

Estudo da CNM mostra que governo desviou R\$ 3,2 bi de royalties que deviam ter sido aplicados em meio ambiente de 2002 a 2007

Agência CNM

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) levantou as fontes de financiamento e os gastos no setor de Meio Ambiente com o objetivo de conhecer as possibilidades de fortalecimento da gestão ambiental municipal. O estudo identificou o montante que realmente é aplicado no setor, com base no orçamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Um dos resultados que mais impressionou foi a descoberta de quanto do orçamento do MMA foi desviado, ou seja, foi contingenciado para a realização do superávit primário.

Na tabela 1 apresentamos os totais anuais da previsão orçamentária para os recursos provenientes de royalties (petróleo, minerais e recursos hídricos) vinculados ao MMA, assim como os totais efetivamente arrecadados e aqueles aplicados na sua finalidade original. Nessa mesma tabela também é apresentado por ano o total de recursos desviados para o superávit primário.

A receita prevista de royalties (petróleo, minerais e recursos hídricos) vinculados ao MMA foi de R\$ 4,3 bilhões entre 2002 e 2007, a arrecadação vinculada chegou a R\$ 3,81 bilhões e o efetivamente aplicado (dinheiro pago) foi de apenas R\$ 606 milhões. Ou seja, cerca de R\$ 3,2 bilhões de royalties do meio-ambiente foram retidos pelo governo federal para futuro pagamento de juros da sua dívida. Esse tipo de desvinculação informal fere o espírito da Lei do Petróleo e o bom senso, segundo o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski.

Tabela 1

Análise de Execução dos Royalties Relacionados ao Orçamento do MMA							
Royalties Direcionados ao MMA	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total Período
1. Previsão (Autorizado)	310.717.536	365.903.717	632.583.439	900.684.012	929.813.711	1.158.219.717	4.297.922.132
2. Total arrecadado destinado ao MMA	281.676.652	535.016.049	564.501.876	737.281.425	927.004.348	764.093.287	3.809.573.638
2.1. Royalties Petróleo	251.018.200	499.743.400	527.197.700	696.699.800	883.999.100	717.753.300	3.576.411.500
2.2. Compensação Util. Recursos Hídricos	13.391.957	17.581.576	20.789.132	26.765.219	29.353.355	33.181.097	141.062.336
2.3. Royalties Itaipu	16.893.960	17.106.019	15.862.887	13.004.310	12.720.131	12.064.367	87.651.673
2.4. CFEM (IBAMA)*	372.536	585.054	652.157	812.095	931.763	1.094.523	4.448.128
4. Total aplicado (PAGO+ RAP)	138.743.008	86.615.765	118.690.537	135.041.073	56.793.760	70.570.009	606.454.151
6. % do previsto que foi aplicado	44,7%	23,7%	18,8%	15,0%	6,1%	6,1%	14,1%
8. % do arrecadado que foi aplicado	49,3%	16,2%	21,0%	18,3%	6,1%	9,2%	15,9%
10. Total desviado (arrecadado - pago)	142.933.645	448.400.284	445.811.340	602.240.352	870.210.588	693.523.278	3.203.119.486

Com o argumento de que não teria dinheiro para garantir a preservação da Amazônia, por exemplo, o Brasil - que tem a maior floresta tropical do mundo - vem negociando com o governo da Noruega uma doação de U\$ 100 milhões/ano, o equivalente a R\$ 170 milhões anuais, para sua preservação. A Noruega tem um fundo de U\$ 3 bi (U\$ 600 milhões/ano) para ser distribuído em 5 anos aos países que têm florestas tropicais, com o objetivo de reduzir a emissão de gases nocivos que causam o efeito estufa.

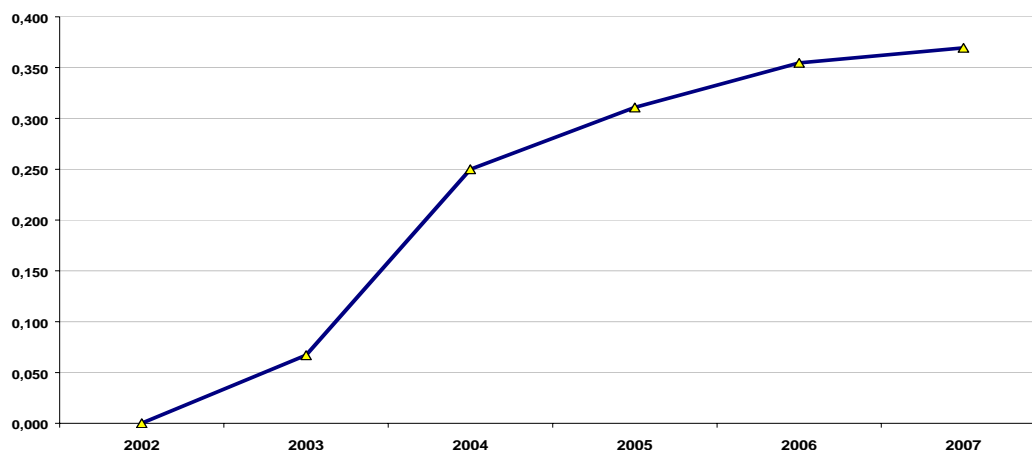
De 2001 a 2007, entretanto, o governo brasileiro só gastou R\$ 149 milhões dos seus recursos próprios para o programa Amazônia Sustentável - menos do que pretende receber por ano da Noruega. Ou seja, ele tem pedido para os organismos internacionais, mas não tem feito o dever de casa.

Para o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, esse problema existe porque nunca houve uma discussão séria em torno do assunto, como foi feito com os gastos na saúde, por exemplo. "É preciso criar salvaguardas para que o governo, ao receber o dinheiro da Noruega, não troque seis por meia dúzia, ou seja, que não substitua as fontes normais da receita pelo dinheiro norueguês. É preciso aumentar os investimentos na área de meio ambiente, no mínimo, na mesma proporção", avaliou.

Até 2002, o governo realizava a estratégia de contingenciamento sutilmente. De lá para cá, a prática do desvio de recursos se tornou tão institucionalizada, que o governo criou uma espécie de fundo para, logo na previsão orçamentária, poupar esses recursos - é a chamada Reserva de Contingência. Os recursos destinados a esta reserva sequer são alocados nos orçamentos dos programas do MMA. A legislação determina que esses recursos - que são na maior parte provenientes dos royalties de petróleo, de recursos hídricos e minerais - sejam gastos com meio ambiente, mas o governo utiliza a reserva para tentar cumprir apenas contabilmente essa vinculação. Esses valores, que em 2003 representavam 5% do total do orçamento do MMA, passaram para aproximadamente 37% em 2007, sendo que os recursos provenientes de royalties começaram a ser destinados para esta conta em 2003 (ver evolução da participação desta conta do total do orçamento do ministério no gráfico 1).

Gráfico 1

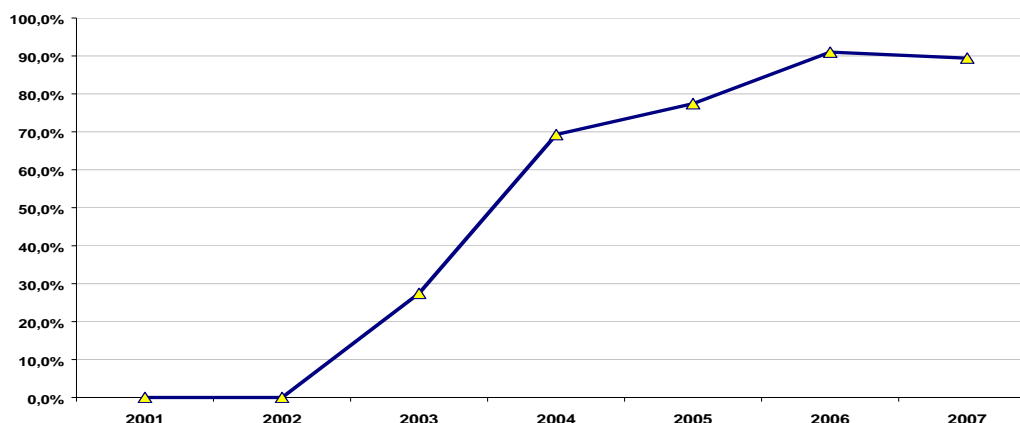
Evolução da Relação entre Reserva de Contingência e Total do Orçamento (Autorizado)



A CNM também calculou quanto dos royalties recebidos pelo ministério são destinados à reserva de contingência, e concluiu que essa participação cresceu progressivamente a partir de 2003, de 27,4% para 89,4% em 2007 (ver gráfico 2 abaixo). Isso deixa claro que gradualmente o governo institucionalizou a destinação de recursos de Royalties para o pagamento de juros da dívida. Olhando a previsão orçamentária para o corrente ano, constatamos que 100% dos recursos estimados para a arrecadação de Royalties com vinculação ao ministério, correspondem à exatamente a previsão para a conta Reserva de Contingência no ano.

Gráfico 2

Evolução da Parcela dos Royalties Recebidos pelo Ministério que é Destinada à Reserva de Contingência (Autorizado)



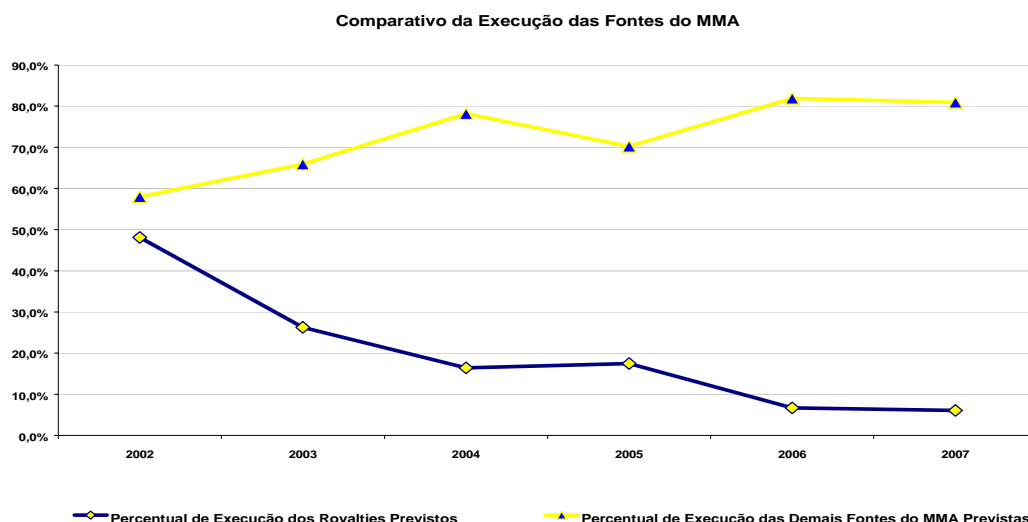
Além do montante que é desviado preliminarmente no orçamento do ministério por meio da Reserva de Contingência, grande parte dos recursos alocados para os programas não é executada. Entre 2001 e 2007, o governo executou R\$ 7,4 bilhões do orçamento de meio-ambiente, mas pouco mais da metade disso foi utilizado para pagamento de apoio administrativo, ou seja, pessoal ativo do ministério. Outros 13% do total (R\$ 961 milhões) foram gastos com a previdência de inativos e pensionistas. Ou seja, apenas 36 % foram executados em programas, sendo que, dentre estes, ainda temos gastos como serviços da dívida externa do Ministério, que somaram em torno de R\$ 240 milhões no período. Apenas um programa do ministério teve um total de recursos pagos superior a este montante, o Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer, com um total de R\$ 268,6 milhões. Na tabela 2 a seguir, podemos ver estas informações sobre os programas com maior valor pago no período, como também os percentuais de execução de cada um deles. Entre os que tiveram a pior execução, destaca-se o programa Amazônia Sustentável, de um total de recursos autorizados de R\$ 537,5 milhões, foi efetivamente pago apenas 27,8% desse valor.

Tabela 2

Programa (Cod)	Programa	Autorizado (A)	Pago + RAP (B)	% de Execução (B) / (A)
0750	APOIO ADMINISTRATIVO	4.076.646.887	3.771.692.383	92,5%
0089	PREVIDENCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIAO	989.181.180	961.659.748	97,2%
0503	PREVENCAO E COMBATE AO DESMATAMENTO, QUEIMADAS E INCENDIOS FLORESTAIS – FLORES CER	338.013.594	268.638.753	79,5%
0906	OPERACOES ESPECIAIS: SERVICO DA DIVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZACOES)	467.513.842	239.358.901	51,2%
0499	AREAS PROTEGIDAS DO BRASIL	463.982.710	227.533.629	49,0%
0511	GESTAO DA POLITICA DE MEIO AMBIENTE	279.858.868	182.162.837	65,1%
0501	QUALIDADE AMBIENTAL	294.660.593	155.489.334	52,8%
0502	AMAZONIA SUSTENTAVEL	537.476.656	149.504.946	27,8%
0508	CONSERVACAO, USO SUSTENTAVEL E RECUPERACAO DA BIODIVERSIDADE	280.843.630	135.731.728	48,3%
0506	NACIONAL DE FLORESTAS	245.639.374	129.424.909	52,7%
0495	PROAGUA – GESTAO	225.504.838	120.050.868	53,2%
0497	GESTAO DA POLITICA NACIONAL DE RECURSOS HIDRICOS	150.216.387	104.136.509	69,3%
	Demais programas	5.276.849.297	962.373.692	18,2%
	Total	13.626.387.856	7.407.758.239	54,4%

Ao realizar uma análise de execução comparativa das fontes de royalties com as demais fontes do ministério, a CNM observou que, ao longo do período de 2002 a 2007, o grau de execução dos recursos de royalties diminuiu drasticamente, enquanto ocorre um sutil crescimento da execução das demais fontes (ver gráfico a seguir).

Gráfico 3



Este estudo teve como ponto de partida a necessidade de se discutir o financiamento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, instituído em 1981 por meio da Lei 6.938, conforme foi feito em outras políticas públicas como a Saúde, Educação e Assistência Social, por exemplo.

Para a CNM só será possível conquistar resultados expressivos para a preservação e manutenção ambiental - em um momento em que todo o mundo se volta para o Brasil quando o assunto é preservação - no dia em que os três entes federados trabalharem de forma cooperada e articulada, a fim de otimizar os recursos e ampliar as ações, tendo como eixo o artigo 18 da Constituição: "A República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

Confederação Nacional de Municípios – CNM

Presidente: Paulo Ziulkoski

Desenvolvimento do Estudo

Área de Estudos Técnicos da Confederação Nacional de Municípios

Equipe

André Amorim Alencar (CNM)

Eduardo Stranz (CNM)