

# **Nota técnica**

Meio ambiente e o PLOA 2021:  
Mais uma peça do desmonte da  
Política Ambiental Brasileira

## **Nota técnica**

Meio ambiente e o PLOA 2021: Mais uma peça  
do desmonte da Política Ambiental Brasileira

Elaboração: Alessandra Cardoso  
Assessora política do Inesc

Brasília, setembro de 2020



## **Apresentação geral**

Muito tem sido dito sobre o que denominamos desmonte da política socioambiental brasileira por meio de mudanças deliberadas sob o comando do executivo federal. Em síntese tal movimento expressa-se por vertentes combinadas:

- 1)** alterações de caráter infralegal, por meio de portarias, instruções normativas, decretos, incluindo aqueles ligados à estrutura regimental dos órgãos vinculados ao MMA;
- 2)** decisões de caráter administrativo ligadas aos processos de exoneração e nomeações de servidores e de cargos de confiança, os quais impactam na capacidade institucional dos órgãos de conduzir o dia a dia das políticas, seja do ponto de vista mais administrativo, seja do ponto de vista da capacidade de execução dos poucos recursos disponíveis no orçamento;
- 3)** ações internas orientadas aos servidores dos órgãos ambientais que configuram assédio institucional e perseguição, conforme denúncias já realizadas pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (Ascema);
- 4)** decisões políticas de alocação do orçamento público, de liberação dos recursos ao longo do ano, as quais expressam tanto restrições de ordem fiscal mais ampla condicionadas pelo Teto dos Gastos, quanto a decisão política de restringir com adicional rigor dotações orçamentárias para o meio ambiente e, ainda, não priorizar ou mesmo evitar que recursos extras sejam destinados ao meio ambiente. Este é o caso dos recursos anticorrupção da Lava Jato, cuja destinação deveria ser o combate ao desmatamento na Amazônia, [mas que foram por decisão política alocados para ações dos militares na Amazônia](#), em detrimento ao fortalecimento da capacidade de atuação dos órgãos ambientais.

O quadro geral que resulta deste desmonte está intimamente relacionado com o aumento do desmatamento, com a pressão de agentes econômicos para avanço ilegal e legal sobre áreas de floresta e protegidas, com o aumento da grilagem e da violência no campo. Tal quadro configura, também, um severo risco de descumprimento pelo Brasil de normas constitucionais, leis nacionais, acordos internacionais e políticas vinculadas a todo este arcabouço de proteção ambiental e de direitos territoriais, reconhecido nacional e internacionalmente como avançado.

O recém lançado Dossiê lançado pela Ascema "[Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil](#)" reúne informações e denúncias que não deixam dúvidas acerca da intencionalidade do enfraquecimento da área ambiental no atual governo e gestão da pasta ambiental.

Para complementar e contribuir para esta visão multidimensional do desmonte da política socioambiental brasileira, o Inesc traz na presente Nota Técnica uma análise do orçamento do meio ambiente, com um olhar para o

PLOA 2021, em tramitação no Congresso Nacional desde o dia 31 de agosto de 2020.

O documento está dividido em três partes, além desta apresentação. Na **primeira**, é feita uma análise geral comparativa entre 2020 e 2021 com dados agregados para todos o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e seus órgãos vinculados, o que incluindo o ministério do meio ambiente, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IJBRJ), o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e Fundo Nacional de Meio Ambiente. Ainda nesta parte, na análise dos programas são feitas considerações mais detalhadas sobre Programas e ações orientados ao problema das mudanças climáticas e ações ligadas ao combate ao desmatamento.

Na **segunda**, busca-se aprofundar a observação do desmonte com dados a partir de 2017 e com uma visão por órgãos orçamentários com foco na divisão das despesas entre despesas obrigatórias e discricionárias.

Na **terceira** e última parte busca-se revisitar a análise sobre o que temos denominado militarização da política socioambiental na Amazônia. Como já ressaltado pelo Inesc, o Ministério da Defesa vem há dois anos arregimentando recursos públicos para operações de GLO e de intensificação da presença militarizada na Amazônia. Tal estratégia parece perder fôlego, pelo menos se olhado desde a perspectiva da intenção expressa no PLOA 2021. Contudo, como será visto, existem elementos adicionais que precisam ser levados em conta nesta abordagem os quais indicam a utilização de outros meios que não a tramitação do PLOA para ampliação da capacidade orçamentária do órgão.

## **Uma visão dos cortes orçamentários sob a ótica dos grupos de despesa para todo o MMA, incluindo seus órgãos vinculados**

Se aprovado o PLOA 2021 conforme a projeto apresentado pelo governo ao Congresso Nacional, os órgãos ambientais acumularão uma perda de 15% no seu orçamento. Se comparado ao PLOA 2020, ou seja, a versão originalmente proposta pelo governo, sem emendas, o corte em 2021 seria de 9%.

Contudo, vale destacar que esta perda pode ser muito maior se consideradas somente as dotações consignadas nos órgãos ambientais. Em função do Teto dos Gastos e do estrangulamento fiscal, o PLOA 2021 foi encaminhado para o Congresso Nacional com um total de R\$ 897 milhões que ainda precisaram de uma posterior aprovação legislativa para que possam ser legalmente autorizados. Desta forma, considerando somente o que está garantido no PLOA, os órgãos ambientais perderiam em 2021 nada menos do que **35% do orçamento se comparado ao PLOA 2020 e 40% se comparado à dotação.**

Como mostra a **tabela 1**, a perda comprometerá todos os grupos de despesa. Por sua importância na execução da política ambiental, chama mais atenção a queda nas despesas correntes. Vale dizer que parte importante das despesas, em especial as de pessoal, ficarão ainda condicionadas à aprovação de Medida Provisória autorizando o governo a gastar, medida esta que expressa o crescente estrangulamento das despesas em função do Teto dos Gastos. No PLOA 2021, R\$ 796 milhões para pagamento de pessoal dependerão desta aprovação, no caso das despesas correntes estão condicionados outros R\$ 100 milhões.

**TABELA 1****Comparativo entre PLOAs 2020 e 2021 e PLOA 2021 com o orçamento autorizado para 2020**

MMA e seus órgãos vinculados

Valores em milhões de reais correntes

<b>Grupos de Despesa</b>	<b>PLOA 2020</b>	<b>Dotação atual</b>	<b>PLOA 2021</b>	<b>PLOA 2021/PLOA 2020</b>	<b>PLOA2021/Autorizado</b>
1 - Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 1.687,95	R\$ 1.764,78	R\$ 1.703,99	1%	-3%
3 - Outras Despesas Correntes	R\$ 571,33	R\$ 709,09	R\$ 554,71	-3%	-22%
4 - Investimentos	R\$ 44,69	R\$ 66,58	R\$ 36,10	-19%	-46%
5 - Inversões Financeiras	R\$ 103,14	R\$ 88,95	R\$ 24,42	-76%	-73%
9 - Reserva de Contingência	R\$ 472,26	R\$ 472,26	R\$ 301,90	-36%	-36%
<b>TOTAL (incluindo despesas condicionadas)</b>	<b>R\$2.879,36</b>	<b>R\$3.101,65</b>	<b>R\$2.621,12</b>	<b>-9%</b>	<b>-15%</b>
1 - Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 124,32	R\$ 124,32	R\$ 796,23		
3 - Outras Despesas Correntes	R\$ 89,01	R\$ 81,70	R\$ 100,80		
<b>TOTAL DESPESAS CONSIGNADAS</b>	<b>R\$ 213,33</b>	<b>R\$ 206,02</b>	<b>R\$ 897,04</b>		

Fonte: Siop-Planejamento, setembro de 2020.  
Elaboração: Inesc.

Embora haja uma manutenção da despesa com pessoal, se consideradas e aprovadas as dotações condicionadas, fatores extra orçamentários têm condicionado a capacidade de atuação do quadro de servidores. Cabe registrar conforme o já citado Dossiê, que ao longo da atual gestão várias medidas foram tomadas com relação ao pessoal, que implicaram tanto em queda de servidores, quanto de mudanças em nomeações que comprometeram a capacidade de execução dos órgãos:

# Linha do tempo

## **28 de fevereiro de 2019**

O Ministro do Meio Ambiente exonera 21 dos 27 superintendentes regionais do Ibama.



## **10 de setembro de 2019**

Diretoria do ICMBio retira a autonomia e a discricionariedade dos agentes de fiscalização em campo, com o Memorando Circular que estabelece que a destruição e inutilização dos equipamentos utilizados em infrações ambientais dependem de autorização prévia por partes das autoridades superiores.



## **18 de novembro de 2019**

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) perde 17% de seus analistas, assim, de 476 servidores na pasta em 2018, o número caiu para 395. Os dados foram obtidos pela BBC News Brasil via Lei de Acesso à informação (LAI).



## **12 de fevereiro de 2020**

O Presidente da República publica o Decreto 10234/2020, que aprova a estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão. Dos cargos ligados à área ambiental, 48 foram transferidos para a área econômica e, em contrapartida, 19 profissionais da economia passarão a atuar no Instituto. Outra mudança fundamental foi a diminuição de onze coordenações regionais (CR) para apenas 5 “gerências regionais” (GR), uma por região do País. (pode resumir)



## **30 de abril de 2020**

O Governo Federal exonera dois chefes de fiscalização do Ibama após operação contra garimpeiros e madeireiros ilegais na Amazônia. Renê Luiz de Oliveira, coordenador-geral de fiscalização ambiental, e Hugo Ferreira Loss, coordenador de operações de fiscalização, são servidores de carreira do Instituto que atuaram no cargo durante 4 mandatos presidenciais diferentes.

Tais medidas guardam uma relação importante com a capacidade de execução orçamentária dos poucos recursos disponíveis. Expressão disto, a execução orçamentária em 2020 apresenta números preocupantes. Dos pouco mais de R\$ 323 milhões autorizados para despesas correntes ligadas aos programas finalísticos, apenas 35% foi pago até a primeira semana de setembro, há menos de quatro meses de fechamento do ano.

Vale dizer que o comportamento do grupo de despesas denominado “inversões financeiras” expressa em sua grande parte dotações orçamentárias vinculadas ao “Cumprimento de Sentenças Judiciais”, sendo nesse sentido as que menos expressariam intenções políticas de corte orçamentário, posto que dependem mais de processos judiciais em curso que implicam em obrigação de pagamento. Também os investimentos tiveram queda significativa, em especial se comparado à dotação em vigor em 2020, expressando um movimento comum aos demais órgãos tanto de reduzidos montantes de investimentos, quanto de corte ao longo do ano das poucas dotações disponíveis. Por fim, as reservas de contingência - as quais começaram a aparecer com mais nitidez nos órgãos finalísticos a partir da aprovação do Teto dos Gastos - têm sido ao longo dos anos dotações basicamente esterilizadas para efeito de ajuste de contas ou cumprimento do Teto, não estando em geral disponíveis para fins de execução das políticas públicas, com exceções<sup>1</sup>.

A análise dos mesmos números sob a ótica dos programas orçamentários, e já incluindo as dotações condicionadas, compõe o quadro das principais perdas de valores. Como pode ser visto na **tabela 2**, o programa de gestão e manutenção do poder executivo, o qual representa 75% da programação orçamentária para 2021, perderá 6% do valor autorizado para 2020.

---

<sup>1</sup> - Chamamos atenção para o fato de que os militares conseguiram em 2020 aprovação de um crédito suplementar de R\$ 410 milhões que foram adicionais aos R\$ 530 milhões arrebanhados do acordo anticorrupção da Laja Jato, conforme análise já publicada pelo Inesc em <https://www.inesc.org.br/recursos-anticorrupcao-e-militarizacao-da-politica-socioambiental-na-amazonia/>



**TABELA 2****Comparativo entre PLOAs 2020 e 2021 e PLOA 2021 com o orçamento autorizado sob a ótica dos programas orçamentários MMA e seus órgãos vinculados***Valores em milhões de reais correntes*

<b>Programas Orçamentários</b>	<b>PLOA 2020</b>	<b>Dotação atual</b>	<b>PLOA 2021</b>	<b>Perda PLOA</b>	<b>Perda Autorizado</b>
0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	R\$1.981,51	R\$2.092,33	R\$1.968,07	-1%	-6%
0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	R\$127,12	R\$165,31	R\$72,96	-43%	-56%
0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	R\$0,22	R\$0,22	R\$0,15	-31%	-31%
0999 - Reserva de Contingência	R\$472,26	R\$472,26	R\$301,90	-36%	-36%
1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais	R\$255,65	R\$168,99	R\$237,17	-7%	40%
1043 - Qualidade Ambiental Urbana	R\$4,95	R\$14,55	R\$4,45	-10%	-69%
1058 - Mudança do Clima	R\$36,48	R\$6,74	R\$35,20	-3%	422%
2223 - A Hora do Turismo	R\$0,26	R\$0,59	R\$0,36	38%	-40%
5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	R\$0,92	R\$1,16	R\$0,87	-6%	-25%
6014 - Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas	R\$0,00	R\$179,51	R\$0,00		
<b>Total</b>	<b>R\$2.879,36</b>	<b>R\$3.101,65</b>	<b>R\$2.621,12</b>	<b>-9%</b>	<b>-15%</b>

Fonte: Siop-Planejamento, setembro de 2020.  
Elaboração: Inesc.

Os três principais programas finalísticos orçamentários, em termos de valor são: 1) Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais-1041; 2) Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas- 6014; 3) Mudança do Clima -1058.

Ocorre que estes três programas possuem ações comuns e a perda de valores em um programa pode significar ou não recomposição em outro programa por meio de ações comuns.

Este fato é importante para uma melhor compreensão, por exemplo, dos reais efeitos da extinção do Programa Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas- 6014 no PLOA 2021. [Como já analisado pelo Inesc](#), na tramitação do PPA 2020-2023 no Parlamento este programa foi inserido por meio de emenda, com uma meta de redução do desmatamento e incêndios ilegais nos biomas em 90% durante os quatro anos do PPA, com a linha de base estabelecida em dezembro de 2019. Esta é a única no PPA relacionada ao desmatamento no PPA.

O programa, suas ações orçamentárias e sua meta revestem-se hoje de importância estratégica no embate que hoje ocorre contra o desmonte da política socioambiental brasileira. Por ser uma lei e apesar da sua fragilidade o PPA 2020-2023 abre espaço formal/legal para que haja um monitoramento e cobrança mais efetivos acerca da meta estabelecida. Não por outro motivo, em agosto de 2020 [veio a público](#) a tentativa do ministro do meio ambiente de extinção desta meta e sua substituição por um programa piloto que é financiamento pelo Fundo Verde para o Clima. Apesar da sua relevância como plano piloto de pagamento por resultados por redução do desmatamento no âmbito do acordo de Paris, trata-se de uma iniciativa notoriamente insuficiente para enfrentar o problema do desmatamento hoje.

Vale lembrar que no primeiro semestre de 2020 houve um aumento de 24% no desmatamento, se comparado ao primeiro semestre de 2020, foram 2.544 km<sup>2</sup> de floresta perdida. Em síntese, o problema do desmatamento assumiu a partir do atual governo proporções e complexidade superlativas, avançando rapidamente sobre áreas protegidas, sobre as chamadas áreas não destinadas, processo este fortemente associado ao aumento da grilagem e da pressão legal e ilegal para ocupação privada de terras na Amazônia.

Assim, a permanência deste programa orçamentário (Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas- 6014) por estar ele associado à meta de redução do desmatamento prevista no PPA 2020-2023, adquire importância estratégica e precisa ser avaliado com atenção no processo de tramitação do PLOA 2021 no CN.

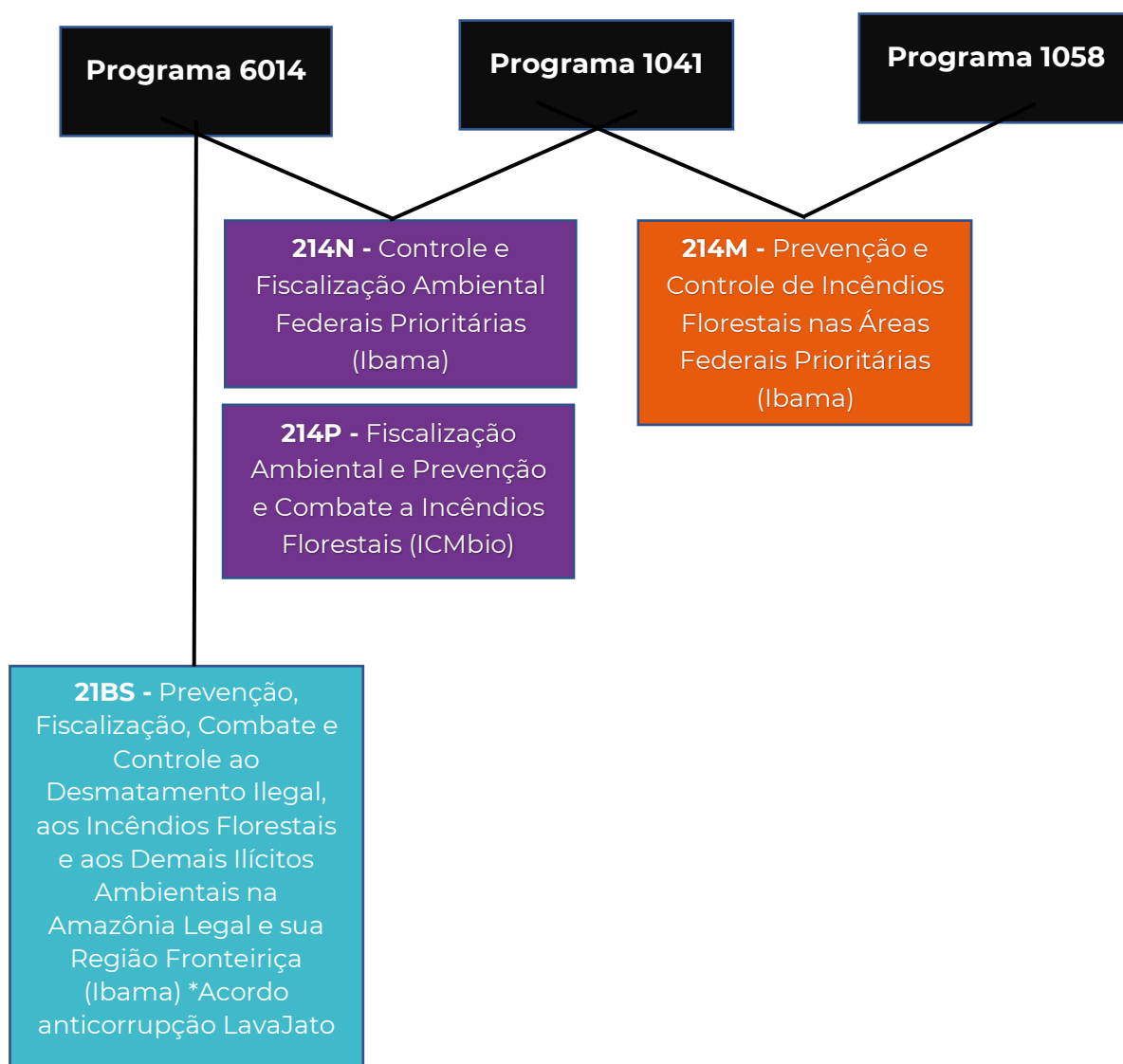
Contudo, vale notar que as ações orçamentárias deste programa são basicamente as mesmas que estão no Programa 1041, com exceção da ação “21BS - Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento Ilegal, aos Incêndios Florestais e aos Demais Ilícitos Ambientais na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça”. Esta ação, por sua vez, foi criada para utilização pelo Ibama das dotações orçamentárias destinadas ao órgão e oriundas do acordo

anticorrupção da Lava Jato, como não há novos recursos para 2021 ela foi desconsiderada no PLOA 2021.

O **organograma abaixo** evidencia ações comuns aos três principais programas. O que se nota, é que se considerados estes três programas finalísticos, o PLOA 2021 representa uma perda de R\$ 82 milhões em relação à dotação vigente em 2020 e de R\$ 19 milhões se comparado à dotação prevista no PLOA2020. Ou seja, há uma perda de orçamento para as três principais ações finalísticas de 23% em relação à dotação atual, o que para os órgãos ambientais que já vem sofrendo sucessivos cortes ano após ano representa uma perda importante.

## Programas 6014, 1041 e 1058

### Ações comuns



Vale registrar que estes programas, em especial o Programa 1041, possuem no total 14 ações orçamentárias, entre as quais as duas abaixo especificadas. Já o programa de **Mudança do Clima** possui quatro ações no MMA e seus órgãos orçamentários, entre as quais a abaixo especificada. Este programa também possui ações vinculadas ao Ministério de Ciência e Tecnologia, além de Operações Oficiais de Crédito que viabilizam o repasse de recursos do Fundo Clima ao BNDES, os quais não são analisados na presente Nota Técnica.

Um olhar mais aproximado para as ações finalísticas orientadas ao problema do desmatamento pode ser visto a partir dos números apresentados na **tabela 3**. Os valores apresentados para 2021 incluem, também, dotações condicionadas à aprovação legislativa, em função do Teto dos Custos, representando 36% da ação 214P, 60% da ação 20V9, 54% da ação 20UV.

### **TABELA 3**

#### **Ações orçamentárias correlacionadas ao PPCDAm**

2017 a 2021 (PLOA), incluindo ações no MCTI

Valores em reais correntes

<b>Ano</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Pago</b>	<b>RP Pago</b>	<b>Pago + RP Pago</b>
<b>214P - Fiscalização ambiental e prevenção e combate a incêndios florestais (ICMBIO)</b>				
2017	R\$27,40	R\$22,75	R\$4,11	R\$26,86
2018	R\$24,99	R\$19,44	R\$3,76	R\$23,20
2019	R\$38,50	R\$34,04	R\$4,05	R\$38,09
2020 (em execução)	R\$19,07	R\$11,41	R\$2,61	R\$14,01
PLOA 2021	R\$22,50	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
<b>20V9 - Monitoramento da cobertura da terra e do risco de queimadas (MCTI)</b>				
2017	R\$4,79	R\$2,02	R\$0,45	R\$2,47
2018	R\$4,63	R\$2,21	R\$0,16	R\$2,38
2019	R\$3,36	R\$0,99	R\$1,15	R\$2,14
2020 (em execução)	R\$3,03	R\$0,86	R\$1,37	R\$2,23
PLOA 2021	R\$2,73	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
<b>20VU - Políticas e estratégias de prevenção e controle do desmatamento (MMA)</b>				
2017	R\$4,28	R\$0,14	R\$0,00	R\$0,14
2018	R\$0,21	R\$0,19	R\$0,00	R\$0,19
2019	R\$0,32	R\$0,30	R\$0,00	R\$0,30
2020 (em execução)	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
PLOA 2021	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00

**214M - Monitoramento ambiental, prevenção e controle de incêndios florestais (IBAMA)**

2017	R\$48,56	R\$23,18	R\$6,11	R\$29,30
2018	R\$41,43	R\$31,05	R\$9,05	R\$40,11
2019	R\$47,96	R\$34,76	R\$7,37	R\$42,13
2020 (em execução)	R\$38,61	R\$13,47	R\$3,23	R\$16,70
PLOA 2021	R\$29,70	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00

**214N - Controle e fiscalização ambiental (IBAMA)**

2017	R\$97,06	R\$82,16	R\$1,45	R\$83,61
2018	R\$99,31	R\$88,26	R\$4,38	R\$92,64
2019	R\$107,47	R\$85,09	R\$4,20	R\$89,29
2020 (em execução)	R\$66,12	R\$18,41	R\$5,35	R\$23,76
PLOA 2021	R\$82,90	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00

Fonte: Siga Brasil, setembro de 2020.  
Elaboração: Inesc.

Como nos demais casos aqui analisados, os dados demonstram quedas expressivas ao longo dos anos para estas ações que são o coração do orçamento público orientado ao combate ao desmatamento, além da inviabilidade da execução desta política sob a vigência do Teto dos Gastos.

Como expressão do desmonte da coordenação da política de combate ao desmatamento sob a gestão do ministério do meio ambiente, vale destacar a extinção da Secretaria de Mudança Climática no MMA em janeiro de 2019. Em linha com essa medida, a ação “20VU - **Políticas e estratégias de prevenção e controle do desmatamento (MMA)**”, que expressa do ponto de vista orçamentário a atuação de coordenação da política de combate ao desmatamento foi também extinta em 2020. Esta ação tinha como objetivo exatamente a “Formulação e coordenação de políticas e estratégias de combate do desmatamento, manejo e recuperação florestal entre os órgãos e entidades da União e demais entes federativos para a conservação da biodiversidade e a mitigação da mudança do clima em todos os biomas brasileiros” (Siop-Planejamento). Na atual gestão federal, o movimento de desmonte da institucionalidade construída no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm avançou a passos largos. Hoje, pode-se dizer que o Programa não mais existe, que as estratégias de enfrentamento ao problema e as metas foram perdidas, não tendo sido colocado outro Programa ou iniciativa explícitos em termos de compromissos do governo federal, metas, assim como articulação institucional e estrutura de governança no seu lugar. O que se tem, como já apontado pelo Inesc, é um movimento de militarização da política socioambiental na Amazônia, com agressiva arregimentação de recursos públicos a serviço da estratégia de intensificação da presença dos militares na Amazônia, com uma estratégia de superposição e de sufocamento dos órgãos ambientais, junto ao que estão chamando de mudança doutrinária nestes órgãos.

# Uma visão dos cortes orçamentários do MMA, Ibama e ICMBio segundo despesas obrigatórias e discricionárias

As **tabelas 3, 4 e 5** reúnem as informações por tipos de despesas para o período de 2017 a 2021 para o MMA, Ibama e ICMBio. A visão retrospectiva ajuda na composição da avaliação do processo de desmonte orçamentários destes órgãos.

Sob uma perspectiva temporal mais ampla os dados evidenciam que:

- i) o enfraquecimento orçamentário ao longo dos últimos anos tem se dado como um processo que coincide com a implantação do Teto dos Gastos;
- ii) as despesas discricionárias apresentam uma queda absoluta de valor mais acentuada, e ainda mais evidente em termos de cortes a partir do atual governo;
- iii) o Teto dos Gastos torna inviável o funcionamento dos órgãos, empurrando para o Congresso Nacional a necessidade de aprovação de “Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167”;

Os números apresentados na sequência das três tabelas mostram que os três órgãos chegarão a um nível ainda mais crítico em 2021, caso aprovado o PLOA 2021 nos termos propostos pelo governo.

No **caso do MMA**, conforme **tabela 4**, o corte das despesas **discricionárias** será de 87% se comparado ao valor autorizado em 2017. Restaria pouco mais de R\$ 39 milhões para tais despesas, se aprovado o PLOA 2021 como está.

As despesas **obrigatórias** (basicamente de pessoal) também teriam uma queda de 70%, ao lado de uma queda de 32% das **despesas financeiras**.

Ressalta-se que dentro das despesas financeiras estão incluídas despesas relacionadas à: i) Reserva de Contingência, ii) serviços da dívida externa contraídas pelo órgão (juros e amortizações); iii) contribuição da União, de suas autarquias e Fundações para o custeio do Regime de previdência dos servidores públicos federais, ou seja, a parte financeira vinculada ao quadro de pessoal.

Nota-se que em 2020, já sob o estrangulamento imposto pelo Teto dos Gastos, uma parte do orçamento do MMA foi colocado como programação condicionada à aprovação legislativa, no valor de R\$ 28 milhões. Já no PLOA 2021 este valor sobe para R\$ 92 milhões, sendo em maior parte despesas obrigatórias, o que mostra a inviabilidade do Teto dos Gastos sem que haja medidas legislativas autorizando o executivo à descumpri-lo.

**TABELA 4****Participação dos diferentes tipos de despesa no Orçamento autorizado anual**

Ministério do Meio Ambiente

Valores em milhões de reais correntes

Ano	Valor total	Discricionárias	% Disc.	Obrigatórias	% Obrig.	Financeiras	% Financ.
Autorizado 2017	R\$553,68	R\$309,72	56%	R\$121,78	22%	R\$122,17	22%
Autorizado 2018	R\$481,49	R\$112,45	23%	R\$124,24	26%	R\$244,80	51%
Autorizado 2019	R\$550,11	R\$102,84	19%	R\$125,83	23%	R\$321,45	58%
Autorizado 2020	R\$348,32	R\$77,49	22%	R\$107,56	31%	R\$163,27	47%
PLOA 2021	R\$159,25	R\$39,52		R\$36,46		R\$83,27	
Varição 2021/2017		<b>-87%</b>		<b>-70%</b>		<b>-32%</b>	
Condicionadas 2020	R\$28,62	R\$22,94		R\$5,69		R\$0,00	
Condicionadas 2021	R\$92,05	R\$21,48		R\$70,56		R\$0,00	

Fonte: Siga e Siop, setembro de 2020.  
Elaboração: Inesc.

No **caso do ICMbio**, conforme **tabela 5**, os cortes são de 50% tanto nas despesas obrigatórias quanto nas discricionárias, se comparado ao valor autorizado em 2017. Já as despesas financeiras caem relativamente menos, lembrando que boa parte destas despesas tem como finalidade não serem gastas dado que seu papel é ajudar a cumprir as metas de resultado primário do governo federal. Chama atenção no caso do ICMbio o aumento ainda mais expressivo das despesas obrigatórias que não cabem mais no Teto dos Gastos. Como mostra a tabela 4, R\$ 214 milhões de despesas obrigatórias, o equivalente a quase 57% delas, ficarão suspensas enquanto não houver uma aprovação legislativa onde o Congresso autorize um amplo rol de despesas<sup>2</sup> que não cabem mais no Teto dos Gastos.

<sup>2</sup> Em 2020 as “Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição” totalizam R\$ 343 bilhões. Em 2021 os valores previstos no PLOA 2021 estão em R\$453 bilhões.

**TABELA 5****Participação dos diferentes tipos de  
despesa no Orçamento autorizado anual – ICMBio***Valores em milhões de reais correntes*

<b>Ano</b>	<b>Valor total</b>	<b>Discricionárias</b>	<b>% Disc.</b>	<b>Obrigatórias</b>	<b>% Obrig.</b>	<b>Financ.</b>	<b>% Financ.</b>
Autorizado 2017	R\$1.401,09	R\$354,59	25%	R\$760,96	54%	R\$285,54	20%
Autorizado 2018	R\$747,24	R\$297,82	40%	R\$383,82	51%	R\$65,60	9%
Autorizado 2019	R\$940,75	R\$302,30	32%	R\$579,21	62%	R\$59,24	6%
Autorizado 2020	R\$681,11	R\$196,74	29%	R\$434,22	64%	R\$50,15	7%
PLOA 2021	R\$609,06	R\$177,00	29%	R\$377,59	64%	R\$54,47	7%
Varição 2017/2021		<b>-50%</b>		<b>-50%</b>		<b>-81%</b>	
Condicionadas 2020	R\$64,61	R\$28,44		R\$36,18			
Condicionadas 2021	R\$260,21	R\$45,82		R\$214,38			

*Fonte: Siga e Siop, setembro de 2020.  
Elaboração: Inesc.*

No **caso do Ibama**, conforme **tabela 6**, embora o corte seja um pouco menos radical, as quedas de dotação são importantes, notadamente para as despesas discricionárias que cairão 24% caso o PLOA 2021 seja aprovado como enviado ao Congresso. As despesas que demandam autorização legislativa por esbarrarem no Teto dos Gastos também crescem expressivamente no Ibama de 2020 para 2021, concentradas nas despesas obrigatórias, o órgão terá R\$ 513 milhões de gastos sujeitos à referida aprovação.



**TABELA 6****Participação dos diferentes tipos de despesa no Orçamento autorizado anual – IBAMA***Valores em milhões de reais correntes*

Ano	Valor total	Discricionárias	% Disc.	Obrigatórias	% Obrig.	Financeiras	% Financ.
Autorizado 2017	R\$1.673,47	R\$343,56	21%	R\$1.183,71	71%	R\$146,20	9%
Autorizado 2018	R\$1.767,14	R\$381,19	22%	R\$1.156,67	65%	R\$229,28	13%
Autorizado 2019	R\$1.573,04	R\$102,28	7%	R\$1.187,49	75%	R\$283,27	18%
Autorizado 2020	R\$1.758,88	R\$317,45	18%	R\$1.068,12	61%	R\$373,31	21%
PLOA 2021	R\$1.650,85	R\$261,00	16%	R\$1.090,44	66%	R\$299,41	18%
Varição 2017/2021		<b>-24%</b>		<b>-8%</b>		<b>105%</b>	
Condicionadas 2020				R\$107,59			
Condicionadas 2021				R\$513,18			

Fonte: Siop-Planejamento, setembro de 2020.  
Elaboração: Inesc.

Em síntese, os dados mostram que em paralelo ao desmonte institucional há um evidente sucateamento já em estado acelerado de conclusão dos órgãos ambientais. A inviabilidade do Teto dos Gastos é neste caso ainda mais reforçada por decisões de ordem política de estrangulamento dos órgãos ambientais, e também de suas fontes de financiamento, entre elas a decisão política de acabar com o que consideram “a indústria da multa”, que na verdade é um dos necessários instrumentos de comando e controle que também funciona como forma de financiamento das ações do Ibama. Vale lembrar que uma das medidas do governo, em 2019, foi a edição do Decreto 9760/2019 que entre outras medidas criou uma burocracia extra na administração federal para fazer “conciliação” de multas, conforme apontado pelo Dossiê já citado.

# Primeira leitura sobre o orçamento para militarização da política socioambiental na Amazônia no PLOA 2021

Conforme alertou o Inesc em estudo recente sobre militarização da política socioambiental na Amazônia, entre 2019 e 2020 o governo perdeu a chance de utilizar os recursos da ordem de R\$ 1 bilhão do acordo anticorrupção da Lava Jato destinados à Amazônia, para ações que viessem a fortalecer os órgãos ambientais, e especial em ações de comando e controle.

No PLOA 2021, nem os órgãos ambientais e nem ministério da Defesa contarão com esta fonte adicional de recursos.

O Ministério da Defesa vinha há dois anos arregimentando recursos públicos para operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e intensificando a presença militar na Amazônia. Esta estratégia, do ponto de vista orçamentário, perdeu fôlego, pelo menos se analisado na perspectiva da intenção do governo expressa no PLOA 2021. De uma dotação atual de R\$ 1,68 bilhão para ações vinculadas à Amazônia em 2020, restou no PLOA 2021 apenas R\$ 140 milhões, incluindo o valor de R\$ 12 milhões também condicionados à aprovação, como pode ser visto na **tabela 7**.

## TABELA 7

### Previsão de dotação de ações do Ministério da Defesa ligadas à ação na Amazônia.

Valores em milhões de reais correntes

AÇÃO	DOTAÇÃO ATUAL (2020)	PLOA 2021
20X4 - Manutenção do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM	R\$47,23	R\$49,86
21BT - Proteção, Fiscalização e Combate a Ilícitos na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça	R\$408,68	0
218X - Operações de Garantia da Lei e da Ordem	R\$437,87	R\$1,00
219C - Acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras	R\$302,64	R\$90,00
1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	R\$493,56	0
<b>TOTAL</b>	<b>R\$16.899,81</b>	<b>R\$140,86</b>

Fonte: Siop-Planejamento, setembro de 2020.  
Elaboração: Inesc.

Cabe ressaltar que a atuação militar na região da Calha Norte ao longo dos anos tem sido alimentada em sua grande maioria no orçamento público por meio de emendas parlamentares.

Há que se notar, por fim, que ao longo do ano de 2020 os militares conseguiram aprovar créditos adicionais, tanto com recursos do acordo anticorrupção da Laja Jato que ainda estão em execução, quanto também avançando sobre recursos públicos cuja dotação aparece nas reservas de contingência.

Por meio destes créditos, os militares estão conseguindo inflar de maneira expressiva seu orçamento. A aprovação de crédito adicional, que tem se concentrado na ação 21BT denota um poder político nada desprezível dentro do governo e uma estratégia de fortalecer ainda mais as ações dos militares na agenda ambiental. Por outro lado, como já dito, denota uma estratégia também explícita de que este fortalecimento se dê em detrimento da capacidade de atuação dos órgãos ambientais.