

A ALOCAÇÃO DE RECURSOS PELA UNIÃO EM PROGRAMAS DO MEIO AMBIENTE É COMPATÍVEL COM OS OBJETIVOS E METAS DECLARADAS ?

Renato Jorge Brown Ribeiro

Doutorando e Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV, professor e pesquisador, Consultor de Orçamentos do Senado Federal- e-mail: rjbrown@senado.gov.br

SUMÁRIO

- I- INTRODUÇÃO
- II- PLANEJAMENTO PÚBLICO E A QUESTÃO AMBIENTAL PLANEJAMENTO PÚBLICO E A QUESTÃO AMBIENTAL
- III- AMPLIANDO A ANÁLISE- INCLUINDO A EXECUÇÃO DA DESPESA E O ATINGIMENTO DE METAS
- IV- DO DISCURSO À PRÁTICA
- V- CONCLUSÕES

RESUMO

O trabalho verifica a aplicação dos recursos orçamentários no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (e seus antecessores correlatos) de 2000 a 2003, faz comparações com os objetivos e prioridades declaradas no Planejamento estratégico e nas prioridades das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, avalia e constata consistências e inconsistências na aplicação de recursos, propõe formas de controle social e institucional. Utiliza-se de tecnologia BO e extratores de dados para levantar informações, faz comparações entre alocações de recursos e áreas, demonstra quais áreas tem recebido mais recursos na série histórica. Propõe integração de políticas de alocação e integração entre as três esferas do Poder Público e a estruturação de Política indutiva integrada para a iniciativa privada.

Inicialmente, faz uma revisão de literatura, e expõe as principais áreas de atuação do MMA e descreve os fundamentos do Planejamento Estratégico do MMA e seus desdobramentos nas Metas e Prioridades da União. Utiliza tecnologia BO para manipular os dados produzidos pelo SIAFI e agrupar informações sobre a alocação de recursos nas grandes áreas de conservação, parques nacionais, fiscalização, educação/divulgação e pesquisa. Utiliza técnicas de regressão para construir séries que expliquem modelos de alocação.

Os resultados sugerem que áreas críticas têm sido constantemente pouco aquinhoadas (fiscalização, por exemplo), o que explica uma série de problemas ambientais que tem ocorrido e indicam um descolamento entre o discurso oficial e a efetiva alocação de recursos .

PALAVRAS-CHAVE

Programas Governamentais, Política Pública, Recursos Governamentais, Meio-Ambiente, impactos nas empresas

I-INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende identificar quais seriam os principais objetivos estratégicos definidos pela União, no que tange à questão ambiental, e se esses objetivos oficialmente declarados estavam efetivamente sendo perseguidos mediante a utilização do orçamento como fonte alocadora/definidora de prioridades.

Para tanto se utilizou como fontes: os orçamentos anuais e o Plano Plurianual de 2000-2003 (Avança Brasil), a Agenda 21 e os princípios declarados na Constituição Federal de 1988.

Esse método tem como principal virtude mapear a efetiva aplicação de recursos do Ministério do Meio Ambiente e alguns recursos correlatos do Ministério da Ciência e Tecnologia, o que resulta em um mapeamento consistente do que foi realizado e efetivamente priorizado.

Como pontos fracos do método destacamos que a questão ambiental, por ser competência concorrente de todos os Entes e patrimônio difuso de toda a Sociedade, não se pode afirmar que todos os recursos aplicados pelo setor público são os constantes no Orçamento da União e, mais, que por inexistir efetivamente um planejamento consolidado de longo prazo para o País que os objetivos traçados no PPA sejam os adotados na próxima década (no que pese haver uma boa estabilidade em termos de objetivos permanentes).

Esses dados tornam-se particularmente importantes na medida em que podem orientar os diversos agentes públicos e privados no que se refere à aderência do discurso oficial com as práticas específicas no que se refere à Gestão do Meio Ambiente.

II- PLANEJAMENTO PÚBLICO E A QUESTÃO AMBIENTAL

2.1- Os Orçamentos e o Planejamento Público

Os orçamentos, no setor público, têm algumas funções básicas: exercitar o planejamento das receitas e despesas, favorecer o equilíbrio entre os Poderes, promover a transparência das finanças públicas, possibilitar o controle da fidelidade dos agentes, da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da gestão.

Para o fim que nos interessa nos ateremos às questões relativas ao planejamento e à avaliação da gestão. No caso brasileiro, os orçamentos são divididos em:

- a) Plano Plurianual (PPA): de caráter tático e estratégico, abrange os investimentos de um quadriênio, é elaborado no primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): tem caráter operacional de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, atualmente ganhou importância pelas novas
- c) atribuições a ela conferida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), no que se refere aos critérios para limitações de empenho, e tem suprido deficiências crônicas da legislação federal sobre finanças públicas, que está desatualizada;
- d) Lei Orçamentária Anual (LOA): é o orçamento operacional de cada exercício, representa as receitas previstas e despesas autorizadas de cada exercício. (1)

O Plano Plurianual em tela (2000-2003 ou “Avança Brasil”) consideram como um dos seus macro objetivos a “melhoria da gestão ambiental” no Brasil e elenca 20 programas como prioritários no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e três no Ministério da Ciência e Tecnologia que tem forte impacto na área ambiental.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 prevê fortes limitações ao contingenciamento de despesas vinculadas com a Ciência e tecnologia.

Os Orçamentos Anuais trazem os recursos efetivamente alocados e a sua execução mostra o que foi efetivamente aplicado. Ao verificarmos a evolução dos recursos aplicados vemos que efetivamente foram alocados mais 74% dos recursos provisionados e 47% dos recursos efetivamente aplicado na área, o que representa um aumento real de recursos aplicados da ordem de, aproximadamente, 18 % (2).

Quadro I – Orçamento do Ministério do Meio Ambiente
Exercícios 2000-2003

| Situação Atual | Orçamentos | | | |
|---|-------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003* |
| Total Autorizado | 893.417.905 | 1.248.137.180 | 1.661.617.534 | 1.391.582.200 |
| Total Empregado | 659.228.539 | 946.130.834 | 968.056.164 | 423.832.344 |
| Percentual de incremento de recursos alocados | xxx | 39% | 75% | - 17 % |
| Percentual não Empregado | 26,2% | 24,2% | 41,2% | 69,3% * |

* até junho/2003

Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

Cumpra esclarecer que, por vezes, a não aplicação de recursos está correlacionada com os constantes contingenciamentos e com problemas nos cronogramas de repasses dos órgãos centrais de programação financeira para as unidades executoras, não necessariamente com a capacidade ou não dos órgãos executores.

2.1.1- Programas do Plano Plurianual 2000-2003:

O Plano Plurianual de 2000-2003 no âmbito do Ministério do Meio Ambiente estipula 21 programas prioritários, com seus principais objetivos a saber:

Quadro II- Programas do PPA 2000-2003
no Âmbito do MMA

| Programa | Objetivos |
|--|---|
| Águas do Brasil | garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade. |
| Amazônia Sustentável | a promoção do desenvolvimento da Amazônia, mediante o uso sustentável de seus recursos naturais. |
| Biodiversidade e Recursos Genéticos- Biovida | busca promover o conhecimento, a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos recursos genéticos e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização. |
| Brasil Joga Limpo | está voltado para a gestão ambiental no meio urbano e rural. O objetivo do Programa é reduzir a geração, aumentar a taxa de coleta e de disposição final adequada, a reciclagem, o reaproveitamento e o tratamento de resíduos e garantir meios de disposição ambientalmente adequados. |
| Despoluição de Bacias Hidrográficas | reduzir os níveis de poluição hídrica em bacias hidrográficas drenantes de áreas com maior densidade urbana e industrial do País. O parâmetro utilizado no indicador do Programa, a Demanda Bioquímica de Oxigênio - DBO, é de uso corrente para medir a carga poluidora presente nos corpos de água. |

| | |
|---|--|
| Educação Ambiental | promover a conscientização, capacitação e mobilização dos diversos segmentos da sociedade para prevenção e solução dos problemas ambientais. |
| Florestar | aumentar a oferta de produtos e subprodutos florestais oriundos de áreas plantadas e manejadas. O Programa visa a criar condições para que o setor de base florestal possa desempenhar suas atividades direcionadas e atingir as metas, viabilizando o cumprimento do índice previsto. Trata-se de um programa de apoio institucional, onde a ação principal está direcionada à construção de parceria e viabilização de instrumentos normativos, econômicos e ecológicos, necessários ao desenvolvimento sustentável. |
| Florestas Sustentáveis | promover o uso sustentável dos recursos florestais, conciliando os interesses dos usuários dos recursos com a necessidade de conservação. |
| Gestão Política do Meio Ambiente | visa a apoiar o planejamento, controle e avaliação dos programas da área de meio ambiente. |
| Problema da Amazônia | promover o desenvolvimento da bioindústria na Amazônia, tendo por base a biodiversidade, a aplicação de biotecnologia e a ampliação das oportunidades de investimento na região. |
| Nossos Rios- Araguaia Tocantins | Garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade na bacia do rio Araguaia-Tocantins. |
| Nossos Rios- Paraíba do Sul | Garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade na bacia do rio Paraíba do Sul. |
| Nossos Rios- São Francisco | Garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade na bacia do rio São Francisco. |
| Pantanal | Promover o desenvolvimento sustentável da bacia do Alto Rio Paraguai, incentivando atividades econômicas ambientalmente compatíveis com o ecossistema. |
| Parques do Brasil | Ampliar as áreas sob proteção em cada Bioma brasileiro, com a melhoria de sua gestão. |
| Prevenção e Combate a Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais | Manter a integridade das florestas nacionais quanto à ação imprópria de queimadas sem controle, incêndios e desmatamentos ilegais. |
| Proágua-Gestão | Garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade, com a promoção de seu uso racional, visando impedir que sua escassez relativa impeça o desenvolvimento sustentável. Foco na área do Semi-Árido. |
| Qualidade Ambiental | Priorizar ações que abordem problemas ambientais urbanos e apóie os esforços pela melhoria da qualidade ambiental nas cidades e contribua para um desenvolvimento urbano que minimize conflitos e impactos ambientais na área e em áreas adjacentes. |
| Recursos Pesqueiros Sustentáveis | Promover o uso sustentável dos recursos pesqueiros, conciliando os interesses da exploração comercial com a necessidade de sua conservação. |
| Turismo Verde | Desenvolver o Ecoturismo aumentando a sua participação no PIB Amazônico |
| Zoneamento Ecológico-Econômico | promover o zoneamento ecológico-econômico no território nacional, como forma de planejar e organizar, de forma sustentável, o processo de uso e ocupação. |

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000-2003

2.2 As Determinações da Agenda 21 Brasileira

A Agenda Global, um dos principais legados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi assinada por um

número sem precedentes - de 179 chefes de Estado e de Governo. Tantas vezes ameaçada de 'revisão' inoportuna pelos países desenvolvidos e tantas vezes defendida pela diplomacia brasileira, a Agenda contém recomendações concretas de como acelerar de forma consistente, embora gradual e negociada, a substituição dos atuais padrões de desenvolvimento vigentes no mundo.

O conceito que rege a elaboração da Agenda 21 Brasileira é de um processo de planejamento estratégico participativo. Este processo está sendo conduzido pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21- CPDS. A metodologia de elaboração da Agenda privilegia uma abordagem multissetorial da realidade brasileira, procurando focalizar a interdependência das dimensões ambiental, econômica, social e institucional. Além disso, determina que o processo de elaboração e implementação deve estabelecer parcerias, entendendo que a Agenda 21 não é um documento de governo, mas um produto de consenso entre os diversos setores da sociedade brasileira.

A primeira grande inovação da Agenda 21 é que o objetivo comum a ser atingido não está restrito à preservação do meio ambiente, mas ao desenvolvimento sustentável ampliado e progressivo que introduz, na discussão, a busca do equilíbrio entre crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental. Trata-se, portanto, da procura por uma nova racionalidade que garanta a solidariedade e a cooperação, tanto quanto a continuidade do desenvolvimento e da própria vida para as gerações futuras, ameaçadas pelo consumismo perdulário e pela exploração predatória dos recursos naturais.

Ao redefinirmos o conceito de desenvolvimento, assegurando-lhe dimensão não apenas quantitativa mas também qualitativa, a ênfase recai no aumento da produtividade, aliada à conservação dos recursos naturais, cujas perdas crescentes devem ser consideradas contribuição negativa ao produto interno bruto - PIB e às contas nacionais. Tal esforço exige mudanças culturais de comportamento, inovação tecnológica e uma poderosa rede de cumplicidade que se irradie nos planos global, nacional e local.

Com o propósito de cumprir esse compromisso, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional - CPDS, coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente e composta por dez membros, com paridade entre a sociedade civil e o governo, vem trabalhando desde 1997.

A metodologia de trabalho utilizada selecionou seis áreas temáticas e determinou a forma de consulta e de construção do documento Agenda 21 Brasileira. A escolha dos temas centrais foi feita de modo a abranger a complexidade do país e de suas regiões dentro do conceito da sustentabilidade ampliada e progressiva. São eles: agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infra-estrutura e integração regional, gestão dos recursos naturais, redução das desigualdades sociais, e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

A CPDS, após a etapa de preparação dos seis documentos temáticos, iniciou uma mobilização pelo maior envolvimento dos diversos segmentos da população na construção da Agenda e pela inserção do processo na pauta política do país. O trabalho realizado até aquele momento foi consolidado no documento Agenda 21 Brasileira: bases para discussão, em junho de 2000, quando foi anunciada a continuidade do processo de elaboração da Agenda, por meio da realização de debates estaduais consolidados em encontros regionais.

No restante de 2000 e 2001 foi procedida ampla consulta nos estados. Por fim, para a definição das ações prioritárias, dos meios e dos instrumentos de viabilização e dos compromissos para a efetiva implementação da Agenda, foi realizado um seminário nacional, com o objetivo de construir consensos entre os setores importantes do Estado, do mercado e da sociedade civil, envolvendo todas as lideranças dos diferentes segmentos representados na CPDS.

Nesse contexto foi entregue ao País, com a colaboração dos mais diversos segmentos da sociedade, os 21 objetivos para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento e as ações a serem desenvolvidas para atingi-los:

Tema 1: A economia da poupança na sociedade do conhecimento

- a) Objetivo 1- Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício;
- b) Objetivo 2- Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas;
- c) Objetivo 3- Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional;
- d) Objetivo 4- Energia renovável e a biomassa;
- e) Objetivo 5- Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável;

Tema 2: Inclusão social para uma sociedade solidária;

- f) Objetivo 6- Educação permanente para o trabalho e a vida;
- g) Objetivo 7- Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS;
- h) Objetivo 8- Inclusão social e distribuição de renda;
- i) Objetivo 9- Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde;

Tema 3: Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural

- j) Objetivo 10- Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana;
- k) Objetivo 11- Desenvolvimento sustentável do Brasil rural;
- l) Objetivo 12- Promoção da agricultura sustentável;
- m) Objetivo 13- Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável;
- n) Objetivo 14- Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável;

Tema 4: Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas

- o) Objetivo 15- Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas;
- p) Objetivo 16- Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade;

Tema 5: Governança e ética para a promoção da sustentabilidade

- q) Objetivo 17 - Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local ;
- r) Objetivo 18- Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos;
- s) Objetivo 19- Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável;
- t) Objetivo 20- Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação;
- u) Objetivo 21- Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade;

Esclarecemos que todos os objetivos passam, pelo menos transversalmente, pelo Ministério do Meio Ambiente, cumpre-nos destacar que o Ministério é responsável direto (no âmbito público) pelos objetivos 15 e 16.

Os objetivos são detalhados em ações e recomendações, o objetivo 15 (“Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas”) é dividido em 23 ações ou recomendações, o objetivo 16 (“Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade”) possui 48 ações ou recomendações em 5 áreas distintas.

2.3- As Leis Ambientais e suas Correlações com o Planejamento

Algumas leis são fundamentais para a condução da ação e elaboração do Planejamento das ações ambientais. Hoje o Código de Águas (DL n.º 852/38), o Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/01), a Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605/98), a Legislação de uso e ocupação do solo. Todo esse ferramental jurídico cria obrigações e regula a atuação do Estado com relação a Políticas para o Meio Ambiente.

É importante destacar que, nessas circunstâncias, a questão ambiental se apresenta fortemente fragmentada e gera ações e atribuições para quase todos os Ministérios. Isso, em parte, é decorrente da própria natureza da questão ambiental que é inter e multidisciplinar, porém, gera problemas para a atuação do Ministério do Meio Ambiente que deveria servir como grande articulador, e por contingências administrativas passa a assumir funções eminentemente executivas, o que dificulta a coordenação de programas importantes, que envolvem grande quantidade de recursos e amplos impactos ambientais.

Nesse contexto fragmentado seria bastante importante o reforço da função reguladora e fiscalizadora do Ministério do Meio Ambiente com relação a atuação de todo o Poder Público nos aspectos relacionados com sua competência.

2.4- O Meio Ambiente e a Constituição Federal

A Constituição Federal prevê que é competência comum da União, Estados e Municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em todas as suas formas (3). Por sua vez, atribui a União competência privativa para legislar sobre águas, energia, populações indígenas, minas e jazidas minerais (4). Atribui competência concorrente de todos os Entes legislar sobre floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e recursos naturais, preservação do meio ambiente e controle da poluição (5).

Ao tratar especificamente o tema de Meio Ambiente a Carta Magna determina que é direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida é atribuição do Poder Público:

- a) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- b) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- c) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- d) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- e) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- f) promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

- g) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

2.5- Analisando a Correlação Entre o Sistema

A primeira consideração a ser feita diz respeito ao próprio conceito de Meio Ambiente. O conceito consagrado nos acordos da Agenda 21 Global e na construção da Brasileira são muito mais amplos e globalizantes que o conceito constitucional.

A Agenda 21 traz no seu bojo conceitos de desenvolvimento econômico e social sustentados, e uma integração ampla de toda a sociedade com o Meio Ambiente. A Constituição trata a questão de forma bem mais restrita, como cuidados e preservação da fauna, flora, biodiversidade, etc. Doze anos de debate público e os conceitos firmados na Rio 92 promoveram uma ampliação grande nos conceitos.

Nesse contexto específico, verificamos diversas dificuldades de realizar uma correlação direta entre todos as obrigações constitucionais e os programas desenvolvidos pelo Ministério do Meio Ambiente, uma vez que o conceito hoje construído é muito mais amplo que os objetivos constitucionais definidos em 1988. Ao analisarmos detidamente as determinações constitucionais vemos que os objetivos da Agenda 21 que contemplam especificamente a Constituição são os 15, 16 e 21.

Outros aspectos importantes que devem ser aprofundados são os relativos à construção da Agenda 21 e seus desdobramentos, onde cada objetivo é desmembrado em 20 a 30 recomendações que não estão necessariamente representadas nos programas do Plano Plurianual, o que demonstra graus de prioridade diferentes na execução dessas medidas.

Questão relevante a ser consignada é o papel que os Acordos Internacionais que, uma vez ratificados, passam a ter força de Lei e acordos importantes foram recentemente assinados e estão sendo ratificados, isso gera demandas adicionais para a área de Meio Ambiente no Brasil (Clima, Biodiversidade, etc) e cria novas atribuições para os órgãos correlatos no aparelho do Estado.

Enfim, vemos que há uma tentativa de sistematização e lógica sistêmica no encadeamento dos normativos que produzem os Orçamentos, porém, também constatamos, alguns descolamentos conceituais, decorrentes da evolução dos próprios conceitos na área que acabam cristalizados em textos legais que, por vezes, são antigos e não acompanham a rápida evolução, o que pode gerar dificuldades para a ação do Estado.

3.0- AMPLIANDO A ANÁLISE- INCLUINDO A EXECUÇÃO DA DESPESA E O ATINGIMENTO DE METAS

A análise dos montantes orçados e efetivamente executados, bem como a forma de como são disponibilizados os recursos são bons indicadores da prioridade que é dada a determinado setor, principalmente naqueles programas considerados estratégicos em cada área.

Aspecto que acreditamos, também, relevante foi o agrupamento dos programas do PPA 2000-2003 em dimensões para favorecer a análise dos principais objetivos a serem alcançados, para tanto identificamos as seguintes áreas como relevantes e que congreguem programas congêneres: Água; Florestas e Fauna; Meio Ambiente e Tecnologia; Desenvolvimento Econômico Sustentável; Lixo e Reciclagem; Meio Ambiente Urbano; Meio Ambiente Estado e Planejamento e Meio Ambiente, Educação e Ética.

Nesse contexto, a primeira análise que podemos fazer é avaliar se vários Programas com objetivos semelhantes que, em última análise, acabam concorrendo entre si por recursos escassos.

Outra característica da área ambiental que merece ser destacada é a integração entre ações na atuação sobre um mesmo ecossistema, há fortes indícios que a atual estrutura programática do orçamento dificulte a abordagem ampla dessa característica. Uma vez que programas de várias áreas interferem os ecossistemas de maneira diversa e, mesmo Programas do MMA, que atuam sobre um mesmo ecossistema deveriam ser tratados de maneira integrada (água, florestas e desenvolvimento econômico, por exemplo) e muitas vezes não são.

Ao analisarmos os percentuais e montantes agregados vemos que existem áreas que historicamente conseguiram um percentual maior de aplicação dos recursos, não nos parece coincidência ser a área vinculada ao desenvolvimento das ações do próprio Estado (nos seus três níveis) a melhor contemplada, em termos percentuais, de execução do orçamento. Ressaltamos que, no processo de execução orçamentária brasileira, o orçamento tem caráter autorizativo, assim o Poder Legislativo autoriza a execução do orçamento até aqueles limites, e cabe aos ordenadores de despesa avaliar a conveniência da realização dos gastos.

Esse tipo de execução orçamentária se, por um lado, gera flexibilidade para os gestores se adaptarem às realidades e contingências, por outro, possibilita que os sistemas criem suas lógicas próprias atendendo a prioridades internas de cada máquina burocrática ou estrutura decisória no interior do Poder, diminuindo a transparência para a Sociedade e a participação do Poder Legislativo no processo.

Destacamos, também, uma característica que parece relevante nos programas executados no Plano Plurianual de 2000-2003 que está relacionada com a execução dos planos de forte característica local (Bacias e Regiões específicas) que tem ficado constantemente abaixo das médias dos outros Programas, o que, em última análise, esteriliza as possíveis vantagens de criar programas específicos para assegurar recursos.

Quadro III - Evolução dos orçamentos de 2000-2003 em face dos Programas do MMA

em R\$ 1.000,00

| Objetivos da Agenda 21 Brasil | Dimensões | Programa | 2000 | | 2001 | | 2002 | | % de emp/orçado no período | % de emp/orçado no período p/dimensão |
|---|----------------------------|---|--------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|----------------------------|---------------------------------------|
| | | | Orçado | Empenhado | Orçado | Empenhado | Orçado | Empenhado | | |
| Objetivo 15- Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas | Água | Águas do Brasil | 30.000 | 28.100 | 82.800 | 59.500 | 25.400 | 9.539 | 70,29 | 67,38 |
| | | Despoluição de Bacias Hidrográficas | | | | | 216.500 | 55.500 | 25,63 | |
| | | Nossos Rios-Araguaia Tocantins | 1.407 | 465 | 438 | 152 | 2.160 | 0 | 15,40 | |
| | | Nossos Rios-Paraíba do Sul | 2.000 | 848 | 4.364 | 706 | 2.760 | 1.734 | 36,03 | |
| | | Nossos Rios-São Francisco | 7.232 | 2.479 | 12.643 | 5.845 | 36.618 | 10.618 | 33,06 | |
| | | Proágua-Gestão | 65.000 | 47.000 | 135.500 | 109.500 | 49.100 | 19.936 | 70,69 | |
| Objetivo 5- Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável | Meio Ambiente e Tecnologia | Biodiversidade e Recursos Genéticos-Biovida | 9.600 | 7.102 | 22.150 | 14.100 | 23.170 | 13.892 | 63,90 | 63,90 |
| Objetivo 16- | | Florestar | 13.800 | 7.300 | 20.300 | 11.500 | 22.520 | 7.109 | 45,75 | 44,14 |

| | | | | | | | | | | |
|--|---------------------------------------|---|--------|--------|--------|--------|---------|--------|-------|-------|
| Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade | Florestas/ Fauna | Parques do Brasil | 84.000 | 36.130 | 89.500 | 32.000 | 128.000 | 62.596 | 43,01 | |
| | | Florestas Sustentáveis | 38.650 | 10.850 | 33.900 | 9.980 | 33.625 | 19.524 | 38,01 | |
| | | Prevenção e Combate a Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais | 27.800 | 13.000 | 22.150 | 14.100 | 30.116 | 25.326 | 47,58 | |
| Objetivo 8- Inclusão social e distribuição de renda Objetivo 11- Desenvolvimento sustentável do Brasil rural; Objetivo 12- Promoção da agricultura sustentável; Objetivo 13- Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável | Desenvolvimento Econômico Sustentável | Problemas da Amazônia | 3.525 | 2.108 | 4.950 | 4.660 | 4.369 | 1.150 | 61,65 | 45,64 |
| | | Pantanal | 23.200 | 1.392 | 13.840 | 4.950 | 28.180 | 5.390 | 17,99 | |
| | | Recursos Pesqueiros Sustentáveis | 4.500 | 2.600 | 6.350 | 4.780 | 7.050 | 5.466 | 71,77 | |
| | | Amazônia Sustentável | 36.000 | 23.700 | 81.683 | 36.571 | 129.196 | 47.056 | 43,47 | |
| | | Turismo Verde | 16.445 | 10.085 | 12.408 | 11.500 | 26.641 | 8.095 | 53,48 | |
| Objetivo 18- Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos; Objetivo 9- Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde | Lixo e Reciclagem | Brasil Joga Limpo | 18.100 | 15.000 | 61.200 | 51.100 | 66.500 | 29.310 | 65,44 | 65,44 |
| Objetivo 10- Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana | Meio Ambiente Urbano | Qualidade Ambiental | 79.500 | 58.500 | 95.400 | 74.100 | 166.833 | 68.409 | 58,82 | 58,82 |
| Objetivo 3- Retomada do planejamento | Meio Ambiente | Gestão Política do Meio Ambiente | 31.000 | 22.000 | 28.500 | 23.550 | 27.761 | 23.936 | 79,63 | 77,89 |

| | | | | | | | | | | |
|--|-----------------------------------|--------------------------------|--------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| estratégico, infra-estrutura e integração regional <u>Objetivo 18-</u> Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos | Estado e Planejamento | Zoneamento Ecológico-Econômico | 488 | 297 | 2.885 | 2.107 | 2.871 | 1.793 | 67,21 | |
| <u>Objetivo 20-</u> Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação; <u>Objetivo 21-</u> Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade; | Meio Ambiente Educação e Ética | Educação Ambiental | 13.800 | 7.300 | 9.700 | 7.310 | 22.520 | 6.800 | 46,53 | 46,53 |

Fonte: Relatórios de Avaliação da Execução Financeira da União- Congresso Nacional

Outra forma de avaliarmos globalmente a prioridade dada pelo Governo Federal para áreas é o percentual de recursos retidos nos processos de contingenciamento. O Ministério do Meio Ambiente tem sido um dos que mais tem sofrido com os contínuos contingenciamentos, o que nos faz supor que o grau de prioridade atribuído para a área não é considerado muito alto pelo Poder Executivo Federal.

O processo de contingenciamento traz prejuízos para a programação financeira dos Ministérios, uma vez que impedem a efetiva programação da execução das Políticas Públicas, só permitindo a execução das ações quando os recursos são descontinenciados, o que produz um descolamento grande entre as necessidades dos cronogramas físico-financeiros.

Ressaltamos que os percentuais de recursos contingenciados do Ministério do Meio Ambiente (Quadro IV) mostram que há sérias dificuldades de efetivamente executar uma política consistente e continuada para o setor, uma vez que parte substancial dos recursos a serem aplicados em programas só são liberados a partir do segundo semestre de cada ano.

Quadro IV - Percentual de Recursos Contingenciados do MMA

| Exercício/Períodos | Início do Exercício | Final do Primeiro Semestre | Final do 3º Trimestre | Final do Exercício |
|--------------------|---------------------|----------------------------|-----------------------|--------------------|
| 2001 | 63,14 | 62,39 | 40,16 | 24,01 |
| 2002 | 67,4 | 64,2 | 60,02 | 41,02 |
| 2003 | 56, 02 | ND | ND | ND |

Fonte: Decretos de Contingenciamento e Despesas de Pessoal

É interessante que se avalie a composição do total de despesas do Ministério do Meio Ambiente, em proporção com o alocado nos Programas do PPA, e importante que se destaque que a proporção de despesas “indiretas” varia de 0,9 a 1,2 vezes os valores das despesas diretas aplicadas nas atividades diretas dos Programas (ver quadro V).

Essa proporção é elevada se considerarmos que grande parte das atribuições do Ministério não são mãos-de-obra intensivas (excetuando fiscalização) e têm características

eminentemente reguladoras ou fomentadoras (mediante convênios com Estados, Municípios e Sociedade Civil Organizada), o que pode ser mais um indicador de insuficiência e má distribuição de recursos para a área.

Quadro V - Composição das Despesas do MMA-tendo como base os recursos empenhados (em %)

| Aplicações/Exercício | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|
| Programas do PPA | 46,41 | 51,99 | 40,53 |
| Apoio Administrativo | 29,13 | 28,76 | 37,08 |
| Previdência e Assistência | 13,96 | 12,58 | 10,34 |
| Sentenças Judiciais | 3,64 | 1,96 | 2,58 |
| Serviços e Principal da Dívida | 5,80 | 3,81 | 5,67 |
| Outros | 1,06 | 0,9 | 3,8 |

Fonte: Execução dos Orçamentos e Avaliação do PPA

3.1- Das Metas do PPA

Ao analisarmos as metas consignadas no Plano Plurianual e suas avaliações, verificamos alguns pontos interessantes:

- a) há esforços para a construção de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade;
- b) esses indicadores não são efetivamente acompanhados, o que enfraquece qualquer tipo de avaliação;
- c) inexistem séries históricas densas sobre os resultados da atuação do Poder Público;
- e
- d) as avaliações efetuadas, normalmente, só tratam da dimensão financeira, o que retrata muito pouco a consecução dos objetivos finais de qualquer área e a eficiência ou efetividade dos recursos aplicados.

Destacamos essa situação paradoxal na avaliação que os próprios gestores efetuaram sobre o desempenho de seus programas, onde vários alegaram que os indicadores desenvolvidos não mediam convenientemente os resultados dos programas, não propunham novos indicadores e concluíam pela insuficiência de recursos. (6)

3.2- Transversalidade, uma Questão Essencial.

Aspecto relevante é a transversalidade da questão ambiental em toda a ação do Poder Público, e a sua conseqüente influência e reflexo no planejamento e orçamentos. Assim, ao falarmos em aplicação estatal no Meio Ambiente não podemos nos olvidar de ações desenvolvidas em outros Ministérios, além do Ministério do Meio Ambiente.

Ao analisarmos a ação e programas da União, verificamos que vários tem um forte cunho ou impacto ambiental e foram elaborados com concepções, por vezes díspares do que vem a ser efetivamente o Papel do Estado com relação ao Meio Ambiente. Esse posicionamento reforça a necessidade de fortalecer o papel do Ministério do Meio Ambiente como coordenador e elaborador de Políticas Públicas para o Meio Ambiente.

Destacamos, ainda, que alguns Ministérios efetivamente desenvolvem programas de grande importância para a área ambiental, porém, de maneira geral, padecem dos mesmos males orçamentários do Ministério do Meio Ambiente.

Quadro VI- Programas do PPA 2000-2003 com Atividades Correlatas
Ao Meio Ambiente

| Ministério | Programas | Objetos |
|------------------------------------|---|--|
| Ministério das Cidades | Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat | Implementação de Sistemas de Qualidade Ambiental e Certificação Ambiental nos processos construtivos |
| | Gestão de Resíduos Sólidos | Implementação e Melhoria de sistemas de Resíduo Sólidos |
| | Saneamento é Vida | Implementar Sistemas de Saneamento em centros urbanos e comunidades carentes |
| | Infra-estrutura Urbana | Revitalizar a infra-estrutura dos centros urbanos |
| Ministério da Ciência e Tecnologia | Ciência e Tecnologia para a Gestão de Ecossistemas | Desenvolver, divulgar e utilizar o conhecimento científico e tecnológico para o gerenciamento racional dos ecossistemas brasileiros. |
| | Climatologia, Hidrologia e Meteorologia | Ampliar a antecedência e a confiabilidade das previsões meteorológicas |

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000-2003

4.0- DO DISCURSO À AVALIAÇÃO DA PRÁTICA

Alguns aspectos devem ser destacados, após a análise das informações levantadas nos itens anteriores, a primeira grande questão envolve as prioridades declaradas e as efetivamente implementadas, a segunda grande questão envolve a eficiência alocativa e o processo decisório que envolve a liberação de recursos e a terceira grande questão abrange a transparência do processo como um todo.

Existem duas dimensões de prioridades, a primeira que abrange a inserção de um programa no Orçamento, que já indica um grau de priorização, a segunda perpassa a efetiva execução do orçamento.

Logo, as várias ações previstas em cada objetivo da Agenda 21 que não tiveram aporte efetivo de recursos não devem ser consideradas prioridades reais. Bem como é temerário falar em priorização dos Parques Nacionais ou dos projetos ligados às Florestas Sustentáveis, ou ainda, da importância dada à Educação Ambiental (ver Quadro III).

No que se refere à eficiência alocativa, constatamos grandes dificuldades de desenvolver parâmetros consistentes de medição, na medida em que os indicadores desenvolvidos são pouco confiáveis ou não são efetivamente acompanhados, o que torna muito difícil estabelecer parâmetros sólidos para avaliação dos projetos/programas apresentados.

Assim, falar de controles e avaliação das políticas do setor, sem incluir as dimensões mais amplas da qualidade da aplicação dos recursos públicos ou sem avaliar eficiência e eficácia da aplicação, transforma-se em exercício de verificação de aderência à normas contábeis e financeiras, sem, efetivamente, avaliar o atingimento dos objetivos propostos

Outros pontos interessantes, que nos levam a meditar, são as questões que se referem à relação da eficiência alocativa como não representando critério fundamental para a distribuição de recursos. Ao Aceitarmos isso como verdade, qual seria esse critério e a quem beneficiaria essa falta de objetividade na aplicação de recursos?

A resposta acaba esbarrando na manutenção e na reprodução dos mecanismos de poder que hoje existem, que usando a questão ambiental, representam interesses pessoais e locais na construção da Agenda Política e dos Orçamentos. (7)

A questão da transparência e participação se torna central na definição dos principais programas. A experiência desenvolvida com a construção da Agenda 21 poderia ser perenizada para o acompanhamento do processo de elaboração e fiscalização da execução orçamentária.

5.0- CONCLUSÕES E APLICAÇÕES NO PROCESSO DECISÓRIO DAS EMPRESAS

A primeira grande questão a ser levantada é que na atual situação financeira e orçamentária a área ambiental sofre contingenciamentos sérios, e mesmo a inclusão de recursos no orçamento anual não implica em necessária execução dos projetos previstos.

Os recursos para aplicação na área ambiental podem estar dispersos por várias fontes e vários ministérios, o que pode facilitar um processo mais amplo de captação e discussão dos problemas da área.

Ficou claro, com os dados coletados no trabalho, que as empresas e organizações não governamentais que dependam da ação do Estado devem fazer um acompanhamento muito próximo da evolução dos programas e projetos que efetivamente vão ser executados.

Algumas áreas aparecem na série histórica analisada como mais bem aquinhoadas como os programas relacionados com a água e com a gestão estatal e o meio-ambiente, enquanto outras áreas aparecem como menos aquinhoadas como os programas relacionados com florestas e fauna e educação ambiental.

Cabe ressaltar que, mesmo em setores que estão sendo relativamente bem contemplados, existem programas com problemas sérios de execução, quer por problemas operacionais, quer por problemas políticos (8)

Enfim, o que nos resta a concluir é que existe um descolamento entre as necessidades da área, o discurso oficial e o que realmente está sendo executado, e esse fenômeno se torna tão mais sério na medida em que não se desenvolve efetivamente capacidade de gerenciamento e acompanhamento por parte dos vários agentes sociais dos resultados das políticas públicas na área.

NOTAS

(1) Ver art. 165 da Constituição Federal

(2) Dados extraídos da Avaliação do PPA/2003

(3) Ver art. 23 da Constituição Federal

(4) Ver art. 22 da Constituição Federal

(5) Ver art. 24 da Constituição Federal

(6) É interessante que alguns gestores nos seus relatórios declaram que os indicadores construídos e inseridos nos orçamentos são impossíveis de serem acompanhados e esses indicadores continuam sendo inseridos no orçamento (por exemplo Programas Águas do Brasil e Despoluição de Bacias Hidrográficas).

(7) A questão central que permeia a inserção de determinada ação em um Programa passa por uma lógica invertida. Ao invés de identificarem-se as ações que seriam necessárias para a consecução dos objetivos do Programa a lógica atual prioriza como conseguir recursos para ações pré-determinadas.

(8) Por exemplo, o programa Nossos Rios- São Francisco

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Washington, D.C., 1994.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.
- BRASIL, Presidente (F.H. Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura / Fernando Henrique Cardoso. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997.
- BRASIL, Presidente (F.H. Cardoso). Protocolo Verde, 1995.
- BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente. (aprovada pela Lei nº6.938 de 1981)
- BRASIL, Avaliação do PPA 2000-2003, 2003.
- BROWN, Lester R.. “Capítulo 1: Desafios do Novo Século”. In: O Estado do Mundo, Worldwatch Institute (Org.). Washington, EUA: Worldwatch Institute, 2000.
- BURSZTYN, Marcel. Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo, Brasiliense, 1998.
- CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum* (2ª Edição). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.
- FREITAS, Vladimir Passos de. Crimes contra a Natureza. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 3ª edição, 1992.
- INTOSAI/ONU. *Performance Audit*. Nova York:INTOSAI, 1998.
- MACKINNON, J., MacKinnon, K., Child, G. & Thorsell, J.. *Managing Protected Areas in the Tropics*. Gland, Switzerland: IUCN – The World Conservation Union, 1986.
- MADISON, James e Outros. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.
- MAHAR, Dennis J. (1989). Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region. The World Bank: Washington, D.C.
- MEADOWS, Donella H. et al. *The limits to growth : a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books, 1972.
- OLIVEIRA, Jose A. P.. *Implementing Environmental Policies in Developing Countries: Responding to the Environmental Impacts of Tourism Development by Creating Environmentally Protected Areas in Bahia, Brazil. Doctoral Thesis*. Cambridge, USA: Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 2000.
- PEARCE, David W. and R.K. Turner. *Economics of Natural Resources and the Environment*. Harvester Wheatsheaf, New York and London. 1990.
- PANAYOTOU, T.. *Green Markets: The Economics of Sustainable Development*, ICGE&HIID (ICS Press), San Francisco, 1992.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- PORTUGAL, *Manual de Auditoria e Procedimentos*, Volume I; Tribunal de Contas: Lisboa, 1999
- RUA, Maria das Graças. *O Estudo da Política- Tópicos Selecionados*. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1998.
- SENADO FEDERAL. Agenda 21. Brasília: Senado Federal. “Capítulo 8 – Integração entre meio ambiente e tomada de decisões”, pp. 113-132.