

DIRETRIZES DA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO PARA O MEIO AMBIENTE NO PERÍODO 2011-2014 E SUAS RELAÇÕES COM O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA

Data de aceite: 01/12/2023

Denny William da Silva

Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO. Departamento de Ciências Biológicas, Alameda Élio Antonio Dalla Vecchia, 838, CEP 85040-167, Guarapuava, PR, Brasil.

RESUMO: Estados nacionais, para promover investimentos públicos, podem contrair empréstimos e gerar dívidas dentro de determinados limites e condições legais. Entretanto, a dívida pública tem absorvido a parcela mais relevante dos recursos públicos; entre 45,05% em 2011 e 45,11% em 2014, que é o período analisado. Esse endividamento tem suscitado questionamentos acerca das potenciais ilegalidades e ilegitimidades que sugerem estar funcionando como um mecanismo de subtração de recursos públicos ao invés de aportá-los. O artigo 26 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, prevê o exame analítico e pericial dos atos e fatos gerados do endividamento e foi aprovado pelo Congresso Nacional, porém vetado pela então Presidente da República. Esse texto utilizou as informações orçamentárias da

União disponíveis no Senado Federal e dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento para avaliar os impactos das diretrizes da política econômica sobre a gestão ambiental. Essas permitiram constatar que a gestão ambiental representou apenas 0,19%, na média, de despesas do orçamento federal. No mesmo período, os juros, encargos, amortização e refinanciamento da dívida pública se mantiveram em patamares elevados (acima de 45%). O endividamento público, portanto, representou o maior problema do gasto público no período analisado. Historicamente, o Ministério da Fazenda, para garantir o superávit primário destinado aos pagamentos dos juros da dívida, promove constantes contingenciamentos que bloqueiam recursos da gestão ambiental, comprometendo substancialmente sua capacidade de atuação em um país territorialmente extenso, com uma variedade de biomas ricos em biodiversidade e que abriga questões socioambientais substancialmente complexas.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento público, políticas públicas, meio ambiente, gestão ambiental, dívida pública

1 | INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consolidou a premissa da noção de Orçamento-Programa, isto é, de um orçamento planejado e capaz de não gerar resultados que agridam o meio ambiente, entretanto há inúmeros exemplos em que os recursos financeiros estatais foram gastos sem qualquer finalidade social, provocando devastação ambiental (SEGUNDO, 2003).

Para garantir investimentos públicos que busquem a melhoria da qualidade de vida da população, o que inclui as políticas de gestão ambiental, o país é autorizado a contrair dívidas, dentro de determinados limites e condições legais, pois nem todos os recursos arrecadados por meio dos tributos alcançam montantes suficientes ao atendimento das necessidades sociais (FATORELLI, 2012). Portanto, segundo a autora, a dívida pública deveria ser um importante instrumento de financiamento do Estado e um meio viabilizador da implementação de investimentos e políticas públicas. Entretanto, este processo de endividamento foi usurpado pelo sistema financeiro privado, ou seja, ao invés de aportar recursos ao Estado, a dívida tem sido utilizada como um mecanismo meramente financeiro que retira recursos públicos e os transfere principalmente para o setor financeiro da dívida, sendo nominado de Sistema da Dívida (FATORELLI, 2013a).

Em conformidade com a Auditoria Cidadã da Dívida (2014) e fontes do Tesouro Nacional (2016), os principais beneficiários da dívida interna são os investidores estrangeiros e os grandes bancos nacionais e estrangeiros que, junto com as seguradoras (as quais também pertencem, principalmente, aos grandes bancos) detêm, aproximadamente, 62% do estoque da dívida interna.

Desta forma, para Reis (2015), os estados nacionais transferem parcela significativa do fundo público para rentistas, portadores dos títulos da dívida pública. Neste sentido, as políticas públicas e sociais são penalizadas com a redução de recursos devido a cortes substanciais destinados a redirecionar os recursos orçamentários da União para pagar os juros e encargos da dívida pública (REIS, 2015).

A alocação de recursos que privilegiam o sistema da dívida além de retirar recursos de diversas políticas públicas e sociais, também tem impactos sobre as políticas públicas de meio ambiente. O Orçamento da União de 2011 empregou, por exemplo, apenas 0,15% dos recursos em Gestão Ambiental, enquanto para juros, amortização e 'rolagem' da dívida, foram destinados 45,05% (FATORELLI, 2012).

Segundo Bragança (2017), para garantir o cumprimento do superávit primário, o então ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, anunciou o contingenciamento de R\$ 42,1 bilhões do orçamento federal de 2017. Neste aperto orçamentário, o Ministério do Meio Ambiente perdeu 43% da sua verba para despesas discricionárias, ou seja, aquela verba que o órgão tem liberdade de decidir como gastar. Dos R\$ 782 milhões previstos no orçamento para custeio e investimento, sobraram 446,5 milhões de reais. A formação

de superávit primário serve para garantir recursos para pagar os juros da dívida pública (SENADO FEDERAL, 2018).

Este estudo busca fazer análise da relação entre os custos da dívida pública e o direito social a um meio ambiente equilibrado, na perspectiva em que a política econômica adotada possa estar comprometendo as funções ambientais amparadas na Constituição Federal, bem como os acordos internacionais de meio ambiente e conservação da biodiversidade assinados pelo Brasil.

Este trabalho tem por objetivo, a investigação do financiamento federal das políticas públicas de meio ambiente durante o período de 2011-2014 por meio do orçamento da União. A hipótese é que as diretrizes da política econômica desenvolvidas pelo Ministério da Fazenda têm retirado recursos da área ambiental e incentivado o relaxamento da legislação ambiental, dos procedimentos de licenciamento ambiental e redefinido as prioridades das ações do Ministério do Meio Ambiente na implementação das políticas de conservação, gestão e fiscalização.

2 | MATERIAL E MÉTODOS

Na análise do orçamento da União, no período 2011-2014, serão utilizados os dados relativos ao orçamento executado, considerando as despesas liquidadas (REIS, 2015). Segundo Gobetti e Orair (2010) ao discutirem os critérios mais apropriados para mensurar as despesas públicas, concluem que o critério a ser utilizado é o da liquidação das despesas para o qual afirmam: “a despesa pública pode ser mensurada nas distintas fases da execução orçamentária, que inclui os atos de empenho, liquidação e pagamento”. Para obter os dados relativos à execução orçamentária em relação às políticas de meio ambiente será utilizada a segunda geração da ferramenta de transparência orçamentária disponibilizada pelo Senado Federal, o Siga Brasil (2018). Neste pode-se obter os seguintes demonstrativos: execução orçamentária por função e subfunção; execução orçamentária por grupo de natureza da despesa; execução orçamentária por órgão e por unidade orçamentária. Para analisar os dados dos demonstrativos da execução orçamentária da União, será utilizado o ajuste monetário pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA a valores de janeiro de 2019, com o objetivo de desconsiderar a desvalorização da moeda. A análise da evolução da execução orçamentária seguirá a metodologia utilizada em Reis (2015) em que serão avaliadas as despesas da União com a dívida pública, porém, neste estudo também com as despesas da gestão ambiental no período.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com Nakatani (2006), a dívida pública interna surge originalmente dos déficits orçamentários dos governos. Sempre que as despesas do tesouro são maiores do que os gastos públicos, a diferença tem que ser financiada através de nova dívida, de

saldos orçamentários anteriores, do aumento dos impostos ou da emissão de moeda. Dessa forma, os Estados podem também contrair uma dívida externa, nos bancos estrangeiros, nos organismos financeiros multilaterais, com outros Estados e no mercado financeiro internacional:

O conceito utilizado normalmente nos acordos com o FMI é o de resultado ou superávit primário, que inclui todas as esferas do governo em todos os níveis, inclusive as empresas estatais. Assim, uma das condições para obter os empréstimos do FMI, para enfrentar as crises cambiais, é o compromisso de atingir uma determinada meta de superávit primário, medida como porcentagem do produto interno bruto (PIB). Esse compromisso obriga os governos a reduzirem os gastos públicos, em geral em investimentos e gastos sociais, para fazerem face ao pagamento de juros da dívida. Como, em geral, esse superávit é insuficiente para o pagamento do total de juros, parte desses juros são convertidos continuamente em novas dívidas (NAKATANI, 2006)

O superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. Ambos constituem o “resultado primário” (SENADO FEDERAL, 2019). Ainda de acordo com o Senado Federal (2019), o resultado primário é importante porque indica, segundo o Banco Central, a consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida, ou seja, da capacidade do governo de honrar seus compromissos. A formação de superávit primário serve para garantir recursos para pagar os juros da dívida pública e reduzir o endividamento do governo no médio e longo prazos.

Porém, o superávit primário é apenas uma das fontes de recursos para o pagamento da dívida. São ainda utilizados lucros do Banco Central com a emissão de novos títulos, rendimentos da Conta Única do Tesouro, recebimento de juros e amortizações de estados e municípios (que devem à União) e lucro das estatais, sugando recursos de várias partes do orçamento público e não somente das fontes tributárias, que geram o superávit primário (FATORELLI, 2009).

Em 2014, o resultado primário foi negativo pela primeira vez desde que o Banco Central começou a computar dados do setor público, que inclui governos federal, estaduais, municipais e empresas estatais, em 2001. O déficit foi de R\$ 32,5 bilhões em 2014. Em 2013, houve um superávit de R\$ 91,3 bilhões. Desde 2011, o esforço fiscal do setor público para gastar menos do que arrecada diminuiu, como mostra a figura 01. Embora fosse um cenário de agravamento da situação fiscal entre 2011 a 2014, o contingenciamento das verbas discricionárias para o meio ambiente, ou seja, aquela verba que o órgão tem liberdade de decidir como gastar foi de apenas 6,8% em 2014 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014). Em 2013, esse contingenciamento foi de 17,39% (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). Em 2012, foi de 19,46%. Significativamente inferior aos R\$ 42,1 bilhões do orçamento federal de 2017. Neste aperto orçamentário, o Ministério do Meio Ambiente perdeu 43% da sua verba para despesas discricionárias. Dos R\$ 782 milhões previstos no orçamento para

custeio e investimento, sobraram 446,5 milhões de reais (BRAGANÇA, 2017).



Figura 01. Resultado primário do setor público, como porcentagem do PIB entre 2002 a 2004.

Fonte: Senado Federal (2019) com informações do Banco Central

Segundo Reis (2015), os estados nacionais transferem parcela significativa do fundo público para rentistas, portadores dos títulos da dívida pública. Neste sentido, as políticas públicas e sociais são penalizadas com a redução de recursos devido a cortes substanciais destinados a redirecionar os recursos orçamentários da União para pagar os juros e encargos da dívida pública (REIS, 2015). De acordo com Gomes (2007) consolidou-se a hegemonia da capital financeiro sobre os centros de decisão mais importantes na esfera estatal, o que vem permitindo a presença de representantes do capital financeiro privado nos principais postos de decisão do governo federal, responsáveis pela gestão da política econômica e do orçamento público (Ministério da Fazenda, Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional).

A Constituição Federal de 1988 consolidou a premissa da noção de Orçamento-Programa, isto é, de um orçamento planejado e capaz de não gerar resultados que agridam o meio ambiente, entretanto há inúmeros exemplos em que os recursos financeiros estatais foram gastos sem qualquer finalidade social, provocando devastação ambiental (SEGUNDO, 2003).

A elaboração do orçamento da União envolve um processo de disputa de interesses privados e públicos que buscam recursos para determinadas políticas, entre elas, os que buscam o financiamento das políticas de gestão ambiental, conservação da biodiversidade, demarcação e manutenção de unidades de conservação, gestão de recursos hídricos, fiscalização entre outras. Nesta perspectiva, o orçamento da União também é disputado com o sistema financeiro que busca ampliar os aportes para o sistema da dívida (FATORELLI,

2012; FATORELLI, 2013a, b).

A Tabela 1 traz as despesas liquidadas entre 2011 e 2014 e é possível observar que a gestão ambiental respondeu por apenas 0,19%, na média, do total de despesas do orçamento federal. A alocação de recursos que privilegiam o sistema da dívida, além de retirar recursos de diversas políticas públicas e sociais, também tem impactos sobre as políticas públicas de meio ambiente. O Orçamento da União de 2011 empregou, por exemplo, apenas 0,15% dos recursos em Gestão Ambiental, enquanto para juros, amortização e 'rolagem' da dívida, foram destinados 45,05% (FATORELLI, 2012). Nos dois anos posteriores (2013-2014) o orçamento federal destinado à gestão ambiental foi de 0,19% e 0,17%, respectivamente. Esses são valores inferiores ao herdado do governo anterior, com orçamento aprovado em 2010 para ser executado em 2011 e que representou 0,23% das despesas liquidadas. Já no que diz respeito aos juros, encargos, amortização e refinanciamento da dívida pública os valores se mantiveram em patamares elevados no período (45,05% em 2011; 45,11% em 2014) (FATORELLI; ÁVILA, 2015).

DESPESAS/ FUNÇÕES	2011	2012	2013	2014	Média 2011-2014
ADMINISTRAÇÃO	30.669.784.538	28.152.356.559	28.278.702.586	26.532.393.370	28.408.309.264
AGRICULTURA	25.379.583.343	15.804.245.605	14.934.782.018	14.295.222.782	17.603.458.437
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	11.208.136.908	9.302.313.546	12.232.513.005	8.602.465.270	10.336.357.182
EDUCAÇÃO	93.590.720.095	86.595.848.302	97.100.638.502	109.187.798.212	96.618.751.278
GESTÃO AMBIENTAL	6.006.197.580	4.155.769.827	5.085.929.774	5.108.742.468	5.089.159.913
JUDICIÁRIA	36.056.694.105	34.252.489.674	34.183.681.620	35.858.205.041	35.087.767.610
LEGISLATIVA	9.680.663.774	8.786.740.705	8.761.356.746	8.483.236.019	8.603.101.464
PREVIDÊNCIA SOCIAL	576.460.908.987	600.493.889.074	631.305.557.145	662.549.859.345	617.702.553.638
SAÚDE	115.665.963.231	107.665.196.464	109.772.347.634	116.219.787.164	112.330.823.623
SEGURANÇA PÚBLICA	12.312.019.461	10.102.292.201	10.278.799.439	9.858.901.478	10.942.972.878
OUTRAS DESPESAS ⁽¹⁾	1.687.172.650.759	1.697.295.519.008	1.616.809.728.625	1.958.381.447.205	1.739.914.836.399
TOTAL DESPESAS (TODAS AS FUNÇÕES)	2.604.203.322.786	2.602.606.660.975	2.568.744.035.028	2.947.335.839.550	2.680.722.464.584

Tabela 1 - Execução do orçamento nacional: despesas selecionadas 2011-2014. Despesas liquidadas em valores nominais atualizados pelo IPCA. Recursos do Tesouro.

Fonte: SIAFI/SIOP/SEIOR (2018). Execução orçamentária por função e subfunção. Exercício de 2011-2014.

Nota: Na rubrica 'Outras Despesas' estão incluídas as seguintes funções: Essencial à Justiça; Relações Exteriores; Defesa Nacional; Assistência Social; Trabalho; Cultura; Direitos de Cidadania; Urbanismo; Habitação; Saneamento; Organização Agrária; Indústria; Comércio e Serviços; Comunicações; Energia; Transporte; Desporto e Lazer; Encargos Especiais; Reserva de contingência.

Desta forma, segundo Reis (2015), o endividamento continua sendo o maior problema do gasto público. Esse, não apenas afeta as áreas sociais e de investimentos como também a gestão ambiental de um país territorialmente extenso, com uma variedade

de biomas ricos em biodiversidade e que abriga questões socioambientais substancialmente complexas.

A tabela 2 mostra o total de despesas da dívida pública no período 2011-2014, relativos aos juros, amortização e seu refinanciamento. Apenas nesse período foram destinados mais de R\$ 4,4 trilhões, por meio do Orçamento da União para a dívida pública (juros, amortização e refinanciamento). A soma do orçamento da União, para todas as funções no período de 2011 a 2014 foi de R\$ 10,7 trilhões (tabela 3). Isso significa que, o total de despesas da dívida pública correspondeu a 41,47% da execução orçamentária de todas as áreas considerando o período avaliado. Para o mesmo período, à área de gestão ambiental foram destinados R\$ 20,4 bilhões (Tabela 1) ou 0,19% da execução orçamentária de todas as áreas de atuação governamental. As despesas da união para com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública foram 218 vezes maiores do que o que foi investido em gestão ambiental.

Ano	Juros	Amortização	Refinanciamento	Total de despesas da Dívida Pública
2011	202.018.565.819	168.744.564.737	720.754.576.372	1.091.517.706.929
2012	195.984.509.591	470.341.292.415	434.366.040.686	1.100.691.842.694
2013	195.031.132.830	458.730.694.516	335.039.995.723	988.801.823.069
2014	220.501.110.115	249.451.305.196	795.864.987.894	1.265.817.403.206
Total 2011-2014	813.535.318.355	1.347.167.856.864	2.286.025.600.675	4.446.828.775.898

Tabela 2 – Despesas da União com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública (interna e externa) no período 2011 a 2014. Valores em reais atualizados pelo IPCA de janeiro de 2019.

Fonte: SIAFI/SIOP/SELOR (2018); Senado Federal (2018); Chaves et. al. (2018).

Tendo o Produto Interno Bruto (PIB) como referência (tabela 3), no período de 2011 a 2014 foram destinados, em média 7,16% de todos os bens e serviços produzidos no país para o sistema da dívida pública.

De acordo com Chaves et. al. (2018), o Estado brasileiro tem imposto enorme sacrifício à população, com o aumento da carga tributária e restrição de direitos sociais, para garantir o pagamento da dívida pública. A tabela 2 mostra que, apesar de haver tido um declínio no ano de 2013, houve ampliação de recursos orçamentários destinados ao total de despesas para com a dívida pública. Entretanto, para a gestão ambiental houve redução dos valores executados, sendo de R\$ 6 bilhões em 2011 com significativa redução dos valores em 2012 (R\$ 4,1 bilhões) com alguma recuperação entre 2013 e 2014 com cerca de R\$ 5,1 bilhão (tabela 1).

Ano	Despesas da União (a)	PIB (b)	Despesas com juros e amortização da dívida (c)	(c)/(a) %	(c)/(b) %
2011	2.604.203.322.786	7.103.632.062.279	370.763.131.556	14.24	5.21
2012	2.602.606.660.975	7.414.530.647.432	666.325.802.006	25.60	8.99
2013	2.568.744.035.028	7.730.821.875.354	653.761.827.346	25.45	8.46
2014	2.947.335.839.550	7.880.745.851.114	469.952.415.311	15.94	5.96
Total 2011-14	10.722.889.858.339	30.129.730.436.179	2.160.803.176.219		
Média 2011-14				20.30	7.16

Tabela 3 – Despesas da União com juros, amortizações da dívida pública, como percentual das despesas da União em todas as funções e como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) no período 2011 a 2014. Valores em reais atualizados pelo IPCA de janeiro de 2019.

Fonte: SIAFI/SIOP/SELOR (2018); Senado Federal (2018); Chaves et. al. (2018).

O artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal prevê o exame analítico e pericial dos atos e fatos gerados do endividamento externo brasileiro, ação que devia ter sido realizada pelo Congresso Nacional até um ano depois de promulgada as normas de 1988 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). Entretanto, o dispositivo constitucional só veio a ser incluído no Plano Plurianual em 2015 para o período 2016-2019 e, cujo objetivo é fazer um planejamento das contas federais. Contrariando o desejo da sociedade por transparência sobre como se deu este processo de endividamento e, efetivamente quais teriam sido as contrapartidas, benefícios em obras de infraestrutura e de políticas sociais e ambientais obtidos por ele, a então Presidente da República Dilma Roussef vetou a realização da auditoria da dívida pública (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2016). Como efeito imediato, a medida manteve os elevados níveis de comprometimento do orçamento da União para com os custos do sistema da dívida pública, que no início da gestão da Presidente Dilma Roussef foi de 47,19% (FATORELLI; ÁVILA, 2012).

As políticas de gestão ambiental sofrem as consequências dos cortes e contingenciamentos orçamentários que buscam criar superávit primário cujo objetivo é direcionar recursos para o sistema da dívida pública como esclarecido acima. Algumas das consequências da manutenção de baixos aportes orçamentários é a redução da capacidade de fiscalização do IBAMA.

Nesse contexto, segundo a Controladoria Geral da União (CGU, 2017), no período, de 2013 a 2016, registrou-se uma redução de cerca de 42% no orçamento da fiscalização ambiental, bem como um encolhimento de 15% do quadro de fiscais ambientais (Figura 01). Com base no estudo da Controladoria, no período entre 2010 a 2016, foi verificado que o número de fiscais do Ibama teve uma significativa redução de aproximadamente 26%, saindo de 1.311 agentes em 2010 para 965 fiscais em 2016. Além disso, cerca de 38% dos agentes ambientais possuíam 30 anos ou mais de tempo de serviço, sendo que

aproximadamente 19% estavam usufruindo do abono permanência (CGU, 2017). Segundo o mesmo órgão, após a taxa de desmatamento chegar em 2012 no seu menor índice histórico (4.571 km²), houve um aumento de 75% no desmatamento da Amazônia entre 2012, penúltimo ano da gestão Dilma Rousseff até 2016, esse último já sob o Governo de Michel Temer (Figura 01).

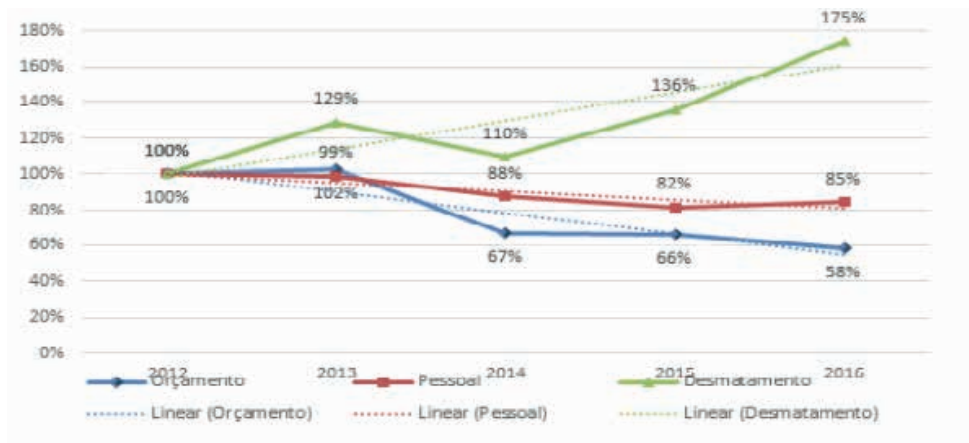


Figura 01. Comparativo entre taxa de desmatamento, desmatamento e número de fiscais do IBAMA entre o período 2012 a 2016.

Fonte: Controladoria Geral da União, 2017

Ainda sobre os impactos das restrições orçamentárias impostas ao órgão ambiental, a auditoria efetuada pela Controladoria Geral da União (2017) apontou:

“... cabe registrar um alerta sobre os recentes dados da taxa de desmatamento da Amazônia. Após chegar em 2012 ao seu menor índice histórico, verificou-se uma estagnação da trajetória queda e início de uma tendência de alta nos últimos quatro anos (2013 a 2016). Nesse período, ocorreram os três maiores aumentos da taxa em comparação ao ano anterior desde 1998, com variação de +29%, de 2012 para 2013, +24%, de 2014 para 2015 e +29% de 2015 para 2016. Nesse contexto, vale mencionar que neste mesmo período, de 2013 a 2016, registrou-se também uma redução de cerca de 42% no orçamento da fiscalização ambiental, bem como um encolhimento de 15% do quadro de fiscais ambientais.” ... Com relação à abrangência das ações de fiscalização, verificou-se que 60% das equipes de fiscalização e 91% dos recursos alocados pelo Instituto estão concentrados no bioma Amazônico e combate do desmatamento florestal. A priorização decorre de diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Apesar dos resultados positivos na região (uma redução de 71% da área desmatada nos últimos 13 anos), isso causa obstáculos indiretos ao cumprimento das responsabilidades do Ibama na proteção dos demais biomas nacionais e temas, a exemplo do Cerrado, da pesca ilegal e da biopirataria.”

Segundo Neera Abers; Silva de Oliveira (2015) na gestão de Rousseff, grupos econômicos que lutavam contra as regulações ambientais ganharam influência,

principalmente no parlamento:

“Uma grande coalizão de grupos de interesse voltados para o agronegócio trabalhou durante os anos 2011 e 2012 para mudar o código florestal e, apesar da posição crítica do Executivo contra o projeto de lei em negociação e do fato de a presidente Rousseff ter feito vários vetos à nova versão, o novo código florestal foi aprovado. O governo federal também continuou com as pressões para dar andamento a grandes e contenciosas obras de infraestrutura, como Belo Monte, que começou a ser construída após anos de contestação. Novas políticas ambientais assumiram destaque no ministério, como a Bolsa Verde e o Cadastro Rural, enquanto as políticas mais importantes do período anterior perderam importância.”

Tendo assumido em janeiro de 2011, a então Presidente Dilma Rousseff herdou o orçamento aprovado na gestão de seu antecessor. Dessa forma, o orçamento para ser executado em 2012 foi o primeiro a ser elaborado na sua gestão. Segundo Bragança (2012), em entrevista ao economista Carlos Eduardo Young, o orçamento é elaborado a partir prioridades de cada governo e nunca houve um aumento substancial no dinheiro destinado ao Ministério do Meio Ambiente: “O valor absoluto dos gastos do Ministério do Meio Ambiente está, na prática, estagnado desde 2000. E, pior, como proporção dos gastos diretos dos ministérios ligados à infraestrutura caiu de 5% para 2% do total”. Guido Mantega, Ministro do Planejamento à época, ao anunciar o contingenciamento de R\$ 55 bilhões para 2012 afirmou que não se tratava de corte definitivo, mas um contingenciamento dos gastos do governo para cumprir com o superávit primário, que poderiam ser liberados na boca do caixa, dependendo das pressões políticas e sociais. O problema é que o meio ambiente tem se colocado com menor capacidade de articulação política do que outros ministérios para saltar essa cerca e usar toda a verba prevista (BRAGANÇA, 2012).

Segundo Bresser-Pereira (2013) o tripé macroeconômico ortodoxo (superávit primário, câmbio flutuante e meta de inflação) é constituído por esses três conceitos genéricos que, afinal, resultam em dois *parâmetros* e um único *objetivo* que interessam a uma coalizão política neoliberal formada por capitalistas rentistas e financistas. Afirma, ainda que os dois parâmetros são uma taxa de juros nominal a mais alta possível e uma taxa de inflação a mais baixa possível; o objetivo final é uma taxa de juros real elevada, que remunere os capitalistas rentistas e os financistas que administram sua riqueza devendo haver pouca dúvida de que o país deve apresentar um superávit primário.

Para Leandro et. al. (2015), a presidente parecia compreender crescimento econômico e desenvolvimento como sinônimos, utilizando o PIB como medida, aparentemente única, desse crescimento, o que é considerado um equívoco do ponto de vista socioambiental. O governo Dilma Rousseff foi seguidamente questionado no âmbito das políticas ambientais por ONGs e Institutos de pesquisa que possuem longo histórico de trabalho na promoção de melhorias socioambientais, dentre eles a Fundação SOS Mata Atlântica, a rede de ONGs da Mata Atlântica (RMA), o Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), o Instituto do Homem e Meio Ambiente da

Amazônia (ARAÚJO, et al. 2017). Exemplos da forma questionável sobre a condução da política ambiental pode-se citar a flexibilização do Código Florestal (LEHFELD et al, 2013). Outras questões controversas dentro da mesma temática envolvem a interrupção dos processos de criação de unidades de conservação e a redução de áreas de preservação na Amazônia através da Lei nº 12.678, de 25 de junho de 2012 (LEANDRO et al., 2015). Essa alterou os limites do Parque Nacional da Amazônia, do Parque Nacional dos Campos Amazônicos, do Parque Nacional Mapinguari, da Floresta Nacional de Itaituba I, da Floresta Nacional de Itaituba II, da Floresta Nacional do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós excluindo área anteriormente protegidas. Para a presidente Dilma Rousseff, segundo Leandro et al. (2015) essa liberação de espaço territorial possibilitava ao governo a construção de 21 barragens na Amazônia e promover a legalização de assentamentos. Segundo Doti & Guerra (2008), em termos de propostas de controle social do capital, as políticas socioambientais, embora ampliadas nas últimas décadas, possuem baixa aplicação e efetividade se considerarmos as dimensões continentais e as necessidades diversas da população brasileira.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dívida pública tem absorvido a parcela mais relevante dos recursos orçamentários. Já a gestão ambiental é obrigada a conviver com orçamento muito enxuto e sujeito a contingenciamentos constantes, bem como investimentos reduzidos para garantir superávit primário, o qual é utilizado para pagar juros da dívida pública. A manutenção dos recursos federais destinados à gestão ambiental, mantidos em patamares baixos (0,19%, na média) e até menores do que no governo anterior, foram também articulados com mudanças na legislação, como a aprovação do novo código florestal em 2011 e o relaxamento do processo de licenciamento ambiental, ainda em curso, e que ficou evidenciado em Belo Monte, para citar os exemplos mais emblemáticos. Portanto, não parece se tratar de uma crise da gestão ambiental no Brasil, mas de um projeto destinado a servir ao sistema financeiro, principal beneficiário do sistema da dívida pública.

Trata-se de uma estratégia não destoante do cenário atual: subfinanciamento orçamentário; contingenciamento de recursos; deficiência estrutural; deficiência na reposição do quadro efetivo de servidores; não ampliação do efetivo de fiscais face às novas demandas impostas pelo projeto desenvolvimentista; flexibilização dos mecanismos de licenciamento ambiental; redução do tamanho das Unidades de Conservação já implantadas e; congelamento da política de implantação de novas UCs. Tudo isso, e muito mais, tem significado a quebra do pacto socioambiental estabelecido por ocasião da construção da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 225. Situação que aponta para um substancial dismantelamento das políticas socioambientais, naquele momento definidas. Tendo como consequência, não somente o comprometimento de estrutura e

funções ambientais, as quais também são base da economia do país, como também o acirramento nos conflitos socioambientais no país.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, E.; BARRETO, P.; BAIMA, S.; GOMES, M. **Novo estudo alerta para tendência de aumento do desmatamento em Unidades de Conservação da Amazônia e identifica as 50 mais desmatadas entre 2012 e 2015**. Belém, PA: Imazon, 2017.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Superávit primário e dívida interna**. 2009. Disponível em <<https://auditoriacidade.org.br/superavit-primario-e-divida-interna/>>. Acesso em 11 mar. 2019

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Verdades e mentiras sobre a dívida pública**. Ago. 2014. Disponível em: <<http://www.auditoriacidade.org.br/verdades-e-mentiras-sobre-a-divida-publica/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

BRAGANÇA, D. **Governo corta 43% do orçamento do Ministério do Meio Ambiente**. Abr. 2017. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/ienamidia/arquivo/050420174443_040417_Governo_corta_43_do_orcamento_do_Ministerio_do_Meio_Ambiente.pdf>. Acesso em 28 abr 2018.

BRAGANÇA, D. **Orçamento do Ministério do Meio Ambiente diminui novamente**. Fev. 2012. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/25739-orcamento-do-ministerio-do-meio-ambiente-diminui-novamente/>>. Acesso em 04 mar 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente**. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-33002013000100001&script=sci_arttext>. Acesso em 16 mar 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **‘Precisamos exigir auditoria da dívida pública prevista na constituição’, diz especialista**. Set. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/noticias/arquivos-noticias-2015/2018precisamos-exigir-auditoria-da-divida-publica-prevista-na-constituicao2019-diz-especialista>>. Acesso em 01 set 2018.

_____. 2014. **Contingenciamento de Despesas do Executivo**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2014/NOTA5_14CONTINGENCIAMENTO.pdf>. Acesso em 15 mar 2019.

_____. 2013. **Contingenciamento de Despesas do Executivo**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/NOTA11_13CONTINGENCIAMENTO.pdf>. Acesso em 15 mar 2019

_____. 2012. **Contingenciamento de Despesas do Executivo**. Disponível em: <[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/reprogramacao_orcamentaria_tavares%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/reprogramacao_orcamentaria_tavares%20(1).pdf)>. Acesso em 15 mar 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 69 Ações relativas à fiscalização ambiental sob responsabilidade do Ibama**, 2017, Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/08/ministerio-da-transparencia-avalia-acoes-de-fiscalizacao-ambiental-realizadas-pelo-ibama>>. Acesso em 07 mar 2019

FATTORELLI, M. L. A reserva de 47% dos recursos federais em 2012 para pagamento do serviço da dívida decorre do modelo econômico vigente no país. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, n. 272, p. 5-8, mar. 2012. Disponível em: <http://www.corecon-rj.org.br/entrev_det.asp?id_ent=84>. Acesso em: 29 abr. 2017.

_____. **Auditoria cidadã da dívida dos estados**. Brasília: Inove, 2013a.

_____. (Org.). **Auditoria cidadã da dívida pública. Experiências e métodos**. Brasília: Inove, 2013b.

_____, M. L.; ÁVILA, R. **Gastos com a dívida pública em 2014 superaram 45% do orçamento federal executado**. 5 fev. 2015. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/e-pordireitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Texto para discussão IPEA n. 1485, p. 1-39, abr. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1485.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2018.

GOMES, F. G.. **Acumulação de capital via dívida pública: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal. 2007**. 237 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/tese_fabio_guedes_gomes.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2018.

LEANDRO, L.A.; GOMES, C.M.; CASTRO, K.N.V.; CASTRO, E.M.N. O futuro da gestão socioambiental: uma análise crítica sobre a crise ambiental brasileira. **GeAS – Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**. Vol. 4, N. 2. Maio./ Agosto. 2015.

LEHFELD, L.S.; CARVALHO, N.C.B.; BALBIM, L.I.N. **Código Florestal comentado e anotado artigo por artigo**. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Mensagem de veto**. Mai. 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/mensagem-de-veto/view>>. Acesso em 20 fev. 2019.

NAKATANI, P. O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital. **Primer simpósio internacional sobre deuda pública, auditoria popular y alternativas de ahorro e inversión para los pueblos de América Latina**. Caracas, Venezuela- 22, 23 y 24 de Septiembre de 2006. Disponível em <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Paulo_Nakatani.pdf >. Acesso em 11 mar. 2019.

NEAERA ABERS, R.; SILVA DE OLIVEIRA, M. **Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos**. Universidade Estadual de Campinas. Opinião Pública, vol. 21, n. 2, agosto, 2015, pp. 336-364

REIS, Luis Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. 2015. 246 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Luiz-Fernando-Reis-Versao-Final-27DEZ.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2019.

SEGUNDO, Rinaldo. **O orçamento público, os tributos e o meio ambiente**. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3774/o-orcamento-publico-os-tributos-e-o-meio-ambiente>>. Acesso em 28 out. 2018

SENADO FEDERAL. 2019. Entenda o assunto superávit. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>. Acesso em 18 mar. 2019.

SENADO FEDERAL. 2018. SIGA Brasil. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>. Acesso em 02 mai. 2018.

TESOURO NACIONAL. 2016. **Relatório anual. Dívida Pública Federal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_2016_pt-br.pdf/ec1dfc42-8088-49ad-9bb7-535a220307e6>. Acesso em 20 mai. 2018.