

CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

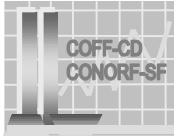
Nota Técnica Conjunta n.º 10/2008

**Proposta Orçamentária para 2009 da Área Temática III –
Integração Nacional e Meio Ambiente**

Helena Assaf Bastos (SF)
Marcelo de Rezende Macedo (CD)

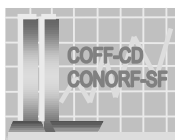
Outubro/2009

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> e <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>
e-mail: conof@camara.gov.br



SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	ANÁLISE DOS PONTOS PERTINENTES À ÁREA TEMÁTICA III.....	3
2.1.	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL.....	3
2.1.1.	DOS RECURSOS DESTINADOS À IRRIGAÇÃO.....	7
2.2.	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE.....	8



1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica objetiva analisar a proposta orçamentária, para o exercício de 2009, da Área Temática III – Integração Nacional e Meio Ambiente –, que compreende as programações do Ministério da Integração Nacional (MIN) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

2. ANÁLISE DOS PONTOS PERTINENTES À ÁREA TEMÁTICA III

2.1. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

O Ministério da Integração Nacional é o principal executor da Política Nacional do Desenvolvimento Regional – PNDR –, que, entre outros objetivos, pretende dotar as regiões do país de recursos essenciais ao aproveitamento de oportunidades produtivas promissoras para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, as ações desse Ministério são voltadas a proporcionar infra-estrutura, crédito, tecnologia e capacitação de recursos humanos, direcionados, principalmente, para as regiões de baixa renda e pequena atividade econômica, identificadas em todo o território nacional.

Cabe, também, ao Ministério estabelecer as diretrizes e as prioridades na aplicação dos recursos dos fundos constitucionais – FNE, FNO e FCO –, bem como conduzir a política nacional de irrigação e realizar obras contra as secas e de infra-estrutura hídrica.

Além da administração direta, o Ministério conta com as seguintes entidades supervisionadas para a realização de suas atividades: a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF –, o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS – e as Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e do Nordeste – SUDENE.

Também fazem parte do orçamento do Ministério da Integração Nacional os fundos constitucionais de financiamento - FNO, FNE e FCO. Esses fundos, criados pela Constituição de 1988, têm como receita 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza – IR e sobre produtos industrializados – IPI, que é aplicada em programas de financiamento ao setor produtivo por meio de instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

Os fundos regionais de desenvolvimento – da Amazônia – FDA – e do Nordeste – FDNE –, embora estejam legalmente vinculados ao Ministério da Integração Nacional, têm suas dotações consignadas no anexo Operações Oficiais de Crédito.

Para o exercício de 2009, a proposta orçamentária do Ministério da Integração Nacional, excluídos os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE), soma R\$ 4,2 bilhões. A Tabela 1 demonstra, por unidade orçamentária (UO), a distribuição desses recursos:

Órgão/UO	2008				2009	R\$ milhões	
	Proposta	Dotação Inicial	Autorizado	Proposta	VAR (%)	VAR (%)	VAR (%)
					PLOA 2009/ PLOA 2008	PLOA 2009/ Aut 2008	Aut 2008/ PLOA 2008
Min. Integ. Nacional	3.768,3	4.912,0	6.079,1	4.205,6	11,60	(30,82)	61,32
MIN	2.226,2	3.129,1	4.063,1	2.366,4	6,30	(41,76)	82,52
CODEVASF	878,1	1.035,6	1.110,3	1.090,1	24,14	(1,82)	26,44
SUDAM	19,0	34,2	34,2	23,8	25,15	(30,44)	79,92
SUDENE	21,7	22,2	22,2	33,2	53,14	49,83	2,21
DNOCS	623,3	691,0	849,3	692,0	11,03	(18,52)	36,26
Fundos	5.918,0	6.260,9	6.260,9	7.428,0	25,52	18,64	5,79
FNO	1.183,6	1.252,2	1.252,2	1.485,6	25,52	18,64	5,79
FCO	1.183,6	1.252,2	1.252,2	1.485,6	25,52	18,64	5,79
FNE	3.550,8	3.756,5	3.756,5	4.456,8	25,52	18,64	5,79
Total Min. Integ. Nacional	9.686,3	11.173,0	12.340,1	11.633,6	20,10	-5,72	27,40

Fonte: SIAFI/STN - COFF/CD - Prodasen
 Obs.: Eventuais diferenças de soma decorrem de arredondamento. Os valores "autorizado de 2008" estão atualizados até o fechamento do mês 8/2008.

A partir dos números apresentados acima, verifica-se que o montante proposto para 2009 apresenta incremento de 11,6% (aproximadamente R\$ 437,3 milhões), se comparado ao proposto inicialmente para o exercício de 2008. Porém, se confrontado com os valores autorizados na LOA 2008, R\$ 6,1 bilhões, a proposta orçamentária para 2009 revela-se 31% inferior (R\$ 1,9 bilhão).

Para analisar tal distorção, podemos desmembrar o forte acréscimo no montante autorizado em 2008 em relação à proposta desse mesmo ano, R\$ 2,3 bilhões, em dois grupos: i) acréscimo de valores à proposta de 2008 efetuado pelo Congresso Nacional, no âmbito do processo orçamentário, R\$ 1,1 bilhão; e ii) alterações na LOA 2008 durante sua execução, no valor líquido de R\$ 1,2 bilhão.

Em relação ao segundo grupo, o acréscimo líquido de R\$ 1,2 bilhão ocorrido durante o exercício de 2008 deveu-se às seguintes ocorrências: i) cancelamento/indisponibilidade de dotações, no valor de aproximadamente R\$ 200 milhões; e ii) aprovação de créditos adicionais, no valor total de R\$ 1,4 bilhão. Assim sendo, os créditos adicionais foram a parcela relevante no acréscimo do montante autorizado em 2008, relativamente à dotação inicial do mesmo ano.

A quase totalidade desses créditos adicionais, contudo, foram do tipo extraordinário, especialmente os destinados à defesa civil, no valor de R\$ 788,5 milhões. Tais dotações, em virtude de sua característica de imprevisibilidade frente a possíveis desastres, não foram adequadamente previstas na lei orçamentária de 2008. Além dessa, merecem destaque os créditos adicionais destinados às subfunções de recursos hídricos, R\$ 332,1 milhões, e de irrigação, R\$ 171,9 milhões.

Quanto à distribuição por natureza de despesa – GND –, excluídas as transferências aos fundos constitucionais, destacam-se, para 2009, os gastos em investimentos, conforme demonstrado na tabela 2 a seguir:

Órgão / GND	2008						2009		R\$ milhões	
	PL	(% Total)	Dotação Inicial	(% Total)	Autoriz.	(% Total)	PL	(% Total)	Var. % PL	Var. % PL
									2009/PL 2008	2009/AUT 2008
Min. da Integração Nacional	3.768,3	100,0%	4.912,0	100,0%	6.079,1	100,0%	4.205,6	100,0%	11,6	(30,8)
Pessoal	556,0	14,8%	556,0	11,3%	560,1	9,7%	581,4	13,8%	4,6	3,8
Juros e Encargos	8,4	0,2%	8,4	0,2%	8,4	0,1%	2,3	0,1%	(73,0)	(73,0)
D. Correntes	250,2	6,6%	253,5	5,2%	543,5	8,9%	296,7	7,1%	18,6	(45,4)
Investimentos	2.939,2	78,0%	4.079,7	83,1%	4.952,7	81,0%	3.324,6	79,1%	13,1	(32,9)
Inversões	1,0	0,0%	1,0	0,0%	1,0	0,0%	0,6	0,0%	(39,0)	(39,0)
Amortização	13,5	0,4%	13,5	0,3%	13,5	0,2%			(100,0)	(100,0)

Fonte: SIAFI/STN - COFF/CD - Prodasen
 Obs.: Eventuais diferenças de soma decorrem de arredondamento. Os valores "autorizado de 2008" estão atualizados até o fechamento do mês 08/2008.

Pela tabela 2 acima, nota-se que as despesas correntes previstas para 2009, se comparadas com a proposta para 2008, apresentam elevação de 18,6%. Já as despesas com investimentos para 2009 revelam aumento de 13,1% em relação ao ano de 2008.

Os investimentos, como já salientado, são o grupo de despesa mais relevante nas programações do Ministério da Integração Nacional, representando 79,1% das dotações constantes da proposta para 2009, excluídas as transferências para os fundos constitucionais – FCO, FNO e FNE. Na tabela 3 a seguir são destacados os valores de investimentos segundo sua classificação quanto ao identificador de resultado primário e principais áreas beneficiadas.

Resultado Primário RP / Subfunção	R\$ Milhões									
	2009	2008				2007				
	PLOA	PLOA	Dot. Inicial	Crédito Adicional	Autoriz.	PLOA	Dot. Inicial	Crédito Adicional	Autoriz.	Execut. (*)
2 - Desp. Discricionárias	229,6	118,2	1.288,7	859,7	2.074,4	605,1	1.775,4	862,8	2.511,7	1.693,8
182 - Defesa Civil	32,9	32,0	96,0	515,7	611,7	2,9	141,5	464,1	605,6	394,6
544 - Recursos Hídricos	45,1	22,6	260,1	100,4	290,5	447,1	751,4	208,9	895,7	665,2
607 - Irrigação	50,2	5,9	179,5	160,1	339,6	83,3	342,4	57,6	338,6	262,2
Demais	101,4	57,7	753,1	83,5	832,6	71,8	540,1	132,2	671,9	371,8
3 - PPI	3.095,0	2.821,0	2.791,0	26,6	2.878,3	26,0	23,4	1.955,5	1.688,7	1.654,8
544 - Recursos Hídricos	2.544,0	2.410,5	2.306,4		2.372,7			874,6	778,6	778,3
607 - Irrigação	413,8	386,0	447,7		442,1	26,0	23,4	471,6	350,4	343,4
Demais	137,2	24,5	36,8	26,6	63,4			609,3	559,7	533,1
Total	3.324,6	2.939,2	4.079,7	814,3	4.952,7	631,1	1.798,8	2.818,3	4.200,4	3.356,6
2 - Desp. Discricionárias	6,91%	4,02%	31,59%	105,58%	41,88%	95,88%	98,70%	30,61%	59,80%	50,46%
3 - PPI	93,09%	95,98%	68,41%	3,27%	58,12%	4,12%	1,30%	69,39%	40,20%	49,30%

Fonte: SIAFI/STN - COFF/CD - Prodasen
 (*) Executado 2007: corresponde à despesa liquidada 2007 + despesa inscrita em restos a pagar não processados em 2007.
 Obs.: Eventuais diferenças de soma decorrem de arredondamento. Os valores "autorizado de 2008" estão atualizados até o fechamento do mês 8/2008.

Conforme tabela 3, quanto ao resultado primário – RP –, as dotações de investimentos são distribuídas em dois grupos, a saber: as despesas discricionárias, de código “2” – RP 2 –; e as constantes do Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI –, de código “3” – RP 3 . Todavia, é no último grupo, PPI, que as dotações de investimento têm seu reflexo mais expressivo: 93,09%.

A título de esclarecimento, o governo, com o intuito de ampliar o investimento público, instituiu o PPI desde 2005. A princípio, os projetos executados no âmbito deste programa deveriam constituir ativos que contribuíssem para gerar resultados positivos no futuro, tanto para o setor público como para a economia como um todo, superiores, assim sendo, ao aumento do endividamento deles decorrente. Em conseqüência, essas despesas poderiam ser deduzidas da meta de superávit primário do governo federal, fixada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Na proposta orçamentária para 2007, do total de R\$ 631,1 milhões em investimentos, apenas o montante de R\$ 26,0 milhões, em outros termos, 4,1%, achava-se alocado no PPI. A partir de 2008, o Poder Executivo vem encaminhando a proposta orçamentária com a alocação majoritária dos investimentos nessa modalidade de gasto. Assim sendo, do total de R\$ 2,9 bilhões em investimentos no Projeto de Lei para 2008, o valor de R\$ 2,8 bilhões, ou seja, 96%, foi alocado no RP 3; em linha, pois, com a proposta para 2009.

Não obstante o benefício decorrente de tal classificação, em especial a não sujeição à limitação de empenho durante o exercício (contingenciamento), é de se observar que ela representa certa limitação à atuação do Congresso Nacional em sua tarefa de eleger prioridades em face da disponibilidade de recursos, mediante a apreciação de emendas ao projeto de lei. Isso decorre das regras rígidas quanto à alteração dos investimentos assim rotulados, que estão regulamentados na LDO e, também, em normas internas do processo orçamentário no âmbito do Congresso Nacional.

Em relação às obras de Integração da Bacia do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, o Ministério da Integração Nacional prevê investimentos para 2009 de R\$ 1,4 bilhão. Quanto às obras de revitalização das bacias dos rios São Francisco e Parnaíba, serão aplicados R\$ 556,4 milhões destinados a obras de drenagem, abastecimento, perfuração de poços, proteção e retificação de canais naturais, além de saneamento básico das comunidades locais.

2.1.1. DOS RECURSOS DESTINADOS À IRRIGAÇÃO

No tocante aos recursos totais destinados à irrigação, o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece a obrigatoriedade de aplicação de vinte por cento desses recursos na Região Centro-Oeste e cinquenta por cento na Região Nordeste:

“Art. 42. Durante 25 (vinte e cinco) anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação:

I – vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II – cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido”.

Tendo em vista a falta de regulamentação desse dispositivo quanto aos critérios específicos de consolidação e de aferição de dados, foi utilizado como parâmetro o montante de recursos destinados ao Programa 0379 – Desenvolvimento da Agricultura Irrigada –, com a inclusão dos valores relativos ao projeto de “Irrigação de Lotes na Área do Reassentamento, com 20.599 ha, na Usina de Itaparica (BA), com R\$ 161 milhões”. Tal ação está na programação da CHESF – Companhia Hidro- Elétrica do São Francisco, no âmbito do Orçamento de Investimento das Estatais.

Na proposta orçamentária para 2009 constata-se que o Poder Executivo novamente não deu cumprimento a esse dispositivo Constitucional, quando alocou à Região Centro-Oeste apenas 2,2% dos recursos destinados à irrigação. À Região Nordeste foram alocados 80,6% do total, portanto acima do percentual fixado no texto constitucional. Os dados estão demonstrados na tabela 4 a seguir:

Tabela 4 - Distribuição Regional dos Recursos para Irrigação
PLOA 2009

Região	Projeto de Lei	R\$ milhões	
			%
Centro-Oeste	15,6		2,2%
Nacional	102,2		14,5%
Nordeste	566,7		80,6%
Norte	18,9		2,7%
Total	703,3		100,00%

Fonte: PLOA 2009

Filtro: Programa 0379 acrescido do Proj. de Irrigação da CHESF, na Bahia, com R\$ 161 milhões

2.2. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Ao Ministério do Meio Ambiente competem as políticas de preservação ambiental e dos recursos naturais renováveis. Pertencem à estrutura do Ministério do Meio Ambiente a Agência Nacional de Águas - ANA, o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o Fundo Nacional do Meio Ambiente e, a partir do Orçamento de 2008, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e Serviço Florestal Brasileiro.

O Instituto Chico Mendes, criado pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, tem por finalidade a execução da política nacional de unidades de conservação da natureza instituídas pela União. Deve, ainda, contribuir para a recuperação de áreas degradadas em unidades de conservação, podendo fiscalizar e aplicar penalidades administrativas ambientais ou compensatórias pelo não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Com o objetivo de gerir as florestas públicas, a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, criou o Serviço Florestal Brasileiro – SFB, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. Esse órgão deverá, entre outras ações, apoiar a criação e gestão de programas de treinamento, capacitação, pesquisa e assistência técnica para a implementação de atividades florestais, estimular e fomentar a prática de atividades florestais sustentáveis madeireira, não madeireira e de serviços, além de criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente.

A proposta orçamentária para 2009 do Ministério do Meio Ambiente, distribuído pelas unidades que o compõem, acima mencionadas, aparece sintetizada no tabela 5 a seguir.

Órgão/UO	2008			2009	VAR (%)		VAR (%)
	Proposta	Dotação Inicial	Autorizado	Proposta	PLOA 2009/ PLOA 2008	PLOA 2009/ Aut 2008	Aut 2008/ PLOA 2008
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	1.319,5	1.518,7	1.555,6	1.965,3	48,95	26,34	17,89
IBAMA	765,5	759,2	782,9	1.013,1	32,35	29,40	2,28
SUDAM	259,1	283,8	265,9	299,0	15,39	12,44	2,62
SUDENE	26,1	25,9	25,9	27,6	5,87	6,49	(0,59)
INST.CHICO MENDES	334,3	312,8	319,6	357,6	6,95	11,89	(4,41)
SFB	43,5	37,0	37,0	43,6	0,32	17,85	(14,88)
FNMA	16,5	15,7	15,7	14,3	-13,54	(8,93)	(5,06)
Total Min. Meio Ambiente	2.764,4	2.953,2	3.002,6	3.720,5	34,58	23,91	8,61

Fonte: SIAFI/STN - COFF/CD - Prodasen
 Obs.: Eventuais diferenças de soma decorrem de arredondamento. Os valores "autorizado de 2008" estão atualizados até o fechamento do mês 8/2008.

Em relação aos valores previstos para o Órgão, no valor de R\$ 3,7 bilhões, destaca-se a previsão do montante de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão (48,0% do total do órgão) alocado no grupo de natureza de despesa “Reserva de Contingência” (GND 9). Compõem esse total as fontes vinculadas “134 – Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos” (R\$ 91,6 milhões); e “142 – Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural” (R\$ 1,7 bilhão).

A tabela 6 a seguir ilustra a composição dos gastos do MMA por natureza de despesa.

Órgão / GND	2007		2008						2009		R\$ milhões		
	Executado (*)	(% Total)	PL	(% Total)	Dotação Inicial	(% Total)	Autoriz.	(% Total)	PL	(% Total)	Var. % PL	Var. % PL	Var. % PL
											2009/Exec 2007	2009/PL2008	2009/AUT 2008
Min. do Meio Ambiente	1.468,6	100,0%	2.764,4	100,0%	2.953,2	100,0%	3.002,6	100,0%	3.720,5	100,0%	153,3	34,6	23,9
Pessoal	831,9	56,6%	864,5	31,3%	864,5	29,3%	865,7	28,8%	1.067,4	28,7%	28,3	23,5	23,3
Juros e Encargos	2,6	0,2%	3,7	0,1%	3,7	0,1%	3,7	0,1%	3,8	0,1%	46,2	0,5	0,5
D. Correntes	580,0	39,5%	709,3	25,7%	697,0	23,6%	733,6	24,7%	779,6	21,0%	34,4	9,9	6,3
Investimentos	39,4	2,7%	80,4	2,9%	147,4	5,0%	159,1	5,3%	68,8	1,9%	74,7	(14,4)	(56,8)
Inversões	8,1	0,5%	10,9	0,4%	10,9	0,4%	10,9	0,4%	11,7	0,3%	44,9	7,1	7,4
Amortização	6,8	0,5%	3,5	0,1%	3,5	0,1%	3,5	0,1%	3,4	0,1%	-49,3	(3,2)	(3,2)
Res. de Contingência			1.092,0	39,5%	1.226,0	41,5%	1.226,0	40,7%	1.785,8	48,0%		63,5	

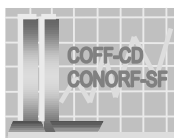
Fonte: SIAFI/STN - COFF/CD - Prodasen
 (*) Executado 2007: corresponde à despesa liquidada 2007 + despesa inscrita em restos a pagar não processados em 2007.
 Obs.: Eventuais diferenças de soma decorrem de arredondamento. Os valores "autorizado de 2008" estão atualizados até o fechamento do mês 8/2008.

Ao alocar esses recursos na reserva de contingência, o Executivo promove, antecipadamente, o contingenciamento dos gastos do Ministério com o fim de obter a meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa prática, no entanto, não é novidade. No projeto de lei para o exercício de 2008, o Poder Executivo destinou o valor aproximado de R\$ 1 bilhão para essa finalidade. Vê-se, pois, que, entre os projetos de 2008 e 2009, houve substancial elevação, 63,5%, da alocação de recursos nessa rubrica.

Tal fato deve-se basicamente à revisão dos parâmetros de previsão da receita de royalties do petróleo. Na proposta para 2008, o preço médio do barril de petróleo Brent considerado para cálculo da receita vinculada foi de US\$ 72,73¹, enquanto que, na proposta orçamentária para 2009, o preço considerado foi de US\$ 111,87².

¹ Anexo II das Informações Complementares ao PLOA 2008, item XXXII – Parâmetros para a Elaboração do Orçamento de 2008;

² Anexo III das Informações Complementares ao PLOA 2009, item XXVI – Parâmetros para a Elaboração para 2009;



Relativamente ao grupo investimentos, verifica-se que, em relação aos valores executados em 2007, o proposto para o exercício de 2009 traz substancial elevação das dotações: 74,7%. Porém, comparando-o com a proposta orçamentária para 2008 (R\$ 80,4 milhões), a rubrica de investimentos apresentou redução de 14,4%. Se considerarmos que a intervenção do Congresso Nacional na tramitação do orçamento para 2008 elevou essa rubrica em 83,3% (R\$ 147,7 milhões na dotação inicial), a diminuição dos investimentos para 2009 revela-se mais significativa: 53,3%.

Por fim, ainda analisando as alocações sob a ótica de grupo de despesa (GND), merece destaque a elevação de 23,5% da despesa com pessoal e de 9,9% das despesas correntes, quando comparadas com a proposta orçamentária para 2008.

Helena Assaf Bastos
Consultora de Orçamentos – SF

Marcelo de Rezende Macedo
Consultor de Orçamentos - CD