



## **ORÇAMENTO SOCIOAMBIENTAL: programas e ações para as áreas protegidas e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC**

Identificar quais são os recursos do orçamento federal destinados às Unidades de Conservação não é tarefa simples, pois muitas vezes os recursos disponíveis estão escondidos ou mesclados com outras atividades que acontecem fora desses espaços protegidos. Mas analisar o orçamento é também entender quais são as prioridades do governo federal em relação a essas áreas, por isto consideramos necessários os esforços de identificação de programas e ações orçamentárias que materializam o compromisso do governo federal de manter e fortalecer a sua política para áreas protegidas<sup>1</sup> e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Esta seleção foi feita em duas partes, na primeira apresentamos os programas e ações diretamente orientados para as áreas protegidas e na segunda os programas e ações que não são diretamente ligadas ao SNUC, mas têm alguma interface com ele. Trata-se daquelas ações relativas aos projetos de conservação de forma mais geral e também aquelas ligadas a programas sociais envolvendo comunidades locais entre as quais comunidades que vivem no interior de Unidades de Conservação.

A atualização semanal dos dados da execução orçamentária dos programas e ações aqui selecionados pode ser acompanhada pelo [Orçamento Temático Socioambiental](#), uma ferramenta desenvolvida em parceria com o SIGA Brasil/Senado Federal. Por meio desta ferramenta e de análises sistemáticas dos dados da execução orçamentária esperamos contribuir para o controle social, para a ampliação de recursos para esta política e, também, cobrar dos órgãos responsáveis uma execução mais eficaz dos recursos disponíveis.

Nas tabelas abaixo apresentamos os dados da execução de 2013 e também comparações entre os recursos disponíveis para 2014. Na sequência, apresentamos alguns comentários sobre os dados orçamentários.

---

<sup>1</sup> Para uma abordagem mais completa sobre esta política e seus desafios veja texto de Nurit Benson.

**Tabela 1 - Programas e ações vinculadas diretamente às unidades de conservação**

PROGRAMA	Ação (Cod)	Ação	UO	Autorizado 2013	%Execução 2013	Autorizado 2014	Varição 2013-2014
2018 - BIODIVERSIDADE	20WM	Apoio à criação, gestão e implementação das unidades de conservação federais	INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE	111.877.898,00	81,46%	110.027.402,00	-2%
2018 - BIODIVERSIDADE	6381	Consolidação territorial das unidades de conservação federais	INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE	66.212.730,00	1,16%	223.916.000,00	238%
2036 - FLORESTAS, PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO E DOS INCÊNDIOS	20MY	Prevenção e combate a incêndios florestais e emergências ambientais em unidades de conservação federais	INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE	28.851.000,00	87,35%	20.000.000,00	-31%
2018 - BIODIVERSIDADE	101V	Implantação de corredores ecológicos	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	15.215.554,00	32,50%	1.739.000,00	-89%
2018 - BIODIVERSIDADE	20WN	Execução de pesquisa e conservação de espécies e patrimônio espeleológico	INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE	14.200.000,00	79,72%	13.300.000,00	-6%
2018 - BIODIVERSIDADE	20N1	Fomento a projetos de conservação e manejo da biodiversidade	FUNDO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - FNMA	5.090.000,00	46,83%	3.734.338,00	-27%
2018 - BIODIVERSIDADE	20LX	Ampliação e consolidação do sistema nacional de unidades de conservação da natureza	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	896.337,00	40,78%	4.665.549,00	421%
2018 - BIODIVERSIDADE	20VN	Conservação da biodiversidade aquática	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	373.897,00	0,00%	691.000,00	85%
2045 - LICENCIAMENTO E QUALIDADE AMBIENTAL	8286	Educação ambiental para grupos em situação de vulnerabilidade socioambiental	INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA	350.000,00	76,48%	250.000,00	-29%
2018 - BIODIVERSIDADE	2566	Conservação e uso sustentável da biodiversidade em áreas protegidas	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	159.600,00	0,00%	0,00	
<b>TOTAL</b>				<b>243.227.016,00</b>		<b>378.323.289,00</b>	<b>56%</b>

**Tabela 2 - Programas e ações indiretamente vinculadas às unidades de conservação**

Programa (Cod/Desc)	Ação (Cod)	Ação	UO	Autorizado	%Execução 2013	Autorizado 2014	Varição 2013-2014
2018 - BIODIVERSIDADE	20LU	Elaboração e implementação de planos de recuperação para espécies aquáticas ameaçadas e vulneráveis	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	136.196,00	1,87%	362.500,00	166%
2018 - BIODIVERSIDADE	20TS	Conservação, uso, sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	3.261.819,00	41,73%	2.665.216,00	-18%
2018 - BIODIVERSIDADE	20VO	Conservação, promoção de uso, manejo e biossegurança de espécies da fauna e flora	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	368.574,00	0,00%	638.661,00	73%
2018 - BIODIVERSIDADE	20VP	Apoio à conservação ambiental e à erradicação da extrema pobreza - bolsa verde	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	91.221.000,00	59,40%	106.221.000,00	16%
2018 - BIODIVERSIDADE	20VQ	Gestão socioambiental em territórios de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	400.000,00	19,74%	380.000,00	-5%
2021 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	4188	Pesquisa e desenvolvimento em florestas alagadas e não-alagadas da amazônia no instituto de desenvolvimento sustentável mamirauá - idsm - os	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	15.786.955,00	100,00%	0	
2021 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	4188	Pesquisa e desenvolvimento em florestas alagadas e não-alagadas da amazônia no instituto de desenvolvimento Sustentável mamirauá - idsm - os	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	10.580.000,00	100,00%	0	
2036 - FLORESTAS, PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO E DOS INCÊNDIOS	20M4	Promoção de modelos produtivos rurais sustentáveis	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	650.000,00	22,99%	700.000,00	8%
2036 - FLORESTAS, PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO E DOS INCÊNDIOS	20WA	Desenvolvimento florestal sustentável e manejo florestal comunitário familiar	SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO - SFB	4.075.000,00	42,75%	3.655.000,00	-10%

2036 - FLORESTAS, PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO E DOS INCÊNDIOS	20WC	Planejamento, gestão e controle das concessões florestais	SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO - SFB	5.600.000,00	58,17%	5.000.000,00	-11%
2036 - FLORESTAS, PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO E DOS INCÊNDIOS	6307	Fiscalização de atividades de desmatamento	INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA	107.239.564,00	80,60%	55.006.000,00	-49%
2036 - FLORESTAS, PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO E DOS INCÊNDIOS	8292	Promoção do manejo florestal sustentável	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	222.144,00	22,08%	0	
<b>TOTAL</b>				<b>239.541.252,00</b>		<b>174.628.377,00</b>	<b>-27%</b>

### Alguns comentários sobre a política para áreas protegidas e sua expressão orçamentária

Recentemente o Tribunal de Contas da União - TCU apresentou um relatório com o objetivo de avaliar o estado de implementação das unidades de conservação na Amazônia, bioma com maior área protegida por Unidades de Conservação com 26,1%, enquanto em nenhum outro bioma esse total ultrapassa 9% de área protegida.

O trabalho realizado pelo TCU conclui que o montante de recursos disponíveis para o ICMBio nos últimos cinco anos não é suficiente para atender as necessidades de gestão das unidades de conservação federais na Amazônia, a despeito da Lei do SNUC estabelecer a garantia de que, uma vez criadas, haveria alocação de recursos financeiros adequados para que as unidades fossem geridas de forma a cumprir seus objetivos<sup>2</sup>.

Diante dessa situação, o relatório aponta atividades essenciais à gestão das unidades que deixam de ser realizadas ou são realizadas de forma insatisfatória, tais como a fiscalização, combate a emergências ambientais, ações de educação e sensibilização ambiental e monitoramento da biodiversidade. Outra grande lacuna e desafio na consolidação das Unidades de Conservação é a regularização fundiária. Por exemplo, na Amazônia o percentual de terras privadas pendentes de regularização em relação ao total de unidades de conservação chega a 54,6%; no Cerrado, a 30,8% e na Mata Atlântica, a 12%.

Os números apresentados nas duas tabelas do “Orçamento Temático” reforçam as conclusões do TCU, no caso da Amazônia, e evidenciam, no geral, que junto com a escassez de recursos existe um problema crônico de dificuldade de execução, principalmente em algumas ações que são chaves.

Vejamos alguns destes problemas e sua expressão orçamentária:

<sup>2</sup> Uma análise sintética das principais conclusões do relatório também pode ser encontrada no texto (Nurit – link)

## **Dificuldades de Consolidação Territorial das Unidades de Conservação:**

Estimativas do ICMBio apontam a existência de cerca de 16,9 milhões de hectares no interior das UCs federais que seriam, presumivelmente, de domínio privado e eventualmente terras devolutas, as quais precisariam passar por regularização fundiária, com seu domínio sendo passado ao ICMBio para que este órgão pudesse fazer uma gestão mais adequada das UCs.

Estes 16,9 milhões de hectares pendentes de regularização fundiária representam nada menos do que 26% de todo o território das UCs federais que, por definição e objetivo, devem ter suas terras sob domínio público.

Perto deste enorme passivo, a meta apresentada no PPA 2012-2015 de “Regularizar 200.000 hectares de terras privadas localizadas no interior de Unidades de Conservação Federais ao patrimônio do ICMBio” é bastante tímida. Mas, infelizmente, é ambiciosa se comparada ao desempenho alcançado nos últimos anos. Segundo o ICMBio, entre 2009 e 2012 foram desapropriados 138.510 hectares no interior de UCs, o que equivaleria a R\$ 132,2 milhões pagos com este fim.

Os dados orçamentários de 2013 e 2014, relativos à ação (6381) “Consolidação Territorial das UCs Federais”, apresentados na Tabela 1, mostram que o ritmo da regularização permanece bastante lento.

Em 2013 foram pagos apenas 1,16% dos R\$ 66 milhões autorizados na Lei Orçamentária. Com este recurso o ICMBio realizou apenas duas aquisições de imóveis<sup>3</sup>. Em parte, as dificuldades podem ser justificadas por problemas de contingenciamento de recursos ou mesmo em função da dependência de processos judiciais de regularização fundiária.

Ainda assim, não se justifica que ano após ano e orçamento após orçamento a insuficiência de recursos se some à incapacidade de gasto, perpetuando o caos fundiário das Unidades de Conservação Federais. Em 2014, existe uma sinalização positiva do ponto de vista dos recursos para esta ação que tiveram um crescimento de 238% e um recurso autorizado de R\$ 223 milhões. Resta-nos, então, acompanhar sua execução, lembrando que o governo assumiu como meta regularizar 200.000 hectares.

## **Direitos das comunidades no interior das UCs:**

Ações endereçadas à melhora da gestão socioambiental de base comunitária, fundamentais para garantir melhores condições de vida no interior das UCs, apresentam, no geral, poucos recursos e muita dificuldade de execução. É o caso das ações (20VQ) “Gestão Socioambiental em Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares” com recursos de R\$ 400 mil em 2013 e execução de apenas 19%. Ou da ação (8292) “Promoção do Manejo Florestal Sustentável” com recursos de R\$ 222 mil, execução de

---

<sup>3</sup> - Para visualizar estes dados foi utilizado o Portal da transparência que permite identificar cada despesa realizada dentro da ação em análise.

apenas 22%; e, para piorar, com nenhuma dotação para o orçamento de 2014.

Parte da dificuldade de execução de ações, além do contingenciamento de recursos, está na baixa capacidade de implementar ações (realização de reuniões, oficinas, parcerias com outros entes, execução de projetos) que demandam mais capacidade humana e de estrutura do que os órgãos responsáveis, no caso do Ministério do Meio Ambiente, possuem.

Em contraposição, a ação (20VP) intitulada “Bolsa Verde de “Apoio a conservação ambiental e a erradicação da extrema pobreza” vem se mostrando cada ano mais robusta. Em 2013 esta ação contou com dotação orçamentária de R\$ 91 milhões e em 2014 R\$ 106 milhões. O balanço apresentado pelo programa Bolsa Verde registra um total de 58.950 famílias beneficiadas das quais 18.780 famílias estão no cadastro do ICMBio (famílias no interior de UCs), 35.022 famílias estão no cadastro do Incra (famílias em projetos de assentamento) e 5.148 famílias estão no cadastro da Secretaria de Patrimônio da União - SPU (ribeirinhos).

A relevância desta ação, expressa em termos de recursos e execução, deve-se à sua conexão direta com o Programa Brasil Sem Miséria, considerado prioritário e estratégico para o governo federal.

Sem negar a importância desta bolsa na superação da condição de extrema pobreza, a questão é saber em que medida esta ajuda está vinculada à chegada de outras políticas públicas garantidoras de direito (saúde, educação, etc) e também a outras iniciativas voltadas para fortalecer a gestão sustentável dos territórios, no caso das UCs habitadas por estas famílias. Os dados de ações vinculadas a estas outras iniciativas, tais como as ações de promoção do manejo sustentável, indicam que além da bolsa pouco tem chegado até estas famílias.

Neste sentido, o Programa carece de uma avaliação mais qualitativa por parte dos órgãos responsáveis pela sua execução e gestão.