cearenses apresenta uma previsão orçamentária variável de 0% a 1% para área ambiental, de cada Plano Plurianual (PPA). Portanto, é preciso que o montante de recursos seja suficiente para atender a execução de programas ambientais, de outro modo fica difícil comprovar o compromisso dos municípios com o meio ambiente.

Por fim, há que se registrar que a presente pesquisa possibilitou a identificação de recursos aplicados na área ambiental abordadas no Plano Plurianual (PPA) de 2010-2013, que merece maior aprofundamento no estudo do tema. Todavia, face a pouca familiaridade do assunto e da necessidade de limitação do escopo do trabalho em virtude da não padronização de relatórios contábeis, do tempo disponível para conclusão e apresentação, sugere-se aos estudiosos da Contabilidade Governamental a realização de novos trabalhos quanto ao registro próprio da disponibilidade de recursos para todos os municípios cearenses quanto a questão ambiental.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. **Lei da Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar 101/100). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BDT@ - Biblioteca didática de tecnologias ambientais. **Histórico dos Movimentos no Brasil e no Mundo**. 2011. Disponível em:

<<http://www.fec.unicamp.br/~bdta/premissas/historico.htm>>. Acesso em: 01/05/ 2014.

BNDES. **Responsabilidade social e ambiental**.

Disponível em:<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/ReResponsabilida_Social_e_Ambiental/>. Acesso em: 29/04/2014.

BEUREN, Maria Ilse. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL, **Constituição de (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Decreto nº. 1.713, de 02 de agosto de 1937. Cria o Parque Nacional de Itatiaia. Disponível: <<http://www.portaliab.org/do/Conteudo/476>>. Acesso em: 01/06/ 2014.

_____. Decreto nº. 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código das Águas. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 12/05/ 2014.

_____. Lei nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 25/05/ 2014.

CASTRO, Domingos Poubelde. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CARROL, A. B. **A three-dimensional conceptual model of corporate social performance**. Academy of Management Review, n. 4, p. 497-505, 1979.

CAVALCANTE, Pedro Luiz (2007), **Orçamento por desempenho: uma análise comparativa do modelo de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos estados**, disponível em:<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/357/1/C2_TP_OR

%C3%87AMENTO%20POR%20DESEMPENHO%20UMA%20AN%C3%81LISE.pdf>
.Acesso em: 30/04/2014.

DE LUCA, M. M. M. **Demonstração do valor adicionado**: do cálculo da riqueza criada pela empresa ao valor do PIB. São Paulo: Atlas, 1998.

FORTES, João Batista de Sousa Pires. **Contabilidade Pública**. 9. ed. Brasília: Francos & Fortes, 2005.

GOMES et al, **Planejamento governamental e responsabilidade socioambiental: Análise do plano plurianual dos governos estaduais brasileiros**, p.11, 2011.

IBGE (2010) , Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_ceara.pdf>. Acesso em: 4/06/2014.

JACOBI, P. **Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas**. In: Ribeiro, W. (org.). Publicado em Patrimônio Ambiental – EDUSP – 2003.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Robison Gonçalves de: **Contabilidade Pública: Integração União Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NIYAMA, Jorge Katsumi; SILVA, César Augusto Tibúrcio. **Teoria da Contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, J. A. P. **Empresas na sociedade: sustentabilidade e responsabilidade sócia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SILVA, Valmir Leôncio da: **A nova contabilidade aplicada ao setor público**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SIMIONATTO, I.; PFEIFER, M. **Responsabilidade social das empresas: a contra face da sociedade civil e da cidadania**. revista virtual textos & contextos. n. 5, p. 1-20, nov.2006.

Disponível

em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1016/796>>. Acesso em: 26/04/ 2014.