Nota Técnica

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data ___/___/___
cod. 10100454

inesc

Nº: 044
Data: 23/03/2001

GASTOS PÚBLICOS DO GOVERNO FEDERAL NA AMAZÔNIA LEGAL:

defesa, desenvolvimento e meio ambiente

Hélcio Marcelo de Souza[1]

Considerando-se as principais políticas públicas de desenvolvimento para a Amazônia previstas no Plano Plurianual 2000-2003 (Avança Brasil), o Instituto de Estudos Socioeconômicos, INESC selecionou programas de governo previstos no orçamento, agrupando-os em quatro linhas de ação: *Infra-estrutura* (transportes e energia), *Desenvolvimento Econômico* (incluindo os fundos de desenvolvimento e programas específicos de desenvolvimento econômico), *Gastos Militares* (Programa Sivam e Calha Norte) e *Proteção Ambiental* (constituído pelos programas "Amazônia Sustentável", Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais – PPG7" e "Prevenção e Controle de queimadas e Desmatamentos"[2]).

Os dados orçamentários do PPA e das Leis Orçamentárias (ou seja, os gastos autorizados para cada ano) corroboram as análises que destacam o forte viés desenvolvimentista das políticas públicas para a Amazônia em detrimento de investimentos em políticas de sustentabilidade ambiental (ver gráfico 1). Do orçamento de 2000 para a Amazônia, 83% dos gastos autorizados foram para o área de infra-estrutura e incentivo ao desenvolvimento econômico; 13% para a área militar e 4% para proteção ambiental. Para 2001 os valores autorizados são, respectivamente, 85% para infra-estrutura e desenvolvimento econômico, gastos militares 9% e proteção ambiental 6%.

No entanto, verificando-se a execução orçamentária (o que efetivamente foi gasto) de 2000, a situação é diversa e indica uma nova e recente tendência. Os gastos com proteção ambiental em 2000 corresponderam a apenas 2% dos programas selecionados. Juntos, os gastos com os corredores de transporte — calcado na política de implantação de eixos de desenvolvimento, em grande parte voltados a transformar a Amazônia em polo agroexportador de grãos — e os programas de desenvolvimento econômico correspondem a 54% dos gastos selecionados. No entanto, a principal surpresa da execução orçamentária da União para a Amazônia em 2000 foi o significativo patamar alcançado pelos gastos militares que concentraram 44% do total de recursos gastos nos programas selecionados.

Durante o ano de 2000, o orçamento militar recebeu um acréscimo de 314% de recursos suplementares, passando de R$ 173 milhões para R$ 731 milhões,

[1] Assessor Técnico do Inesc, agrônomo e antropólogo

[2] Reiteramos que foram considerados os gastos inscritos no Orçamento da União, isto é, não incluídos os desenvolvidos pelas estatais, como a Eletrobrás , que não podem ser monitorados pelo Sistema SIAF . Da mesma forma, os recursos privados aplicados, principalmente nos corredores de transporte, apesar de vultuosos, são de difícil monitoramento.

Acervo ISA

concentrados no Programa Sivam, tornando-se a linha orçamentária para a Amazônia com maior gasto absoluto e efetividade orçamentária (93% dos recursos disponíveis foram gastos). Deve-se ressaltar que cerca de 80% dos gastos militares na Amazônia, em 2000, foram oriundos de empréstimos externos. O significativo incremento dos recursos militares evidenciam, assim, uma forte tendência de aumento da militarização na região como resultado da tensão provocada pelo Plano Colômbia na região amazônica, como pode ser visto pelo Programa de Proteção da Amazônia (Sivam) que somente em 2000 gastou o dobro do previsto no PPA 2000-2003 (Avança Brasil) para o quadriênio.

O detalhamento da previsão de gastos na Lei Orçamentária de 2001 com infra-estrutura mostra que 64% dos recursos previstos com transportes destinam-se à construção e adequação de estradas nos chamados corredores de exportação[3] . Os outros 36% são destinados, em grande parte, para a implantação da Hidrovia Araguaia-Tocantins.

Existe também um orçamento de aproximadamente R$ 700 milhões a ser gasto pela Eletrobrás com energia elétrica. Estes recursos concentram-se na implantação de sistemas de transmissão de energia no eixo Rio Madeira-Rio Amazonas, em parte associados à Usina de Tucuruí, que deverá ter sua capacidade de geração duplicada. Com a energia elétrica oriunda da Venezuela e do gás natural de Urucum, o cenário que se apresenta é de uma grande ampliação da base energética em todos os eixos de desenvolvimento da Amazônia Legal. Cabe lembrar que os recursos com energia não fazem parte, no entanto, de nossa seleção de projetos, que é restrita àqueles com execução orçamentária monitorada pelo Sistema Integrado de Administração Federal, SIAF e pelo Congresso Nacional.

Para a ampliação da Infra-estrutura para os eixos de desenvolvimento na Amazônia, o PPA prevê a participação ativa da iniciativa privada: para cada R$ 1,00 de recursos públicos, é prevista a injeção de R$ 1,52 da iniciativa privada. Os recursos públicos em infra-estrutura são dirigidos, segundo o Plano Plurianual, para programas que tenham elevado potencial multiplicador, alavancando investimentos privados na sua área de influência. A efetiva aplicação de recursos privados não vem acontecendo como a previsão do governo, mas eles ocorrem em alguns casos, como por exemplo, o terminal de graneleiro do porto de Itacoatira, no Amazonas, construído com recursos do Grupo Maggi (um dos maiores produtores de soja do mundo), e o surgimento de empresas de transporte pluvial que em 2000, segundo estimativas, transportaram pelos Rios Madeira-Amazonas aproximadamente um milhão de toneladas de soja, oriundas de Rondônia, Mato Grosso e também do Estado do Amazonas.

A segunda grande linha de ação orçamentária em 2001 para a Amazônia, voltada ao estímulo do desenvolvimento econômico, está calcada na implantação de um sistema de créditos com vistas ao aumento da produtividade e das exportações através de fundos de desenvolvimento. Merecem destaque o Fundo constitucional do Norte (FNO) e fundos da SUDAM que, juntos, respondem por mais de 60% dos programas com desenvolvimento identificados.

[3] Corredor norte-oeste, corredor fronteira norte e corredor Araguaia-Tocantins.

Acervo ISA

Apesar da incorporação do adjetivo "sustentável" pelo PPA ao nome dos programas de incentivos econômicos, os principais deles (Sudam e FNO, por exemplo) permanecem fortemente atrelados ao continuísmo dos modelos convencionais de exploração intensiva dos recursos naturais da região.

Vale ressaltar que o Ministério do Meio Ambiente vem desenvolvendo, nos últimos anos, programas destinados a difundir experiências de desenvolvimento alternativo aos modelos convencionais, tais como ecoturismo e a exploração dos recursos genéticos. Estes, no entanto, são pouco significativos para se contrapor à tendência de intensificação da agricultura de exportação.

Os programas de proteção ambiental, em sua grande maioria desenvolvidos com recursos internacionais, apresentam uma série histórica de baixa efetividade orçamentária. Isso faz com que suas ações concretas estejam longe de responder à dinâmica de expansão econômica alavancada pelos eixos de desenvolvimento do PPA. A atuação do MMA tem se concentrado na geração de experiências localizadas de gestão de uso sustentável dos recursos naturais e em ações políticas de negociação de acordos de gestão ambiental com os segmentos públicos, sociais e econômicos dos estados da Amazônia legal.

A política de acordos de gestão ambiental compartilhada de recursos naturais, no entanto, depende, para seu sucesso, de uma estabilidade temporal da correlação das forças políticas locais e nacionais envolvidas nos acordos. Estas, no entanto, sofrem alterações sazonais decorrentes de processos eleitorais nacionais e regionais. Outro fator de fragilização da política de acordos interinstitucionais de gestão ambiental compartilhada, proposta pelo MMA para a Amazônia, é a própria falta de unidade do poder público federal, onde as prioridades e agendas dos ministérios econômicos e de desenvolvimento, na maioria das vezes, não coincidem e até se contrapõem à agenda e às prioridades do Ministério do Meio Ambiente vis-a-vis o próprio orçamento público. Por outro lado, as novas experiências de projetos de gestão e uso sustentável, principalmente aqueles envolvendo as populações locais, são extremamente dependentes de fluxos de recursos internacionais[4], tendendo a ser atropeladas pela dinâmica agroexportadora estimulada pelo Avança Brasil e pela iniciativa privada.

Na previsão orçamentária de 2001, os recursos militares para a Amazônia voltam ao patamar da lei Orçamentária de 2000, algo em torno de 9% do total selecionado pelo INESC. A aceleração da implantação do projeto Sivam e a sua entrada em operação em 2001[5] apontam para a conclusão de um modelo de vigilância moderno e eficiente e de baixo impacto sobre o meio ambiente e as populações locais. Fica, no entanto, a expectativa sobre se ocorrerá novamente autorização de créditos suplementares pelo Executivo e o Congresso Nacional, principalmente para o Projeto Calha Norte, haja visto o ocorrido em 2000. A recente demanda realizada pelo ministro Geraldo Quintão, da Defesa, de uma suplementação orçamentária para 2001 objetivando

[4] Os principais e mais importantes projetos ambientais para a Amazônia, apesar de desenvolvidos com recursos de doação dos grupo dos Sete países ricos, historicamente são os projetos com mais baixa efetividade de gastos, sendo que em 2000 apenas 6% dos recursos previstos foram gastos.

[5] segundo em Ministro da defesa, em 2001, o Sistema de Vigilância da Amazônia contará com 100 aviões de combate e cinco grandes jatos de vigilância eletrônica

Acervo ISA

o aumento do efetivo de tropas na região com a criação de novas unidades militares nas áreas de fronteira é uma confirmação dessa suspeita. Ao contrário do Sivam, o Programa Calha Norte pode provocar impacto direto sobre as populações indígenas e a dinâmica de desenvolvimento e ocupação regional.

Assim, a análise preliminar do PPA e da execução orçamentária do ano de 2000 e da Lei Orçamentária de 2001 indicam que os recursos públicos federais selecionados destinados a Amazônia Legal (identificados na Lei do PPA 2000-2003 e nas Leis Orçamentárias de 2000 e 2001) desenham um quadro que destaca o apoio do governo a projetos de infra-estrutura e desenvolvimento econômico, colocando em segundo plano a defesa nacional e a proteção ambiental. No entanto, considerando-se a execução orçamentária de 2000, o quadro é outro. Em função da aceleração do Projeto Sivam, mas também da militarização na bacia amazônica decorrente do Plano Colômbia, os gastos com defesa militar na Amazônia começam a ganhar destaque como uma das principais políticas públicas para a região, talvez em detrimento, por exemplo, das políticas socioambientais onde as ações previstas, apesar de igualmente dependentes de recursos externos como o Sivam , sofrem obstáculos a sua efetiva aplicação.

Isto posto, compete à sociedade brasileira e ao Congresso Nacional contextualizar o debate sobre as perspectivas das políticas públicas de defesa da segurança e soberania do País como componentes importantes no debate atual sobre os modelos de desenvolvimento e sustentabilidade socioambiental e econômico da Amazônia. Historicamente, a segurança da Amazônia é vista por setores do Estado brasileiro como uma questão atrelada ao desenvolvimento da região, a exemplo dos Programas de Integração Nacional na década de 70.

Assim, a análise e o debate atual sobre políticas públicas para a Amazônia deve considerar não apenas os projetos governamentais e privados (PPA e PPG-7, por exemplo) mas a sua execução orçamentária, que efetivamente indicam as prioridades colocadas. Neste sentido , é relevante retomar o debate sobre defesa e soberania no contexto do desenvolvimento da Amazônia.

Acervo ISA

Gráfico I
Orçamento Autorizado de Programas Selecionados para a Amazônia em 2000

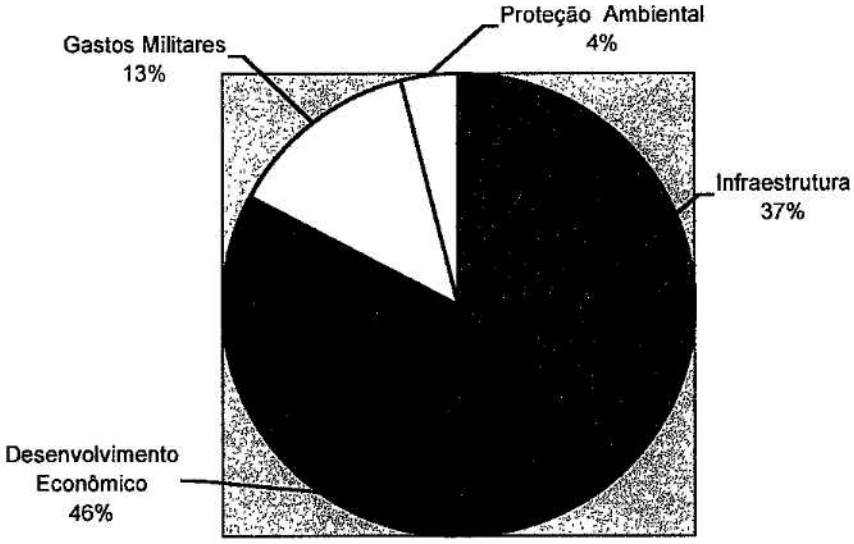
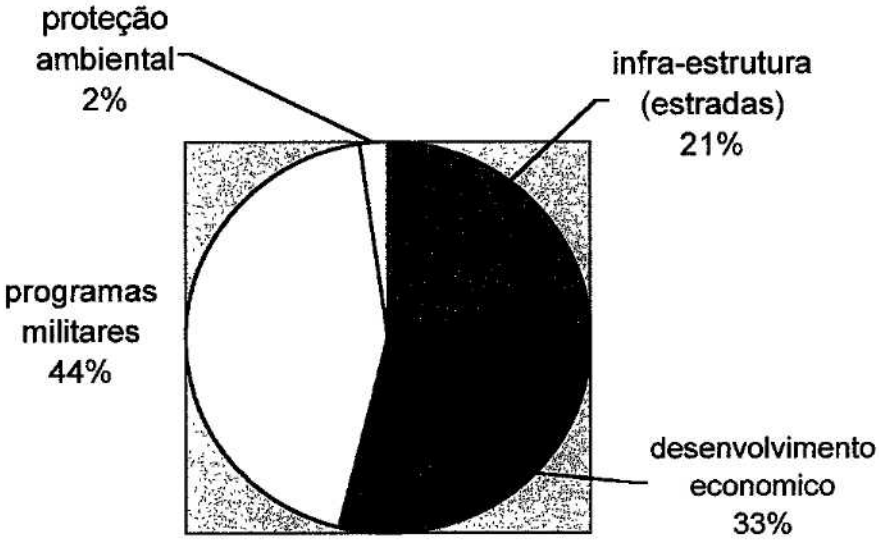
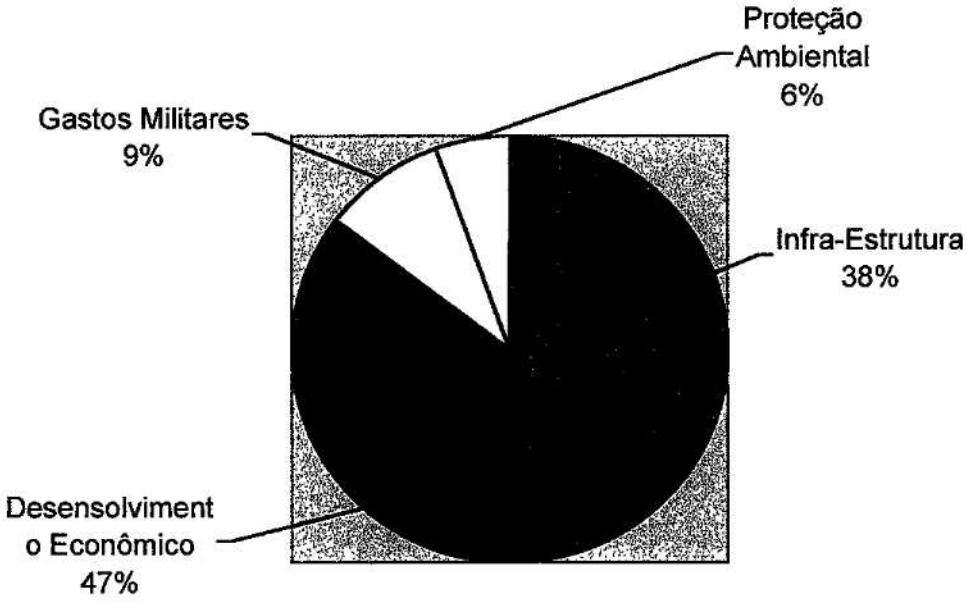


Gráfico II
Distribuição de gastos em 2000 dos Programas selecionados para a região amazônica



Acervo ISA

Gráfico III
Orçamento de Programas Selecionados para a Amazônia em 2001



Acervo ISA

TABELA COM ORÇAMENTOS E GASTOS SELECIONADOS (VALORES EM R1,00)

LINHA AÇÃO	MINISTÉRIO RESPONSÁVEL	PROGRAMA	Orçamento de 2000	Gastos de 2000	ORÇAMENTO 2001
INFRA-ESTRUTURA	Ministério do Transportes	Corredor Oeste-Norte (0236)	193.982.500	68.520.000	218.770.000
		Corredor Araguaia-Tocantins (0237)	346.811.767	241.513.360	394.670.000
	Subtotal	Corredor Fronteira-Norte (0238)	59.803.234	34.181.630	161.050.000
subtotal		Subtotal	**600.597.501**	**344.214.990**	**774.490.000**
DESENVOLVIMENTO	Ministério da Integração Nacional	Desenvolvimento da Amazônia Legal-projetos (Sudam)	54.283.000	40.393.232	100.361.166
		Sudam (UO53202)– outros			33.500.000
		FNO – Fundo Constitucional do Norte	389.414.000	389.414.232	442.618.465
		Prodeoagro-MT (0517)	39.000.000	19.707.699	24.298.297
		Planafloro-RO (0518)	31.420.000	10.292.298	29.703.648
		Desenvol. Social da Faixa de Fronteira (0120)	17.710.000	9.528.812	47.657.932
		Subtotal	**531.827.000**	**469.336.273**	**678.139.508**
	Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comércio	Desenvolvimento da Amazônia Legal-projetos/Suframa (0519)	119.146.019	45.102.132	104.475.354
		Suframa (UO 28233)- outros			76.105.100
		Subtotal	**119.827.000**	**45.336.273**	**180.580.454**
	Ministério da Agricultura	Apoio ao desenvolvimento agropecuário (0806) – emendas parlamentares	27.990.000	8.154.000	35.012.332
		Subtotal	**27.827.000**	**8.154.000**	**35.580.454**
	Ministério do Meio Ambiente	Turismo Verde (0500)	16.445.997	10.085.564	13.654.201
		Florestas Sustentáveis	38.658.843	10.856.700	33.912.256
subtotal		Probem	3.525.023	2.107.055	8.102.634
		subtotal	**58.629.863**	**23.049.319**	**55.669.091**
			737.592.882	**545.641.724**	**949.401.394**
PROGRAMAS MILITARES	Ministério da Defesa	Proteção da Amazônia/SIVAM (0496)	176.611.000	694.723.908	145.925.327
		Calha Norte	30.081.144	29.162.444	36.940.336
subtotal			**212.611.000**	**723.886.352**	**182.865.663**
PROTEÇÃO AMBIENTAL	Ministério do Meio Ambiente	Amazônia Sustentável	36.000.000	23.773.581	82.903.115
		Prevenção e Combate ao Desmatamento	27.835.843	13.512.426	32.225.404
subtotal			**63.835.843**	**37.286.007**	**115.128.519**
TOTAL					**2.709.293.567**