



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

## GESTÃO SOCIAL DO FUNDO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO AMAZONAS

Maria Amélia Guimaraes Cruz Costa<sup>1</sup>  
Lucilene Ferreira de Melo<sup>2</sup>

### Resumo

O artigo refere-se aos resultados da pesquisa sobre a Gestão do Fundo Estadual do Meio Ambiente do Amazonas (FEMA). Nos últimos anos a gestão ambiental vem ganhando espaço e peso nas administrações federais, estaduais e municipais. Analisou-se que o fundo público estudado foi instituído pela Lei Ordinária nº 2.985/2005. Assim, a abordagem quali-quantitativa foi escolhida como perspectiva metodológica. E a pesquisa teve como objetivo principal fazer uma caracterização da forma como o fundo está contribuindo para a viabilidade da Política Estadual do Meio Ambiente do Amazonas.

**Palavra-Chave:** Gestão Social; Fundo Público; Meio Ambiente.

### 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa apresenta-se no contexto da Gestão dos Fundos Públicos no Brasil, a qual é desenvolvida pelos Conselhos no âmbito federal, estadual e municipal. Foi realizada na Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – SDS AM, por meio do projeto de iniciação científica da Universidade Federal do Amazonas, com a coleta de dados realizada de dezembro de 2013 a junho de 2014 acerca da gestão de fundo da instituição de 2011 a 2013.

O objetivo principal da pesquisa foi caracterizar como o Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA) está contribuindo para a viabilidade da Política Estadual do Meio Ambiente no Estado do Amazonas. Teve também como objetivos específicos: apontar as diferentes perspectivas referentes à gestão do Fundo Estadual do Meio Ambiente; averiguar organizações e projetos que o Fundo Estadual do Meio Ambiente apoia; relacionar as temáticas abordadas pelos projetos apoiados pelo Fundo Estadual do Meio Ambiente com os objetivos da Política Estadual do Meio Ambiente. Para alcançar os objetivos propostos na pesquisa foi realizada uma análise documental de diversos documentos ligados ao FEMA e um estudo teórico e metodológico baseado em autores como Arretche (2005), Borges (2006), Salvador (2008), Elias (2004), dentre outros.

### 2 DESENVOLVIMENTO

#### 2.1. Política de Fundos Públicos

Os Fundos foram inseridos pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, definindo que os fundos especiais são criados para movimentar recursos vinculados, oriundos de receitas específicas como da Saúde, da Previdência, da Educação, da Cultura, do Meio Ambiente, com um determinado fim, isto é, os recursos só poderão ser aplicados na área afim (art. 71). Contudo, é somente na Constituição de 1988 que os fundos públicos começam a se desenvolver mais fortemente.

Tendo em vista esse fortalecimento, a história dos fundos ambientais no Brasil se inicia com a criação de um fundo municipal em 1985, o Fundo Municipal de Defesa Ambiental de Belo Horizonte, Minas Gerais. Já em 1989, em esfera federal, cria-se o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), desenhado para o financiamento da execução descentralizada da Política Nacional do Meio Ambiente (Borges, 2006, p. 39). A Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989 criou o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) tendo como

<sup>1</sup> maariiaa2@icloud.com - UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS.

<sup>2</sup> lucilenefmelo@yahoo.com.br - Universidade Federal do Amazonas.



objetivo o de “desenvolver projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira”.

Deste modo, a Constituição Federal de 1988 conseguiu assimilar e ampliar os princípios de preservação ambiental e conservação abordados na legislação infraconstitucional. Deste modo, a Carta Magna passou a tratar o meio ambiente como um bem jurídico autônomo social e unitário.

## **2.2. Fundo estadual da meio ambiente do Amazonas (FEMA) e a Gestão Social do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas (CEMAAM)**

A Assembleia Legislativa do Amazonas aprovou a Lei Estadual N.º 2.985, de 18 de outubro de 2005, a qual cria o Fundo Estadual do Meio Ambiente do Amazonas (FEMA), com a finalidade de providenciar recursos para equipar os órgãos supramencionados para que possam executar de forma aceitável suas atribuições para com a proteção e a conservação do meio ambiente.

Conforme o Art. 29 são fontes de recursos do FEMA:

Recursos provenientes de acordos/ajustes celebrados com a União e os Municípios, dotações orçamentárias do Estado, parcelas de compensação financeira estipulada, produto das sanções administrativas e judiciais por infrações às normas ambientais, receitas resultantes de doações, legados, contribuição em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas físicas ou jurídicas, recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e acordos bilaterais entre governos, exceto quando destinados para outros fins específicos, rendimento de qualquer natureza derivado da aplicação de seu patrimônio, parcelas de compensações ambientais e outras receitas eventuais.

O Art. 31 da lei N.º 2.985 prevê que o Fundo Estadual do Meio Ambiente do Amazonas seja vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS e administrado por uma junta de administração, e a execução do seu orçamento deverá ser apresentada ao CEMAAM – Conselho Estadual do Meio Ambiente do Amazonas em cada uma de suas reuniões ordinárias.

A mesma Lei N.º 2.985 de 18 de outubro de 2005 instituiu o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do Amazonas – CEMAAM. Conforme previsto no Art. 220 da Constituição Estadual de 1989. O CEMAAM é o órgão superior de assessoramento ao Governador do Estado nas questões atinentes à formulação, ao acompanhamento e à avaliação das políticas de proteção ao meio ambiente e controle da poluição.

## **2.3. A gestão do Fundo Estadual do Meio Ambiente do Amazonas**

Conforme a análise proposta a respeito do Fundo Estadual do Meio Ambiente do Amazonas faz-se necessário e primordial entender a Gestão do Fundo dentro das perspectivas do controle social, da transparência e do papel estratégico no combate as manifestações da questão social.

Dessa forma, analisou-se a Lei Ordinária nº 2.985 de 18 de outubro de 2005 que criou o Fundo Estadual de Meio ambiente (FEMA), previsto no artigo 27 da lei, a qual regulamentou que o fundo deve ser vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS e regulamentou também o Conselho Estadual do Meio Ambiente do Amazonas – CEMAAM como órgão de caráter deliberativo, normativo, consultivo, e paritário, controlador e fiscalizador do FEMA.

Diante dos dados adquiridos conclui-se que a gestão do Fundo Estadual do Meio Ambiente do Amazonas está sendo feita pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas a qual tem como dever dar suporte técnico-administrativo ao Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas. O CEMAAM possui



fundamental importância e responsabilidade no controle, fiscalização e definição da aplicação dos recursos do FEMA. Conforme o analisado compreende-se que os dois órgãos realizam os seus respectivos deveres para com o Meio Ambiente no Estado do Amazonas.

## 2.4 Organizações e projetos apoiados pelo fundo estadual do meio ambiente do Amazonas

O segundo objetivo do estudo se propôs a revelar as organizações e projetos que receberam recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente do Amazonas nos anos de 2011, 2012 e 2013. Desta forma, organizou-se essas informações da seguinte forma:

- Em 2011 foi realizada uma operação financeira (transferência) da conta do FEMA para conta do MPE no valor de R\$ 93.407,50 para a execução do Projeto de Estruturação dos Núcleos de Apoio das Promotorias de Justiça Especializadas na Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e da Ordem Urbanística e impressão de Manual voltado para orientação aos Promotores e Administradores Municipais no combate aos lixões existentes nas cidades do interior do Estado, conforme aprovação do CEMAAM.
- Em 2011 também, o FEMA apoiou as Secretarias Municipais de Meio Ambiente de 25 municípios do Estado do Amazonas Assim, foi feita uma operação financeira (transferência) da conta do FEMA para conta da Associação Amazonense de Municípios – AAM referentes ao Convênio Nº 04/11 – FEMA. Disponibilizou-se para essas cidades 25 kits multimídia com recurso de R\$ 200.000,00, porém utilizado apenas R\$ 145.785,00 e ainda para mais 3 municípios foi distribuído 3 motocicletas no valor de R\$ 24.000,00.

Na tabela abaixo é possível visualizar o demonstrativo orçamentário do FEMA no ano de 2011:

DEMONSTRATIVO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FEMA - 2011						
Unidade Executora FUNDO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - FEMA						
Item	Credor	DATA	Ch/OB	ENTRADA	SÁIDA	SALDO (R\$)
001	SALDO EM 31/12/2010					519.490,74
002	Devolução de destaque da Procuradoria Geral de Justiça- Termo de cooperação técnica nº 03/2010	01/03/2011	2011OB00284	1.800,00	-00	521.290,74
003	Destaque da Procuradoria Geral de Justiça- Termo de cooperação técnica nº 03/2010	12/04/2011	2011OB00001	-00	93.407,50	427.883,24
004	Convênio nº 04/2011 - Associação dos Municípios	18/07/2011	2011OB00003	-00	176.000,00	251.883,24
005	Convênio nº 04/2011 - Associação dos Municípios	18/07/2011	2011OB00002	-00	151.833,24	100.050,00
006	Inconsistência - devolução Associação dos Municípios	18/07/2011	2011NL00007	151.833,24	-00	251.883,24
007	Inconsistência - devolução Associação dos Municípios	18/07/2011	2011NL00008	176.000,00	-00	427.883,24
008	Convênio nº 04/2011 - Associação dos Municípios	21/07/2011	2011OB00004	-00	151.833,24	276.050,00
009	Convênio nº 04/2011 - Associação dos Municípios	21/07/2011	2011OB00005	-00	176.000,00	100.050,00
010	Devolução Procuradoria Geral - Termo de cooperação técnica nº 03/2010	29/12/2011	2011OB02189	29.102,68	-00	129.152,68

Tabela 1 - Demonstrativo de Execução Financeiro do FEMA no ano de 2011.

<b>SALDO EM 31/12/2011</b>	<b>129.152,68</b>
----------------------------	-------------------

Fonte: Prestação de Contas do FEMA na contabilidade da SDS.

Na tabela 1 é possível visualizar um detalhamento acerca da entrada e saída dos recursos do FEMA. Tendo em vista também os convênios mencionados anteriormente com a Associação dos Municípios do Amazonas que disponibilizou kits multimídia e motocicletas a alguns municípios do Estado Amazonas, como já mencionado.



**SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL**  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

No ano de 2012 o FEMA realizou juntamente com a Universidade Estadual do Amazonas - UEA um Curso de Noções Básicas em Gestão Ambiental em Apoio aos Sistemas Municipais de Meio Ambiente. O recurso disponibilizado para a realização desse curso foi de R\$ 151.833,24, todavia o valor utilizado foi de R\$ 79.470,02.

Conforme a prestação de contas do FEMA, obtida com a Contabilidade da SDS, é possível observar que em 2012, os recursos do fundo foram executados da seguinte forma:

Tabela 02 - Demonstrativo da Execução dos Recursos do FEMA em 2012.

<b>DEMONSTRATIVO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FEMA - 2012</b>						
Unidade Executora <b>FUNDO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - FEMA</b>						
Item	Credor	DATA	Ch/OB	ENTRADA	SAÍDA	SALDO (R\$)
001	SALDO EM 31/12/2011					<b>129.152,68</b>
002	Arrecação por meio de multa de abril de 2010 ate maio 2012.	23/07/2012	2012NL00004	754.340,62		883.493,30
003	Rendimento de aplicação	31/07/2012	2012NL00005	51.996,92		935.490,22
004	Rendimento de aplicação - Estorno	31/07/2012	2012NL00006		51.996,92	883.493,30
005	Rendimento de aplicação	31/07/2012	2012NL00007	51.996,92		935.490,22
006	Destaque da Procuradoria Geral de Justiça- Termo de	20/08/2012	2012OB00001		4.497,50	930.992,72
007	Destaque da Procuradoria Geral de Justiça- Termo de	20/08/2012	2012OB00002		24.605,18	906.387,54
008	Devolução de destaque Procuradoria Geral de Justiça- Termo	27/12/2012	2012OB02396	4.497,50		910.885,04
	de cooperação técnica nº 03/2010					
	Devolução de destaque Procuradoria Geral de Justiça- Termo	27/12/2012	2012OB02397	23.409,18		934.294,22
	de cooperação técnica nº 03/2010					
<b>SALDO EM 31/12/2012</b>						<b>934.294,22</b>

Fonte: Prestação de Contas do FEMA para a contabilidade da SDS.

A tabela 02 demonstra acerca da administração dos recursos do FEMA, contendo um detalhamento das entradas e saídas ocorridas durante os meses de 2012, com o montante final também expressado.

Em 2013, novamente o FEMA disponibilizou recurso às Secretarias Municipais de Meio Ambiente, com um montante de R\$ 264.000,00 para outras 33 cidades, kits multimídias e ainda disponibilizou recurso no valor de R\$ 40.000,00 para 5 kits aos Colegiados de Gestão Ambiental, Institutos e Federação.

Conforme a prestação de contas do FEMA, obtida com a Contabilidade da SDS, é possível observar que em 2013, os recursos do fundo foram executados da seguinte forma:

Tabela 3 - Demonstrativo da Execução dos Recursos do FEMA em 2013.

<b>DEMONSTRATIVO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FEMA - 2013</b>						
Unidade Executora <b>FUNDO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - FEMA</b>						
Credor	DATA	Ch/OB	ENTRADA	SAÍDA	SALDO (R\$)	
<b>SALDO EM 31/12/2012</b>						<b>934.294,22</b>
Destaque Procuradoria	26/03/2013	2013OB00001		14.480,00		919.814,22
Arrecadação de multa de maio 2012 a março 2013	29/05/2013	2013NL00002	339.058,63	-00		1.258.872,85
Rendimento de aplicação de maio 2012 a março 2013	29/05/2013	2013NL00003	66.784,85	-00		1.325.657,70
Devolução Procuradoria Geral de Justiça- Termo de cooperação técnica nº 03/2010	27/12/2013	2013OB02419	14.480,00	-00		1.340.137,70
Arrecadação de multa de abril a novembro de 2013	30/12/2013	2013NL00004	268.140,20	-00		1.608.277,90
Rendimento de aplicação	30/12/2013	2013NL00005	73.197,45	-00		1.681.475,35
<b>SALDO EM 31/12/2013</b>						<b>1.681.475,35</b>

Fonte: Prestação de Contas do FEMA para a contabilidade da SDS.



Na tabela 3 é possível visualizar de forma clara como os recursos do fundo estão entrando e saindo. Assim, é possível visualizar a administração dos repasses destinados ao fundo e também o valor total no ano de 2013.

Apesar de o FEMA ter sido criado em 18 de outubro de 2005, só iniciou as suas atividades em julho de 2010, após a publicação da Lei Estadual nº 3.524 de 14 de julho de 2010, autorizando a abertura do Orçamento Fiscal através de um crédito adicional especial. É um fundo que começou a ser desenvolvido recentemente, os dados analisados nesta pesquisa foram de 2011 até 2013 e vê-se que realmente o dinheiro repassado ao fundo, está sendo aplicado. É possível perceber a sua aplicação e também a atuação nas demandas de grande parte dos municípios do Amazonas, o que é dever de um fundo estadual. Contudo ainda não há um uso expressivo dos recursos, mas a pesquisa tornou claro o uso dos recursos do FEMA, o que é muito importante para a sociedade civil.

## **2.5 Relacionando os objetivos da Política Estadual de Proteção de Meio Ambiente com as temáticas dos projetos apoiados pelo FEMA**

A Política Estadual da Prevenção e Controle da Poluição, Melhoria e Recuperação do Meio Ambiente e da Proteção aos Recursos Naturais, criada pela Lei nº 1.532, de 06 de julho de 1.982 possui cinco objetivos, todavia apenas dois estão sendo operacionalizados pela gestão do FEMA, eles são:

1. Contribuir para a racionalização do processo do desenvolvimento econômico e social, procurando atingir a melhoria dos níveis da qualidade ambiental, tendo em vista o bem estar da população;

2. Incentivar programas e campanhas de esclarecimentos com vistas à estimulação de uma consciência pública voltada para o uso adequado dos recursos naturais, e para a defesa e a melhoria da qualidade ambiental;

Dessa forma, ao relacionar os objetivos da Política Estadual de Meio Ambiente com as temáticas dos projetos aprovados pelo FEMA verificou-se as seguintes ações:

→ Projeto de Estruturação dos Núcleos de Apoio das Promotorias de Justiça Especializadas na Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e da Ordem Urbanística e impressão de Manual; o qual atende aos dois objetivos da Política, visando a melhoria dos níveis da qualidade ambiental, contribuição do bem estar da população, incentivando programas e campanhas de estimulação de uma consciência pública na defesa e melhoria da qualidade ambiental;

→ Curso de Noções Básicas em Gestão Ambiental em Apoio aos Sistemas Municipais de Meio Ambiente; o qual compete aos dois objetivos, intencionando programas e campanhas com interesses na área ambiental;

→ Distribuição de kits de equipamento nos 61 municípios do Estado do Amazonas, atendendo aos dois objetivos, pois busca a estruturação das Secretarias Municipais para que possam contribuir tanto na racionalização do processo do desenvolvimento econômico e social quanto no incentivo aos programas e campanhas para o uso adequado dos recursos naturais, para a defesa e melhoria da qualidade ambiental;

## **3 CONCLUSÃO**

Concluiu-se que o FEMA, está disponibilizando os recursos, como é regulamentado pela lei que o criou. Porém, o que se constatou é que há um uso dos recursos, mas poucas iniciativas. Contudo, não se pode criticar a SDS em não estar desenvolvendo de forma massiva os objetivos propostos na Política Estadual de Meio Ambiente. Pelo contrário, devido ao recente início do desenvolvimento do FEMA, realmente já pôde ser averiguado que o FEMA atuou em 61 dos 62 municípios do Estado do Amazonas. Deste modo, compreende-se que em questão de distribuição dos recursos aos municípios do Amazonas, sem que seja focado apenas à capital, a SDS vem



desempenhando um bom trabalho, no sentido de propiciar aos municípios condições para realizar suas atividades e agindo conforme é regulamentado na Lei.

Portanto, identificou-se que as ações da gestão do FEMA estão mais concentradas na infraestrutura, como por exemplo, das Secretarias Municipais de Meio Ambiente. Contudo, isso não teria efeito direto nas questões ambientais, mas seria apenas um meio para que os órgãos que recebem o recurso desenvolvessem esse trabalho. O que foi levantado como conclusão, é que as ações estão sendo um meio para os objetivos e não um fim. Com isso, a pesquisa identificou algumas lacunas nesta gestão do FEMA: E quanto aos demais objetivos? Será que estão sendo viabilizados? Que órgão é responsável em viabilizá-los? As ações conseguem dar conta dos objetivos? Os recursos tem sido suficientes para o alcance dos objetivos? Apesar de o trabalho ter identificado essas lacunas, não compete a ele buscar as respostas dos questionamentos apresentados, seria preciso outro projeto para identificá-las.

## REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Lei Ordinária nº 2985/2005 de 18/10/2005. Dispõe da regulamentação do Art. 220, § 1º e § 2º da Constituição Estadual, institui o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do Amazonas – CEMAAM e dá outras providências.

AMAZONAS. Secretária do Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.sds.am.gov.br/>. Acesso em: 08/03/2013

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 24, June 2005.

BRASIL. Constituição Federal. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre a regulamentação do acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BORGES, Manuel. A contribuição dos fundos públicos para o financiamento Ambiental: o caso do FNMA. Dissertação de Mestrado, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Distrito Federal, 2006.

ELIAS, P. Fundos de Saúde. In: MAGALHÃES JÚNIOR, J. C.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). Fundos públicos e políticas sociais. São Paulo: Instituto Pólis, 2004, p. 21-24.

MINAYO, M. C. de S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. Serviço Social em Revista. Paraná, 2012.

SALVADOR, E. Fundo público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 – 2007). 2008. 395 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Distrito Federal. 2008.

SILVA, Isabelle Fiorelli. A "política de fundos" e os contornos federativos do estado brasileiro. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 121, Dec. 2012.