

ISSN 1809-8185

POLÍTICA AMBIENTAL

Nº 1 ♦ Maio 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 1 ♦ Maio 2006

ISSN 1809-8185



Foto da capa:
Enrico Marone

Projeto e edição gráfica:
Grupo de Design Gráfico Ltda.

Análise do orçamento do Ministério do Meio Ambiente para o ano de 2006

RENATO DUTRA*
ADRILANE BATISTA DE OLIVEIRA*
ALEXANDRE C. 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

O Ministério do Meio Ambiente – MMA – é o maior executor de políticas ambientais no Brasil. Este artigo avalia o orçamento previsto ao MMA no Projeto de Lei Orçamentária – PLOA nº 40/2005 (PLOA 2006), aprovado em 19/04 pelo Congresso Nacional. Para sua elaboração realizaram-se consultas ao Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária da União, elaborado pela Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pelo Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal – Prodasen, a partir de informações fornecidas pelo Siaf/STN. Esta análise torna possível o estabelecimento de um quadro com as principais iniciativas do Governo Federal destinadas à conservação. Dentre as principais lacunas destacam-se 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 breve análise na exeqüibilidade das ações dos órgãos estudados.

ABSTRACT

The Brazilian Ministry of Environment – MMA – is the most important producer of environmental policies in Brazil. This very report evaluates the forecast for the public budget of the MMA according to the Public Budget Law

Project number 40/2005 (2006), approved on April 19th by the Brazilian Congress. For its elaboration, some consultations to the Public Budget's Execution Accompaniment System, created by the Budget and Financial Fiscalization Assessorship of the House of Representatives and by the Senate's Data Processing and Data Base Center – Prodasen – were made, with information provided by the "Siaf/STN". This analysis enables the establishment of a chart containing the core initiatives from the Federal Government regarding conservation. Among the most important failures in MMA's and IBAMA's Programs, the two most prominent are the "Amazônia Sustentável" and the "Áreas Protegidas do Brasil". In the end it is done a brief evaluation of the execution of the studied institutions' activities.

INTRODUÇÃO

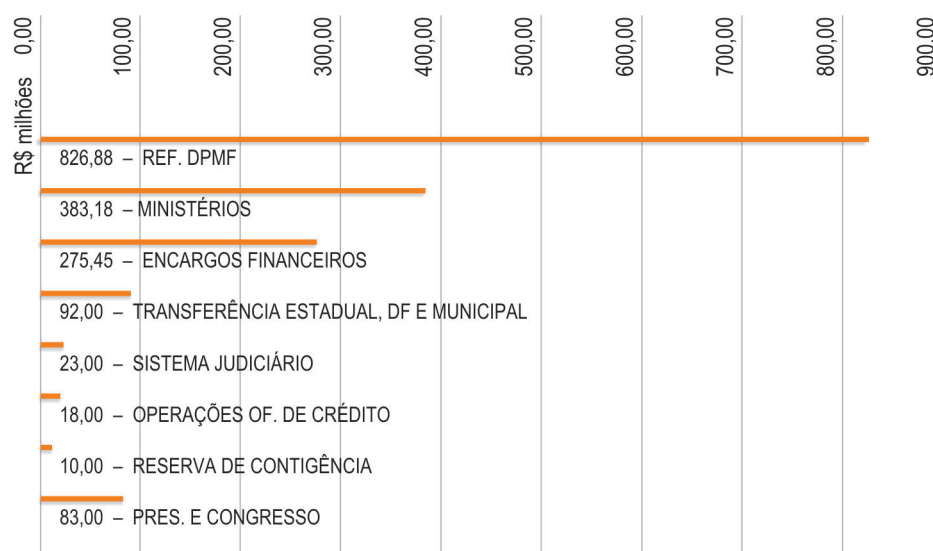
Este artigo avalia o orçamento previsto ao Ministério do Meio Ambiente - MMA no Projeto de Lei Orçamentária – PLOA nº 40/2005 (PLOA 2006), aprovado em 19/04 pelo Congresso Nacional.

Para a sua elaboração realizaram-se consultas ao Sistema de Acompanhamento da Execução Orçamentária da União, elaborado pela Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pelo Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal – Prodasen, a partir de informações fornecidas pelo Siaf/STN.

Buscaram-se dados, também, no Diário Oficial da União, nos artigos da execução orçamentária do Governo Federal, nos balanços contábeis e nos artigos do Balanço Geral da União da Secretaria do Tesouro Nacional e da Controladoria Geral da União.

PLOA 2006

O orçamento da União para o ano de 2006 é estimado em R\$ 1.676.709.546.369,00 (um trilhão, seiscentos e setenta e seis bilhões, setecentos e nove milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, trezentos e sessenta e nove reais), dos quais cerca de 50,4% destinam para o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, equivalente a R\$ 826.884.493.200; cerca de 17% para encargos financeiros da União (juros e amortizações das dívidas interna e externa, encargos, etc); cerca de 5% de transferência para Estados, para o Distrito Federal e para os Municípios (FPE, FPM e outros); e cerca de 3,5% para despesas da Presidência, do Congresso e do Sistema Judiciário (STF, STJ e etc).

**FIGURA 1** – Distribuição do orçamento da União para o ano 2006

Considerando-se somente os ministérios que compõem o Poder Executivo (23 no total), há uma previsão orçamentária para despesas de aproximadamente R\$ 383 bilhões, ou 23% do total das despesas previstas para o ano. Destes, merece destaque o da Previdência Social, com uma despesa prevista de R\$ 167 bilhões, ou seja, cerca de 10% do total do orçamento da União ou 44% do orçamento previsto para os ministérios. Dentre os demais ministérios destacam-se o Ministério da Saúde, com 2,66% do total de 2006 ou 11,3% do destinado aos ministérios; o Ministério da Defesa, com 2,14% e 9,1% , respectivamente; e o Ministério do Trabalho e Emprego, com 1,97% e 8,4%. O total destinado para o Ministério do Meio Ambiente totaliza R\$ 2.069.244.467,00, equivalente a 0,12% do Orçamento Público Federal e 0,54% do total destinado aos ministérios. A figura 2 a seguir demonstra a divisão orçamentária entre os ministérios para o ano de 2006.

O MMA é o 6º ministério com menor volume de recursos para o ano 2006, estando acima somente dos seguintes ministérios: Relações Exteriores, Indústria e Comércio, Cultura, Esporte, e Turismo.



FIGURA 2 – Distribuição do orçamento da União para os Ministérios em 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

FONTES DE RECURSOS

- **COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO OU GÁS NATURAL:** são recursos oriundos dos *royalties* recebidos pela produção de petróleo ou gás natural.
- **RECURSOS ORDINÁRIOS:** recursos obtidos de Receitas do Tesouro Nacional, de natureza tributária, de contribuições patrimoniais, de transferências correntes e outras, sem destinação específica, isto é, que não estão

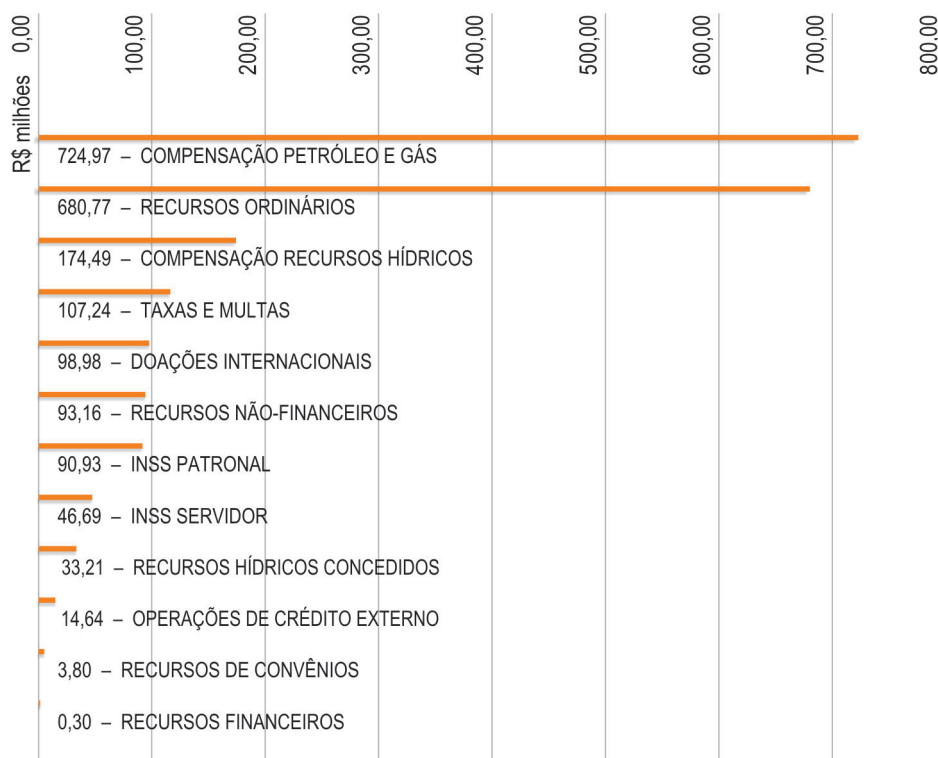


FIGURA 3 – Fontes dos recursos do Ministério do Meio Ambiente em 2006.

TABELA 1 – Fontes para os recursos do orçamento de 2006.

FONTE	Valor em R\$
Compensações financeiras da exploração de petróleo e gás natural	724.975.104,00
Recursos ordinários	680.777.482,00
Compensação financeira da utilização de recursos hídricos	174.496.408,00
Taxas e multas pelo poder de polícia	107.244.954,00
Doações internacionais	98.989.409,00
Recursos próprios não financeiros	93.162.548,00
Contribuição patronal para o plano de seguridade social do servidor público	90.939.624,00
Contribuição do servidor para o plano de seguridade social do servidor público	46.694.219,00
Recursos hídricos concedidos	33.212.604,00
Operações de crédito externo em moeda	14.648.188,00
Recursos de convênios	3.800.000,00
Recursos próprios financeiros	303.927,00
TOTAL	2.069.244.467,00

vinculadas a nenhum órgão ou programação e nem são passíveis de transferências para os Estados, para o Distrito Federal e para os Municípios.

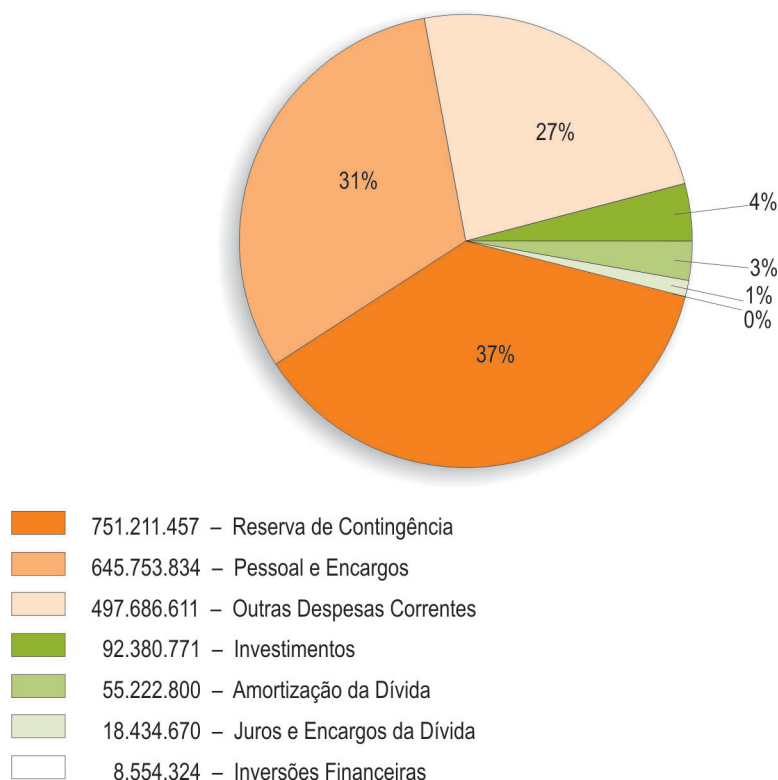
- **COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS:** recursos financeiros resultantes da cobrança pela utilização de Recursos Hídricos. Estes recursos são destinados à Agência Nacional de Águas e devem ser aplicados nas bacias onde foram gerados (por en-

quanto, somente nos Rios Piracicaba, Jundiaí/Capivari e Paraíba do Sul).

- **TAXAS E MULTAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA:** consiste em recursos obtidos das Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, Taxa de Serviços Administrativos, Multa de Poluição de Águas e Multas por Auto de Infração Ambiental.
- **DOAÇÕES INTERNACIONAIS:** recursos provenientes de cooperação internacional e de acordos inter governamentais.
- **RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS:** consiste em recursos de oriundos de aluguéis, arrendamentos, receitas de outorga de direitos de uso de outros bens públicos, receitas de concessão de direito real de uso de área pública, e outras receitas patrimoniais.
- **CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO:** contribuição social da empresa ao INSS.
- **CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO:** contribuição social do servidor ao INSS.
- **RECURSOS HÍDRICOS CONCEDIDOS:** concessão de financiamentos a instituições públicas ou privadas envolvidas na Política de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos.
- **OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO EM MOEDA:** produto de operação de crédito e rendimentos provenientes de aplicação dos recursos do Fundo em questão.
- **RECURSOS DE CONVÊNIOS:** recursos provenientes de acordos com outros órgãos públicos ou instituições privadas objetivando a realização de atividades de interesse comum.
- **RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS:** recursos provenientes dos juros de recursos gerados do orçamento do próprio MMA.

Como visualizado na figura 3 e na tabela 1, nota-se que parte significativa (cerca de 43%) do orçamento do MMA é proveniente de compensações financeiras de atividades de alto potencial de impacto ao meio ambiente, como a exploração de petróleo e gás, e sobre a utilização de recursos hídricos.

O aumento de outras fontes de receitas – como compensação e multas, e a diminuição dos recursos ordinários é um dos fatos mais notáveis que vem ocorrendo nos últimos anos no orçamento do MMA. Neste sentido, vale aqui destacar a observação de Young de que “(...) a compensação não deveria ser defendida como uma fonte regular de recursos, pois se baseia na degradação ambiental, que na verdade deveria ser evitada.” Ou seja, na ausência de alternativas de financiamento para a conservação aceita-se a degradação, criando-se um ciclo descendente que tende, no longo prazo, a aumentar o ônus para o meio ambiente, ao invés de elevar o índice de preservação ambiental.

**FIGURA 4** – Despesas previstas para o Ministério do Meio Ambiente em 2006.**TABELA 2** – Despesas do Ministério do Meio Ambiente em 2006.

FONTE	Valor em R\$
Pessoal e Encargos	645.753.834,00
Juros e Encargos da Dívida	18.434.670,00
Outras Despesas Correntes	497.686.611,00
Investimentos	92.380.771,00
Inversões Financeiras	8.554.324,00
Amortização da Dívida	55.222.800,00
Reserva de Contingência	751.211.457,00
TOTAL	2.069.244.467,00

Em relação às despesas, como mostrado na figura 4 e na tabela 2, nota-se uma parte relevante (37%) do orçamento de 2006 para reserva de contingência. São recursos que ficam indisponibilizados, sendo destinados a cobrir despesas que poderão ou não suceder, em virtude de condições imprevistas ou inesperadas. Cerca de 31% do orçamento será destinado ao pagamento de pessoal e encargos e 24% para outras despesas correntes, que são os gastos destinados à manutenção e ao funcionamento do MMA como um todo. Por fim, nota-se que somente 4% do orçamento global do MMA poderá ser utilizado para investimentos, algo em torno de R\$ 92 milhões em 2006.

Divisão de Recursos do MMA por Unidade Orçamentária

Considerando-se o montante total de recursos previstos ao Ministério do Meio Ambiente em 2006, tem-se a seguinte divisão entre as seis unidades orçamentárias que compõem o Ministério:

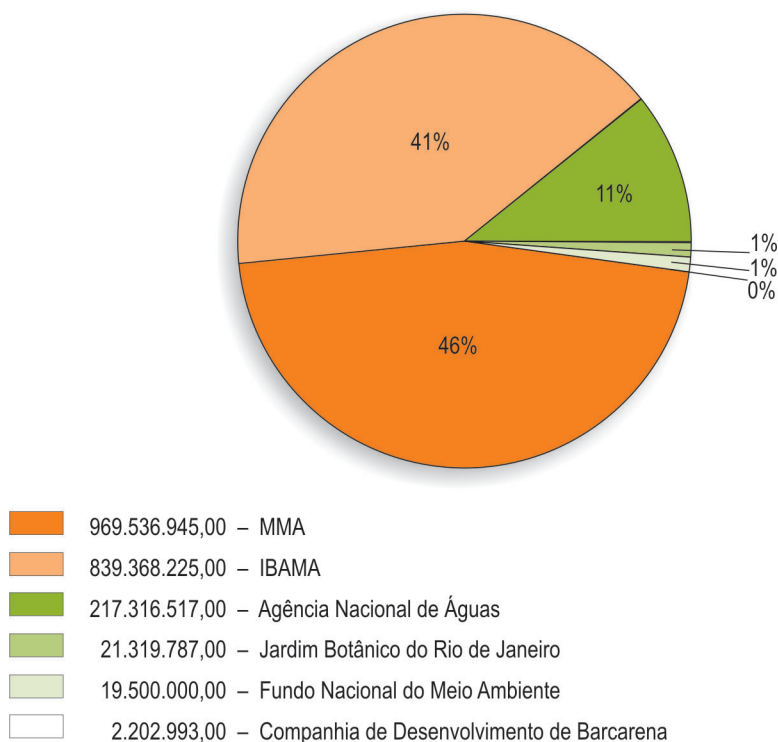


FIGURA 5 – Divisão de Recursos do Ministério do Meio Ambiente por Unidade Orçamentária.

TABELA 3 – Divisão de Recursos do Ministério do Meio Ambiente por Unidade Orçamentária.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Valor em R\$	%
Agência Nacional de Águas	217.316.517,00	10,50
Companhia de Desenvolvimento de Barcarena	2.202.993,00	0,10
Fundo Nacional do Meio Ambiente	19.500.000,00	0,94
IBAMA	839.368.225,00	40,56
Jardim Botânico do Rio de Janeiro	21.319.787,00	1,03
MMA	969.536.945,00	46,85
TOTAL	2.069.244.467,00	100,00

Como mostrado acima (figura 5 e tabela 3), cerca de 12% do montante total aprovado já está vinculado a fins específicos, como Agência Nacional de Águas, a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena e o Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Cerca de 40% dos recursos está destinado ao IBAMA e aproximadamente 47% para o MMA, respectivamente.

Programas do MMA

Especificamente, o MMA, com previsão orçamentária para efetuar despesas de aproximadamente R\$ 969 milhões em 2006, tem 29 programas (ver figura 6). Destes, cinco são destinados a ações não diretamente vinculadas à conservação, como a gestão do patrimônio imobiliário da União (R\$ 603 mil), a previdência de inativos e pensionistas da União (R\$ 1,2 milhão), o apoio administrativo (R\$ 43,7 milhões), os serviços da dívida externa (R\$ 66,9 milhões) e a reserva de contingência (R\$ 634,7 milhões), que juntos somam cerca de R\$ 747 milhões, ou 77% do orçamento do MMA.

Dos recursos restantes, R\$ 221,35 milhões, cerca de 24% (R\$ 53,9 milhões), será destinado para o Programa Amazônia Sustentável (destacando-se a ação de apoio à estruturação do sistema de gestão, com R\$ 44,8 milhões); R\$ 30,5 milhões para a Gestão Política de Meio Ambiente (destacando-se a ação de assistência técnica para a sustentabilidade ambiental, com R\$ 9,1 milhões); R\$ 26,7 milhões para o Programa de Áreas Protegidas do Brasil (destacando-se a ação de implantação dos corredores ecológicos, com R\$ 22,5 milhões); e R\$ 23,1 milhões para o Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e de Degradação Ambiental (destacando-se a ação de recuperação e preservação da Bacia do Rio São Francisco, com R\$ 10,7 milhões).

Programas do IBAMA

O IBAMA, com previsão orçamentária para efetuar despesas de aproximadamente R\$ 839 milhões em 2006, conta com 15 programas (ver figura 7). Destes, quatro são destinados a ações não diretamente vinculadas à conservação, como os serviços da dívida externa (R\$ 6,7 milhões), o cumprimento de sentenças judiciais (R\$ 20,7 milhões), a previdência de inativos e pensionistas da União (R\$ 136,6 milhões) e o apoio administrativo (R\$ 542,3 milhões), que juntos somam cerca de R\$ 706,3 milhões, ou 84% do orçamento do IBAMA, para 2006.

Dos recursos restantes, R\$ 132,64 milhões, cerca de 32% (R\$ 42,2 milhões), será destinado para o Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER (destacando-se a ação de fiscalização de atividades de desmatamento e queimadas, com R\$ 28,4 milhões) -, R\$ 20,1 milhões para o Programa de Áreas Protegidas do Brasil (destacando-se a ação de gestão de unidades de conservação federais, com R\$ 20,0 milhões) e R\$ 10,6 milhões para o Programa Nacional de Florestas, no qual se destaca a ação de modernização dos sistemas de licenciamento e controle de atividades florestais, com R\$ 9,6 milhões).



FIGURA 6 – Despesa prevista para os Programas do Ministério do Meio Ambiente em 2006.



FIGURA 7 – Despesa prevista para os Programas do IBAMA em 2006.

Programas da ANA

A ANA, com previsão orçamentária para efetuar despesas de aproximadamente R\$ 217 milhões em 2006, conta com nove programas (ver figura 8). Destes, três são destinados a ações não diretamente vinculadas à conservação, como a previdência de inativos e pensionistas da União (R\$ 1 mil), o apoio administrativo (R\$ 31,45 milhões) e a reserva de contingência (R\$ 115,46 milhões), que juntos somam cerca de R\$ 147,9 milhões, ou 68% do orçamento da ANA, para 2006.

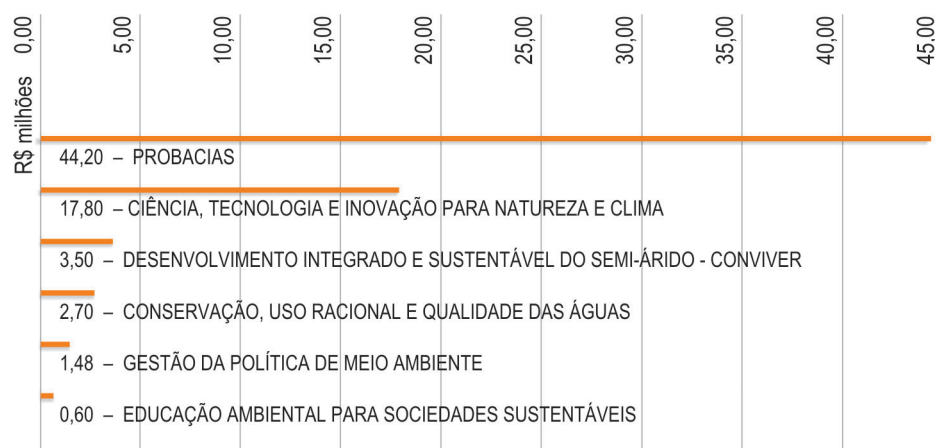


FIGURA 8 – Despesa prevista para os Programas da Agência Nacional de Águas em 2006.

Dos cerca de R\$ 70,28 milhões restantes, cerca de 62% (R\$ 44,2 milhões) está destinado para o Programa Probacias, que tem como principais ações o desenvolvimento de atividades na bacia hidrográfica dos rios Piracicaba/Jundiaí e Capivari, com R\$ 17,8 milhões, e no rio Paraíba do Sul, com R\$ 13,5 milhões. Destaca-se, também, o Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação para Natureza e Clima, com R\$ 17,8 milhões (com somente uma ação de levantamento e disponibilização de dados hidrometeorológicos).

Divisão de Recursos do MMA por Programa

Considerando-se o montante total de recursos previstos ao Ministério do Meio Ambiente em 2006, confirma-se o quadro já delineado anteriormente de que grande parte dos recursos destinados ao MMA estão vinculados a reserva de contingência, apoio administrativo, previdência e juros e amortizações da dívida externa, que somam cerca R\$ 1,583 bilhão, cerca de 76% do total (ver figura 9).

Assim, sobram para aplicação nos programas propriamente ditos cerca de R\$ 485,28 milhões, sendo os que mais se destacam: Amazônia Sustentável (R\$ 57,51 milhões), Áreas Protegidas do Brasil (R\$ 53,47 milhões), Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos (R\$ 50,14 milhões), Gestão da Política de Meio Ambiente (R\$ 45,56 milhões), Probacias (R\$ 44,24 milhões) e Florescer (R\$ 42,26 milhões).

Do Programa Amazônia Sustentável (ver figura 10), parte significativa (73% ou R\$ 44,78 milhões) será destinada ao apoio à estruturação do sistema de gestão de recursos naturais. Deste valor, cerca de R\$ 35,78 milhões são para despesas correntes do programa, e o restante, R\$ 9 milhões, para investimentos.

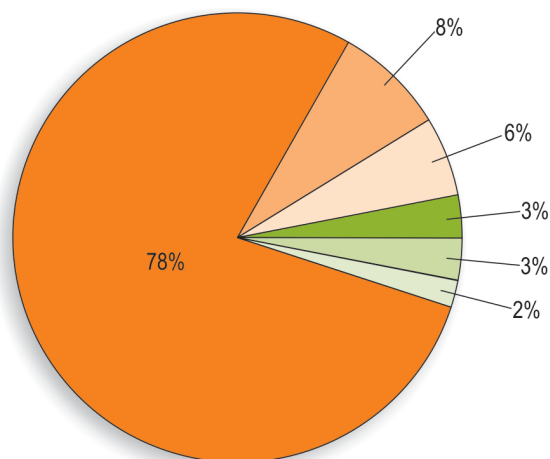
Cerca de 42% do orçamento do Programa de Áreas Protegidas (R\$ 22,53 milhões) será destinado para a implantação 300ha de área no projeto de corredores ecológicos, sendo R\$ 22,38 milhões para despesas correntes do programa e o restante, R\$ 150 mil, para investimentos (ver figura 11). A Gestão das Unidades de Conservação Federais, que tem como meta a manutenção de 205 UCs, tem um orçamento de R\$ 20,01 milhões, dos quais R\$ 17,30 milhões são destinados para despesas correntes e R\$ 2,71 milhões para investimentos.

UMA BREVE QUESTÃO DE EXECUÇÃO

Como identificado neste artigo, o MMA é um dos Ministérios com menor volume de recursos previstos para o ano de 2006. No entanto, avaliando-se brevemente os orçamentos dos anos anteriores e especificamente o de 2005,

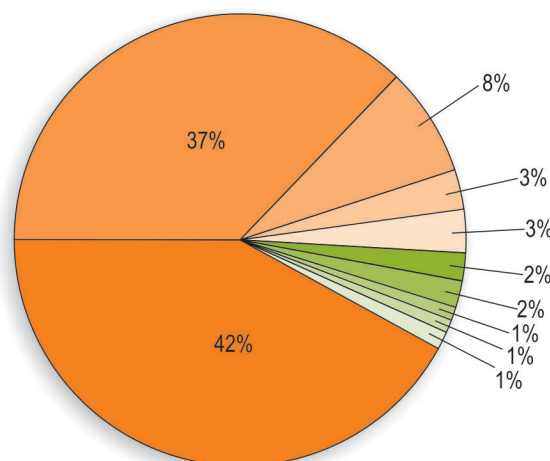


FIGURA 9 – Despesa prevista para os Programas Específicos do Ministério do Meio Ambiente em 2006.



- 44,78 – Apoio a Estruturação do Sistema de Gestão de Recursos Naturais na Amazônia (Programa-Piloto)
- 4,49 – Fomento a Projetos Demonstrativos de Desenvolvimento Sustentável e Conservação na Amazônia (Programa-Piloto)
- 3,71 – Disseminação de Boas Práticas sobre o Uso Sustentável dos Recursos Naturais na Amazônia (Programa-Piloto)
- 1,98 – Fomento ao Manejo Florestal na Amazônia (Programa-Piloto)
- 1,60 – Fomento ao Manejo de Recursos Naturais de Várzeas na Amazônia (Programa-Piloto)
- 0,92 – Gestão e Administração do Programa

FIGURA 10 – Despesa prevista para o Programa Amazônia Sustentável em 2006.



- 22,53 – Implantação de Corredores Ecológicos
- 20,01 – Gestão de Unidades de Conservação Federais
- 4,27 – Gestão e Administração do Programa
- 1,82 – Apoio à Criação e Gestão de Unidades de Conservação Federais
- 1,46 – Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais
- 1,00 – Conservação e Manejo do Patrimônio Espeleológico
- 0,93 – Capacitação para Gestão de Áreas Protegidas
- 0,54 – Criação de Unidades de Conservação Federais
- 0,48 – Capacitação e Disseminação de Práticas Sustentáveis para o Ecoturismo
- 0,40 – Adequação de Infra-Estrutura para Uso Público em Unidades de Conservação Federais

FIGURA 11 – Despesa prevista para o Programa de Áreas Protegidas do Brasil.

percebe-se que parte do recurso destinado ao órgão não é utilizada, com um índice de execução geral de apenas 54% do inicialmente previsto nos programas. Se desconsiderarmos os recursos destinados a ações não diretamente vinculadas à conservação, como a reserva de contingência, a previdência e os juros e amortizações da dívida externa, ou de apoio administrativo, chega-se a um índice de aproveitamento de aproximadamente 59,22% do inicialmente previsto. Este fato se torna relevante, sobretudo, em programas nos quais a ausência de ações gera impactos negativos significativos na conservação, como ocorre, por exemplo, no Amazônia Sustentável, com uma execução aproximada de 41,8% do orçamento em 2005, e no de Áreas Protegidas do Brasil, com 76% realizado. Somente neste último deixaram de ser utilizados cerca de R\$ 7,2 milhões no ano passado.

No próximo artigo pretende-se analisar de forma mais aprofundada a execução orçamentária do MMA e do IBAMA, bem como a evolução dos recursos federais para o MMA e para ações de conservação ao longo dos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Young, Carlos Eduardo F. 2005. Mecanismos financeiros para a conservação. *Megadiversidade* 1: 208-214.