

ISSN 1809-8185

POLÍTICA AMBIENTAL

Nº 2 ♦ Setembro 2006



CONSERVAÇÃO
INTERNACIONAL
BRASIL



Conservação Internacional

Av. Getúlio Vargas, 1300 / 7º andar
30112-021 Belo Horizonte MG
tel.: 55 31 3261-3889
e-mail: info@conservacao.org
www.conservacao.org

Política Ambiental é uma revista eletrônica da Conservação Internacional que visa publicar rapidamente análises feitas pela equipe técnica da instituição ou pelas equipes técnicas de instituições parceiras sobre os mais vários temas associados à política ambiental brasileira.

A **Conservação Internacional** é uma organização privada sem fins lucrativos, fundada em 1987, com o objetivo de conservar o patrimônio natural do planeta – nossa biodiversidade global – e demonstrar que as sociedades humanas são capazes de viver em harmonia com a natureza.

Nº 2 ♦ Setembro 2006

Foto da capa:
Adriano Jerozolimski

Projeto e edição gráfica:
Grupo de Design Gráfico Ltda.

ISSN 1809-8185



Execução Orçamentária do Ministério do Meio Ambiente entre 2000 e 2005

RENATO CABRAL DIAS DUTRA*
ADRILANE BATISTA DE OLIVEIRA*
ALEXANDRE CURVELO DE ALMEIDA PRADO*

* Diretoria de Política Ambiental da Conservação Internacional, SAS Qd.03, Lt. 02, Bl.C, Ed. Business Point – salas 715-722, 70.070-934 – Brasília - DF, e-mail: a.prado@conservacao.org.

RESUMO

Este artigo avalia o orçamento do MMA nos últimos seis anos, estabelecendo um comparativo entre despesas autorizadas e as de fato realizadas, bem como sua evolução desde 2000. O estudo destaca a integração da evolução orçamentária com o acréscimo advindo das novas unidades de conservação com o conseqüente incremento no número de hectares sob administração direta do Ministério do Meio Ambiente. Estabelece-se, assim, um demonstrativo das principais iniciativas do MMA no período entre 2000 e 2005, destacando as existentes nos programas do MMA e do IBAMA, como o Amazônia Sustentável e o de Áreas Protegidas do Brasil. Ao final faz-se uma análise das perspectivas para as ações do MMA para o biênio 2006-2007, com base nos dados dos anos anteriores, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006 e no PLDO de 2007, concluindo que provavelmente não haverá alteração no quadro apresentado uma vez que parte significativa dos recursos autorizados é destinada para a reserva de contingência e para o pagamento de serviços da dívida, ao mesmo tempo em que parte das despesas autorizadas não será utilizada por dificuldades de execução orçamentária.

ABSTRACT

This paper evaluates the budget of the Ministry for Environment Affairs (MMA) in the past five years, comparing the authorized expenses with those really executed, as well as their evolution since 2000. This evaluation takes into

consideration the increasing in the number of conservation units (and, consequently, the number of hectares) under the administration of the MMA. It is also analyzed the most important initiatives of the MMA between 2000 and 2005, especially the ones established between the Ministry and IBAMA, such as “Amazônia Sustentável” and “Áreas Protegidas do Brasil”. Finally, it is set a perspective for the period 2006-2007 based on the available data of previous years, on the “Lei de Diretrizes Orçamentárias” of 2006 and on the “PLDO” of 2007, reaching the conclusion that, probably, there will be no modification in the presented framework, i.e. with a significant part of the approved resources being directed to contingency funds and debts payments, as well as part of these resources will not be used because operational constraints.

INTRODUÇÃO

O Ministério do Meio Ambiente – MMA, é o maior executor de políticas ambientais no Brasil, com despesas anuais aprovadas de cerca de R\$ 2 bilhões, algo em torno de 0,13% do total de despesas autorizadas para o orçamento de 2006. Analisando-se a evolução orçamentária do órgão nos últimos anos, percebe-se que sua importância, comparativamente com determinados ministérios (como o Ministério de Minas e Energia, Ministério das Comunicações, dentre outros) vem diminuindo devido à redução do total de recursos destinados, ao mesmo tempo em que suas responsabilidades aumentaram significativamente. Desta forma, ressalta-se a urgente necessidade de maior dotação de recursos orçamentários para o MMA, pois o mesmo encontra-se num processo continuado e crescente de enfraquecimento orçamentário, a partir do qual deverá, cada vez mais, perder capacidade em atender as demandas da pasta, ademais de ter este agravante aumentado a cada ano em função das novas demandas na sua área de responsabilidade.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para a elaboração deste artigo realizaram-se consultas ao Siga Brasil¹, que é um sistema de informações composto de dados do SIAFI e outras bases, elaborado pela CONORF – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Buscaram-se dados, também, nos artigos da execução orçamentária do Governo Federal², nos balanços contábeis e nos

¹ Ver: <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/siga/siga.asp>

² Ver: <http://www.stn.fazenda.gov.br>

artigos do Balanço Geral da União da Secretaria do Tesouro Nacional e da Controladoria Geral da União³. Por fim, especificamente para as áreas protegidas, utilizou-se a base de dados fornecida pelo Cadastro Nacional de Unidades de Conservação⁴.

ORÇAMENTO DA UNIÃO

A receita primária da União para o período compreendido entre 2001 e 2005 evoluiu de R\$ 272,58 bilhões para R\$ 490,73 bilhões, com a previsão de alcançar, em 2006, o montante de R\$ 542,00 bilhões e, em 2007,

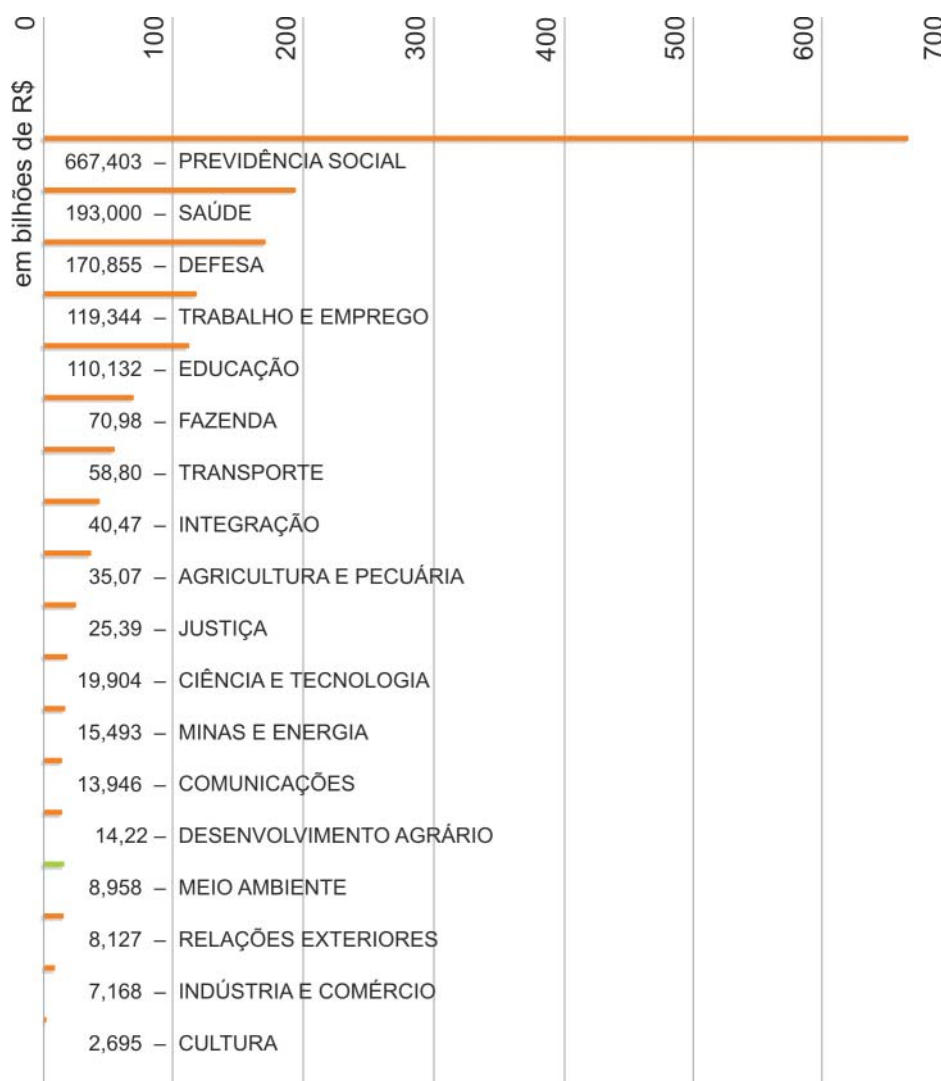


FIGURA 1 – Valor total da despesa aprovada para os Ministérios no Orçamento da União (2000-2005).

³ Ver: <http://www.cgu.gov.br/index.htm>

⁴ Ministério do Meio Ambiente

Ver <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=cnuc.mapasUc&idEstrutura=66>

R\$ 578,24 bilhões⁵. As despesas, excetuando-se as direcionadas para refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, reserva de contingência, operações oficiais de crédito e encargos financeiros da União, concentram-se, por sua vez, principalmente nos Ministérios da Previdência Social, da Saúde e da Defesa (Figura 1). Da mesma forma que o ocorrido em 2006 (Cunha et al), o Ministério do Meio Ambiente insere-se dentre os que historicamente recebem menos recursos financeiros para a execução de suas ações.

Deve-se notar também que, *a priori*, não há uma relação estreita entre o aumento da receita primária da União e o crescimento dos recursos destinados ao MMA. Isto fica claro quando se analisam os últimos seis anos (em valores atualizados pelo IGP-DI), aonde a partir de 2003 o orçamento anual da União apresentou crescimento constante, enquanto o do MMA teve uma queda acentuada entre os anos de 2003 e 2004 (Figura 2).

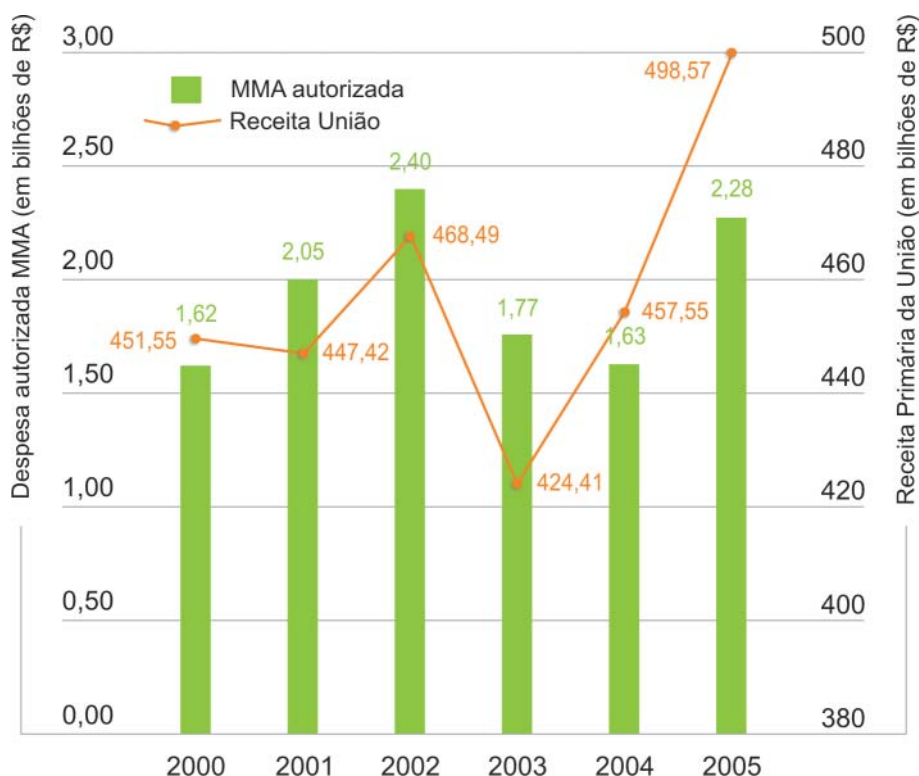


FIGURA 2 – Comparativo entre a despesa autorizada ao Ministério do Meio Ambiente com a receita primária da União (2000-2005).

⁵ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007, disponível em http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2007/orcamento_2007.htm

Execução
Orçamentária do
Ministério do
Meio Ambiente
entre 2000 e 2005

Dutra, Oliveira & Prado

Apesar da redução apresentada nas despesas autorizadas nos anos de 2003 e 2004, quando se avaliam os últimos seis anos (desde 2000), o orçamento autorizado para despesas do Ministério do Meio Ambiente em valores atualizados aumentou significativamente, passando de R\$ 1,62 bilhões em 2000, para R\$ 2,28 bilhões em 2005, ou seja, um crescimento de 41% no período. No entanto, quando se analisam as divisões orçamentárias ocorridas entre os programas e a exequibilidade dos mesmos nota-se que, a partir de 2003, parte significativa dos recursos foi destinada para a reserva de contingência (que é um procedimento utilizado pelo Poder Executivo que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária), e o serviço da dívida externa (juros e amortizações da dívida pública externa), atividades não diretamente vinculadas aos objetivos do Ministério (Figura 3).

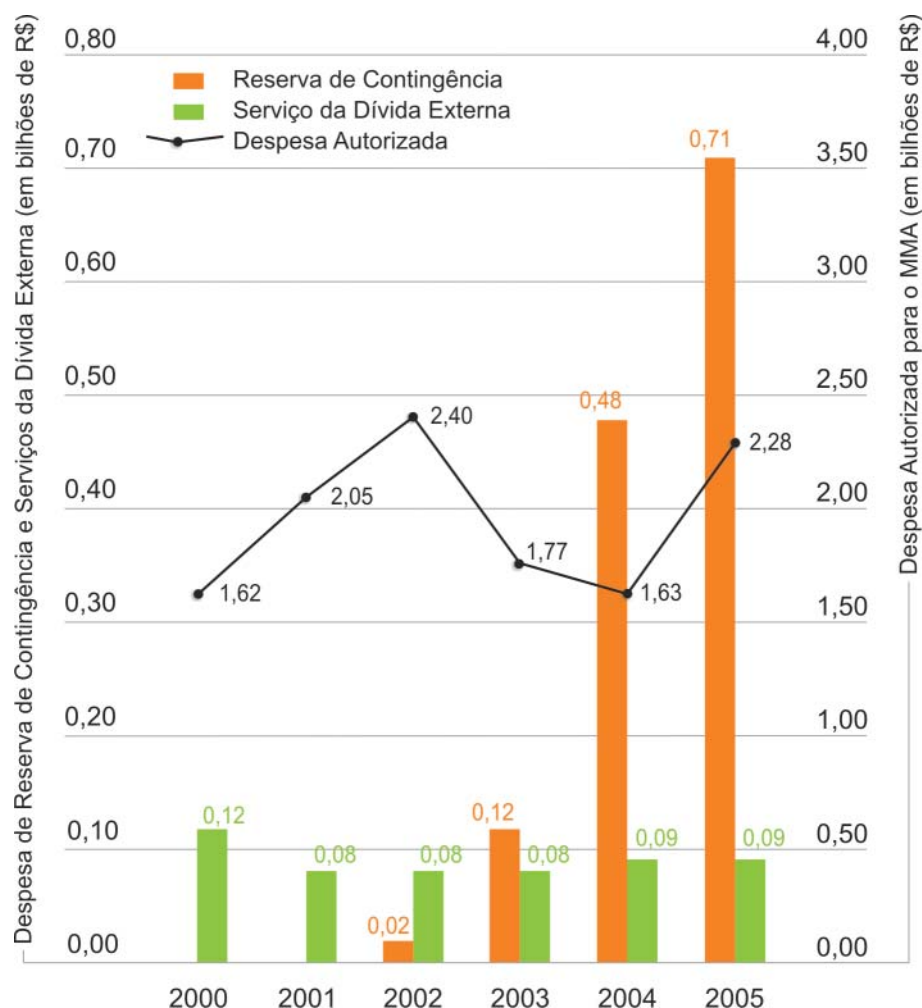


FIGURA 3 – Comparação entre a despesa autorizada e a despesa destinada para Reserva de Contingência e Serviços da Dívida Externa (2000-2005).

O MMA em geral também não empenha a totalidade dos recursos autorizados (despesa empenhada ocorre quando é separado um determinado valor do crédito orçamentário para fazer cumprir um compromisso assumido), em parte devido à despesa destinada à reserva de contingência, mas em parte por problemas de execução (Figura 4).

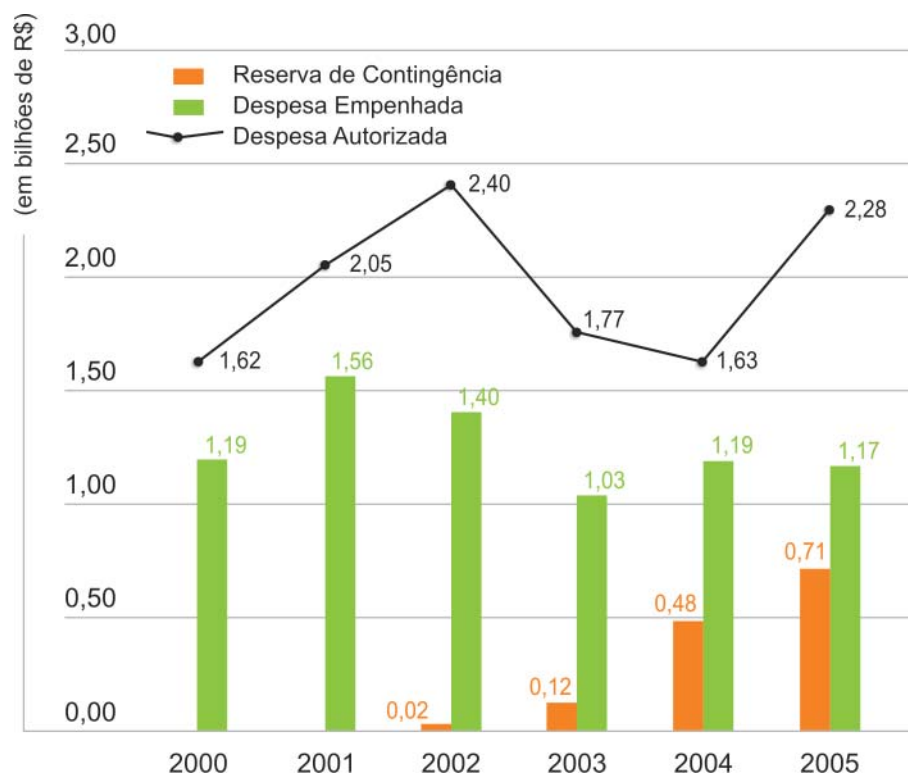


FIGURA 4 – Evolução da despesa autorizada, da despesa empenhada e da reserva de contingência do Ministério do Meio Ambiente (2000-2005).

Isto significa dizer que, além de ter seus programas prejudicados pela insuficiência de orçamento, o MMA enfrenta ainda problemas para a liquidação de suas despesas. Essa dificuldade para execução do orçamento deriva em parte da burocracia exigida pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o que resulta na morosidade para a liberação de recursos. É de praxe que os recursos orçamentários sejam liberados no último trimestre do ano; assim sendo, a consolidação de convênios e licitações acaba sofrendo muitas restrições, resultando desta forma na perda de parte dos recursos e, conseqüentemente, em prejuízo para implementação de projetos e ações.

Enfim, o que se nota é que a partir de 2001 a despesa efetuada pelo MMA mantém-se praticamente constante, com um aumento entre os anos de 2001 e 2002, voltando a um patamar inferior nos anos subseqüentes e chegando, em 2005, a um desempenho 10% inferior ao ocorrido em 2000 (em valores atualizados pelo IGP-DI). Tal fato demonstra a baixa prioridade do MMA na

estrutura executiva federal, pois desconsidera não só o crescimento da estrutura do ministério, como também o aumento de áreas protegidas e das exigências de conservação dos biomas nacionais.

Para se demonstrar brevemente esta perda de prioridade com o aumento de responsabilidade do MMA no decorrer dos últimos anos, compararam-se as despesas aprovadas do MMA em relação ao número de hectares de unidades de conservação sob administração direta do órgão, a saber os parques nacionais, as reservas biológicas, as estações ecológicas, os refúgios de vida silvestre e as florestas nacionais. Assim, enquanto em 2000 as despesas autorizadas por hectare de unidade de conservação (em valores atualizados com base no IGP-DI de 2000 de 1,81164234990845) foram de R\$ 42,51/hectare, em 2006 este valor caiu para R\$ 39,55/hectare, uma redução de 7%. Considerando-se que 37% das despesas autorizadas em 2006 estão vinculadas à reserva de contingência, esta queda é ainda maior, de significativos 41%, ou cerca de R\$ 25,19/hectare em 2006.

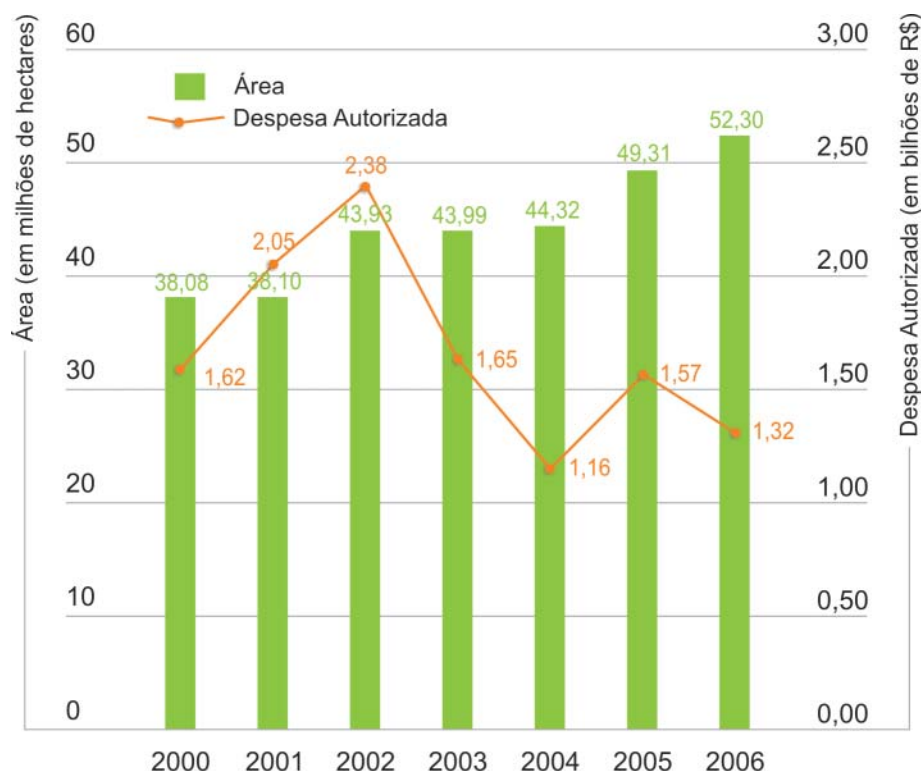
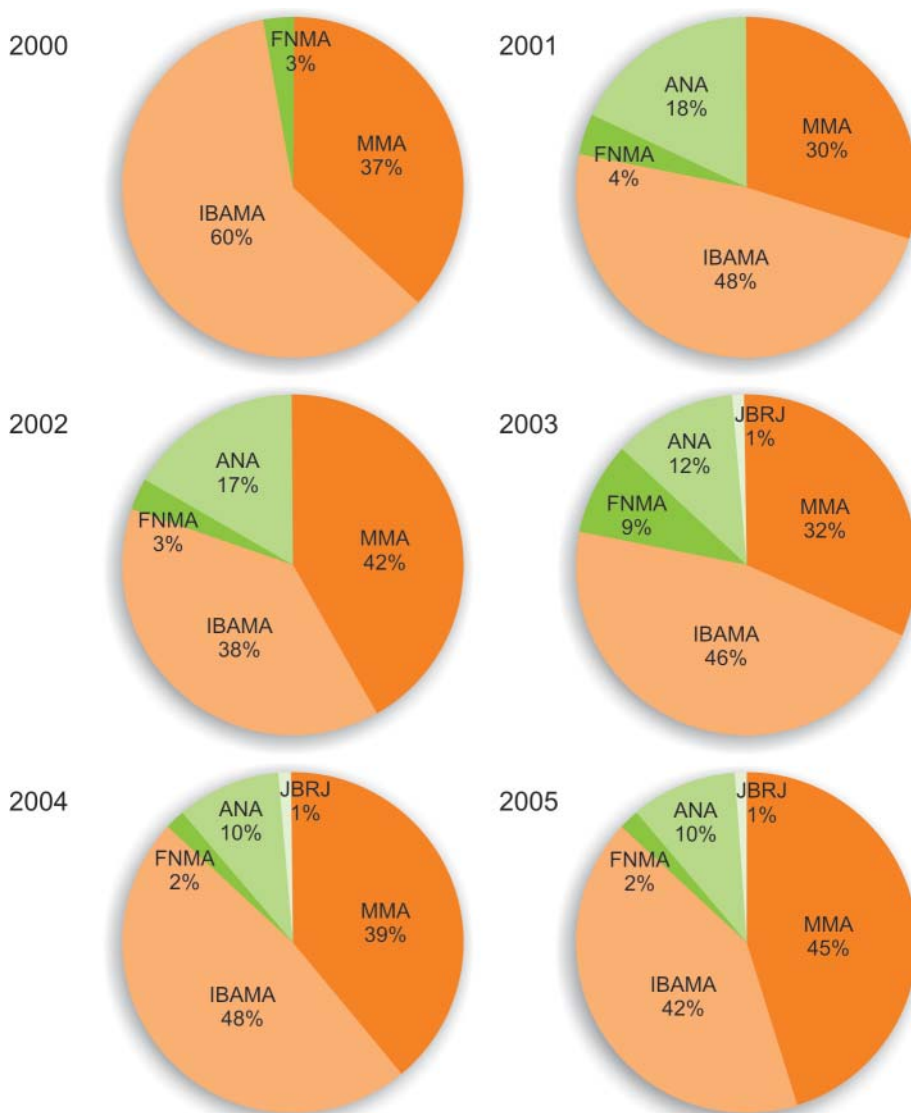


FIGURA 5 – Evolução da despesa autorizada (descontada a reserva de contingência) e do número de hectares de unidades de conservação de administração direta do Ministério do Meio Ambiente (2000-2006).

Como consequência, o MMA, além de contar com poucos recursos, ainda sofre com o contingenciamento. É claro que isto recai sobre vários ministérios como o da Cultura e o de Ciência e Tecnologia, mas não sobre todos, como é o caso do de Comunicações e de Minas e Energia.

Divisão de Recursos do MMA por Unidade Orçamentária – UO (2000-2005)

O Ministério do Meio Ambiente (CO – Código Orçamentário 44000) ao longo destes anos praticamente não apresentou alterações em suas unidades orçamentárias, já tendo sob sua responsabilidade desde 2000 as seguintes UOs: MMA (CO. 44101), IBAMA (CO. 44201), CODEBAR – Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (CO. 44202) e FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente (CO. 44901). AANA – Agência Nacional de Águas (CO. 44205), começou a fazer parte do orçamento do MMA somente a partir de 2001, e o JBRJ – Jardim Botânico do Rio de Janeiro (CO. 44206), a partir de 2003.



	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MMA	330.067.466	375.263.804	691.236.569	486.718.943	690.253.045	1.022.088.432
IBAMA	535.298.599	597.380.407	637.176.773	676.976.449	846.593.052	935.967.031
FNMA	27.285.000	46.600.002	43.837.748	137.009.054	42.450.821	46.387.573
CODEBAR	766.935	706.585	975.899	1.117.981	1.689.748	1.643.270
ANA	0	228.186.470	288.390.657	184.474.152	173.838.417	215.523.218
JBRJ	0	0	0	17.496.567	19.347.451	23.080.865
TOTAL	893.418.000	1.248.137.268	1.661.617.646	1.503.793.146	1.774.172.534	2.244.690.389

FIGURA 6 – Divisão orçamentária autorizada entre as unidades orçamentárias do Ministério do Meio Ambiente (2000-2005).

Quando se acompanha a evolução da divisão de recursos autorizados no MMA dentre suas Unidades Orçamentárias (Figura 6), nota-se que houve o aumento de divisão de recursos, com a inserção em sua divisão orçamentária da ANA – Agência Nacional de Águas e do JBRJ – Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Tal fato inclusive foi o responsável em parte pelo crescimento do orçamento, sobretudo devido à ANA que, por exemplo, em 2002 teve uma dotação de quase R\$ 300 milhões. Também se percebe a evolução da estruturação do MMA enquanto UO, passando de 37% em 2000, para 45% cinco anos depois, destacando-se, entretanto, o crescimento de despesas para amortização da dívida vinculadas à este programa.

Divisão de Recursos do MMA por Programa (2002-2005)

Analizando-se a divisão de recursos orçamentários entre os cinco programas que mais receberam autorização para despesas do MMA (excetuando-se as despesas com reserva de contingência, serviços da dívida, previdência de inativos e apoio administrativo), percebe-se a não-execução de parte significativa dos recursos autorizados (Figura 7).

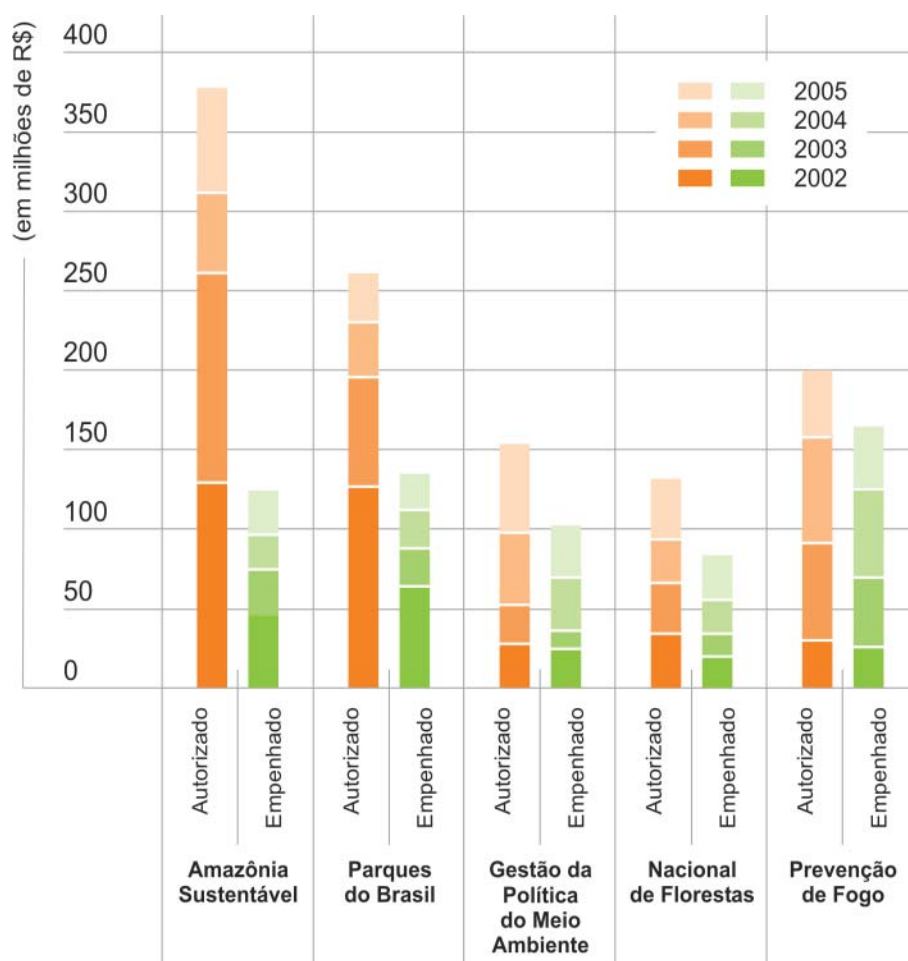


FIGURA 7 – Evolução das despesas autorizadas e das despesas empenhadas nos principais programas do Ministério do Meio Ambiente (2002-2005).

Como exemplo tem-se o programa “Amazônia Sustentável”, que desde 2002 foi autorizado a dispende o montante total de R\$ 377,78 milhões, mas só empenhou R\$ 123,45 milhões, ou seja, quase 30% do total disponibilizado. Tal fato ocorre em menor escala com os programas “Parques do Brasil”, “Nacional de Florestas” e “Gestão da Política de Meio Ambiente”. Dos cinco programas analisados o que melhor utilizou suas possibilidades foi o de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais, que teve um aproveitamento de 82% no total de anos analisados (Tabela 1).

Ano	AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL			PARQUES DO BRASIL		
	Autorizado	Empenhado	Empenhado (%)	Autorizado	Empenhado	Empenhado (%)
2002	129.197.472	45.056.768	34,87	126.356.922	63.723.168	50,43
2003	131.741.503	28.972.263	21,99	69.271.340	24.401.585	35,23
2004	51.221.396	21.994.081	42,94	34.779.134	23.029.096	66,22
2005	65.623.682	27.431.843	41,80	30.477.052	23.222.194	76,20
Total	377.784.053	123.454.955	32,68	260.884.448	134.376.043	51,51

Ano	POLÍTICA DO MEIO AMBIENTE			NACIONAL DE FLORESTAS		
	Autorizado	Empenhado	Empenhado (%)	Autorizado	Empenhado	Empenhado (%)
2002	27.761.596	23.936.584	86,22	33.624.562	19.523.591	58,06
2003	24.133.226	12.081.685	50,06	32.499.105	14.501.883	44,62
2004	45.626.280	33.207.592	72,78	27.209.858	20.750.282	76,26
2005	55.672.730	32.485.120	58,35	38.482.906	28.114.136	73,06
Total	153.193.832	101.710.981	66,39	131.816.431	82.889.892	62,88

Ano	PREVENÇÃO AO FOGO			TOTAL 2002-2005		
	Autorizado	Empenhado	Empenhado (%)	Autorizado	Empenhado	Empenhado (%)
2002	30.116.716	25.326.519	84,09	347.057.268	177.566.630	51,16
2003	60.361.085	43.325.618	71,78	318.006.259	123.283.034	38,77
2004	67.911.910	56.267.419	82,85	226.748.578	155.248.470	68,47
2005	41.304.829	39.883.093	96,56	231.561.199	151.136.386	65,27
Total	199.694.540	164.802.649	82,53	1.123.373.304	607.234.520	54,05

TABELA 1 – Evolução das despesas autorizadas e das despesas empenhadas nos principais programas do Ministério do Meio Ambiente (2002-2005).

Nota-se que, na média, o pior ano na execução destes cinco programas analisados foi o de 2003, com apenas 38,77% de recursos empenhados. A melhor performance de execução da série analisada foi o realizado no ano seguinte, de 2004, com 68,47% de recursos empenhados.

PERSPECTIVA PARA O BIÊNIO DE 2006-2007

Por fim, analisando-se as prioridades e metas que estão colocadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias proposta para o ano de 2007, causa espanto o fato da única Prioridade/Meta para todo o Programa de Áreas Protegidas ser a implantação de 300 hectares de corredores ecológicos. Dado este fato e as análises das tendências anteriores pode-se deduzir que não haverá alteração no quadro apresentado nos últimos anos. Ou seja, parte significativa dos recursos autorizados deverá ser destinada para a reserva de contingência e para o pagamento de serviços da dívida, ao mesmo tempo em que parte das despesas autorizadas não deverá ser utilizada por deficiências operacionais. Concomitante a tais fatos haverá o aumento de responsabilidades do MMA, com o crescimento de áreas e/ou hectares protegidos (somente no mês de junho de 2006 somaram-se mais 2,99 milhões de hectares em unidades de conservação sob administração do MMA, com a criação dos Parques Nacionais de Jurueña, Chapada das Mesas e Campos Amazônicos) e com a pressão para o desenvolvimento de atividades impactantes ao meio ambiente, como o asfaltamento da BR-163 ou a construção das hidrelétricas na região amazônica.

Por fim, pretendemos com este estudo ressaltar a urgência em se prover medidas de fortalecimento orçamentário para o MMA, pois o mesmo encontra-se num processo de enfraquecimento continuado no qual já não se consegue atender a todas as demandas da pasta e no qual a cada ano mais obrigações são exigidas do ministério, ora com proteção, ora com fiscalização e licenciamento, por exemplo. Tal fato foi levantado por Milano (2001), que atentou para tal situação ao alertar que “as dificuldades enfrentadas pelas áreas de proteção ambiental são primordialmente decorrentes do descaso político e do orçamento insuficiente destinado a estas”. Apesar dos avanços na conservação ocorridos nestes últimos anos, pode-se afirmar que o alerta de Milano continua ainda bastante atual e que, certamente, qualquer alteração do quadro apresentado passa por uma maior mobilização social, com aumento de pressão política sobre o executivo e o legislativo. Nesta eleição devemos exigir não só mais recursos financeiros, como também a melhoria da eficiência administrativa do MMA, mas isto já é assunto para uma outra análise.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal – CONORF. 2004. Planos e orçamentos públicos: conceitos, elementos básicos e resumo dos projetos de leis do plano plurianual/2004-2007 e do orçamento/2004. 41 pp. (<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/sistema/CARTILHA2004.pdf>)
- Dutra, R., A. Oliveira, & A Prado. 2006. Análise do orçamento do Ministério do Meio Ambiente para o ano de 2006. Série Política Ambiental 1. conservação internacional (<http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/Politica%20Ambiental1maio2006.pdf>)
- Lemos, R.A.B., Young, C.E.F & Geluda, L. 2005. Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas. In: III Simpósio de Áreas Protegidas. Universidade Católica de Pelotas, <http://www.ie.ufrj.br/gema/pdfs/artigosnuc.pdf?PHPSESSID=c6fd7e115f9369d7892148290e4d0d0>
- Milano, M.S. 2001. Unidades de Conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: Benjamin, A.H. (Coord). DIREITO AMBIENTAL DAS ÁREAS PROTEGIDAS: o regime jurídico das unidades de conservação. Forense Universitária. Rio de Janeiro p. 3-41.
- Souza, H.M. 2005. Diagnóstico de recursos federais para áreas protegidas no Brasil. Relatório não publicado para o GT de Sustentabilidade Econômica do Fórum Nacional de Áreas Protegidas. 185 pp.
- Young, Carlos Eduardo F. 2005. Mecanismos financeiros para a conservação. Megadiversidade 1: 208-214.