



O VALOR DA SUSTENTABILIDADE NO AMAZONAS

Análise dos gastos públicos do governo no setor ambiental

O VALOR DA SUSTENTABILIDADE NO AMAZONAS

Análise dos gastos públicos do governo no setor ambiental

2017

O VALOR DA SUSTENTABILIDADE NO AMAZONAS
Análise dos gastos públicos do Governo no setor ambiental

Junho de 2017

Elaboração

Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – IDESAM

Apoio

Fundação Gordon & Betty Moore

Autores

Fernanda de Almeida Meirelles
Mariano Colini Cenamo
Ana Carolina Bastida

Revisores:

Alberto Freitas
Fernanda Barbosa
Gabriel Cardoso Carrero
Gustavo Faleiros
João Ruffino
Luiz Castro
Lennon da Costa

Parceiros:

CAAMA/ALE-AM
INSTITUTO TRANSPARÊNCIA

Agradecimentos:

Antonio Ademir Stroski
Arlete Pires de Oliveira
Carolle Utrera Alarcon
Luís Henrique Piva
Manoela Borges
Sandra Regina Souza dos Santos
Tânia Beckman Cirino Farias

Colaboração:

Samuel Simões Neto

Ilustrações:

Uriel Rebelo

Projeto Gráfico e Editoração:

Lennon da Costa

Ficha Catalográfica

M224a Meirelles, Fernanda de Almeida.

O VALOR DA SUSTENTABILIDADE NO AMAZONAS: Análise dos gastos públicos do governo no setor ambiental. Fernanda de Almeida Meirelles; Mariano Colini Cenamo; Ana Carolina Bastida. Manaus: IDESAM, 2017.

64p.

ISBN 978-85-64371-21-7

1. Orçamento Público 2. Orçamento – Amazonas 3. Governo – Amazonas
I. Meirelles, Fernanda II. Cenamo, Mariano Colini III. Título

CDD 333.7598116 22. ed.

CDU 630 (811.6)

Os dados e opiniões expressos neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião dos financiadores deste estudo.

Sobre o Idesam



O Idesam (Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia) é uma organização não governamental sem fins lucrativos sediada em Manaus, capital do Estado do Amazonas. Com mais de dez anos de experiência e atuação em diversas áreas, o Idesam desenvolve um trabalho integrado que combina o atendimento a necessidades de produtores rurais e comunidades tradicionais 'na base' até a formulação e monitoramento de políticas públicas estaduais, nacionais e internacionais, atuando junto a organizações e governos que trabalham para o desenvolvimento sustentável.

Os projetos e atividades do Idesam estão distribuídos nos programas Mudanças Climáticas e REDD+ (PMC), Produção Rural Sustentável (PPRS) e Carbono Neutro (PCN), além das coordenações de Florestas, Políticas Públicas e Áreas Protegidas. Nossos projetos, estudos científicos e atividades de campo são implementados por uma equipe multidisciplinar de profissionais capacitados para estimular a busca de soluções criativas e apropriadas para os desafios sociais e ambientais da Amazônia.

Os recursos financeiros do Idesam são obtidos por meio de doações privadas, editais públicos e contratos de pesquisa. Nós prezamos pela transparência no uso de recursos e na implementação de nossas atividades, programas e fundos, que são monitorados por conselhos e auditorias independentes e divulgados em nosso site.

SUMÁRIO

1. Apresentação . 7

2. Introdução . 12

2. Metodologia . 15

2.1 - Orçamento do Governo do Amazonas . 16

2.2 - Orçamento da secretaria de Meio Ambiente (Sema) . 22

3. Resultados e Discussões . 23

3.1 - Orçamento do Governo do Amazonas . 24

3.2 - Classificação Funcional e Institucional . 25

3.3 - Gestão Ambiental no Amazonas . 27

3.4 - Gestão Ambiental em outros estados . 30

3.5 - Demais funções orçamentárias analisadas . 33

3.6 - Estrutura Programática . 39

3.7 - Orçamento da secretaria de Meio Ambiente (Sema) . 45

4. Considerações Finais e Recomendações . 47

5. Referências Bibliográficas . 51

6. Apêndice . 56

Apresentação



A compreensão e o envolvimento ativo da sociedade na gestão de gastos públicos são fundamentais para a formulação e o acompanhamento de políticas públicas, no Brasil. Contudo, grande parte da população não compreende de que maneira o governo gerencia seu orçamento, custeio e investimentos, seja pela falta de transparência e acesso a informações ou mesmo pela difícil compreensão dos dados disponibilizados. Tal falta de envolvimento é especialmente presente nas áreas de meio ambiente e de políticas socioambientais.

Diversos questionamentos surgem quando analisamos e tentamos compreender o orçamento público e as despesas realizadas no setor socioambiental, como: quais as prioridades de investimentos em Estados de grande importância florestal, como o Amazonas? Os gastos com meio ambiente são representativos no orçamento do Estado? Qual porcentagem de recursos destinados ao meio ambiente é exclusivamente proveniente do Tesouro Estadual? De que maneira a Secretaria de Meio Ambiente gerencia o recurso público destinado a conservar nosso patrimônio ambiental?

Em busca destas respostas, analisamos o orçamento público do Amazonas e, em especial, os investimentos realizados nas áreas de meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

O Amazonas é o maior Estado brasileiro e possui 97% de seu território coberto por florestas nativas, ricas em biodiversidade e essenciais para a regulação do clima e do regime de chuvas, no Brasil e no mundo. É fundamental entendermos como o governo cuida desse imenso patrimônio, que pertence à sociedade amazonense e ao povo brasileiro. Assim, com este estudo, propomos fornecer subsídios para a tomada de decisão do poder público e instrumentalizar a sociedade civil para monitorar esses compromissos.

Nosso principal objetivo é promover a transparência e o envolvimento da sociedade no planejamento e uso racional dos recursos públicos no Amazonas e, especialmente, aumentar o reconhecimento e a valorização das políticas e programas destinados ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Acreditamos que o controle e a participação efetiva dos cidadãos são fundamentais para que seja fortalecida uma cultura de transparência e prestação de contas na administração pública no Estado do Amazonas.



Resumo Executivo

Resumo Executivo



Este relatório apresenta uma análise do Orçamento Público do Amazonas para o período de 2008 a 2015, com enfoque nas despesas realizadas no setor socioambiental. Por meio dos resultados obtidos, identificamos as principais características e tendências dos gastos públicos no setor ambiental, com especial atenção à Gestão Ambiental. Também realizamos uma análise comparativa entre as despesas realizadas em Gestão Ambiental no Amazonas e nos demais Estados que abrigam o bioma Amazônico em todo seu território.

Entre as principais mensagens podemos destacar o que segue:

- 1.** As despesas do Governo do Amazonas apresentaram um aumento constante entre os anos de 2008 e 2014, justificado basicamente pelo crescimento do PIB e da arrecadação do ICMS. Em 2015, ano em que a crise econômica do Brasil se agravou, as despesas estaduais despencaram 17% em relação ao ano anterior.
- 2.** Em decorrência dos efeitos da crise econômica, em 2015, o Governo do Amazonas iniciou uma série de Reformas Administrativas (Lei nº 4.163/15) que desencadearam alterações estruturais e reformas institucionais, como a redução de quadros de funcionários e a extinção de secretarias e autarquias, lideradas pelo Governo do Estado com o objetivo de enxugar a estrutura do governo.
- 3.** Analisamos a divisão do recurso empenhado nas funções orçamentárias executadas pelo Governo Estadual. A função *Encargos Especiais* foi a que recebeu maiores aportes de recursos, totalizando uma média de 20% das despesas estaduais durante o período analisado neste estudo.
- 4.** Em 2015, diversas funções orçamentárias sofreram reduções consideráveis. As maiores foram verificadas para *Desporto e Lazer*, *Organização Agrária* e *Urbanismo* (78%, 69% e 61%, respectivamente).
- 5.** Durante o período analisado, as despesas empenhadas em *Gestão Ambiental* não se mantiveram constantes e representaram uma pequena fração do orçamento estadual, em média 0,47%, demonstrando que os investimentos em setores ambientais não foram prioritários. Em 2015, houve uma redução ainda maior de 54% dos recursos destinados a esta função orçamentária, totalizando uma despesa de R\$ 40.473.832,56.
- 6.** Os principais órgãos executores da função *Gestão Ambiental* são: Secretaria de Meio

Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, substituída, em 2015, pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SDS/Sema), Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (Ipaam), Secretaria de Estado de Mineração, Geodiversidade e Recursos Hídricos (SEMGRH), Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (Idam) e Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (ADS). Em 2015, as despesas realizadas por estes órgãos tiveram drásticas reduções de 75%, 13%, 75%, 20% e 88%, respectivamente.

7. Após as Reformas Administrativas, iniciadas no ano de 2015, a redução das despesas na função *Gestão Ambiental* e, conseqüentemente, no orçamento destinado aos órgãos ambientais, resultaram em mudanças significativas no setor. Dentre elas, podemos citar a extinção do Centro Estadual de Unidades de Conservação (Ceuc), então responsável pela gestão de Unidades de Conservação Estaduais; a extinção do Centro Estadual de Mudanças Climáticas (Ceclima), o primeiro centro governamental especializado em articular e implementar políticas públicas sobre mudanças climáticas; e a substituição da própria SDS para a criação da Secretaria de Meio Ambiente (Sema), voltando para uma agenda mais tradicional e perdendo o caráter inovador e articulador de uma economia com bases no desenvolvimento sustentável.

8. Embora não seja possível aferir uma absoluta relação de causa e efeito, a redução de gastos nos setores ambientais do Amazonas e o concomitante aumento do desmatamento, nos últimos anos (42% em 2015 e 54% em 2016), apresentam uma tendência preocupante para um Estado cujo serviço ambiental da floresta conservada é primordial para a manutenção climática e hídrica de todo o país.

9. Os valores destinados à Sema pelo Governo do Amazonas têm diminuído consideravelmente, nos últimos anos. A baixa aplicação do orçamento próprio do Estado fez com que a secretaria buscasse parcerias externas e fontes extraorçamentárias. Atualmente, o monitoramento e a proteção das Unidades de Conservação Estaduais dependem de recursos externos, como, por exemplo, o Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa).

10. Quando comparamos as despesas realizadas em *Gestão Ambiental* no Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Roraima e Rondônia, verificamos que o Acre foi, proporcionalmente, o Estado com maiores investimentos neste setor durante os anos de 2008 a 2015. Em 2015, as despesas em *Gestão Ambiental* no Acre foram cerca de quatro vezes superiores às realizadas no Amazonas. Estes investimentos realizados pelo Governo do Acre geraram um retorno financeiro extremamente positivo e atraíram novos doadores e investidores internacionais, totalizando mais de R\$ 594 milhões.

11. Como o comportamento das políticas ambientais é afetado por diversos setores, analisamos, também, outras funções orçamentárias: *Organização Agrária, Agricultura, Saneamento e Direitos da Cidadania* (nesta última, consideramos apenas atividades rela-

cionadas à assistência de povos indígenas). Destacamos que a Organização Agrária foi a função com menor valor empenhado em 2015, resultando em um desmantelamento desta pasta que cuida de temas extremamente importantes na Amazônia e onde a sua falta contribui para a grilagem de terras públicas, conflitos por terra e a aceleração do desmatamento.

12. Durante o período de 2012 a 2015, o Governo do Amazonas empenhou um total de R\$ 1.103.125.106,00 na execução de programas ambientais (controle do desmatamento, povos indígenas, atividades de uso da terra e florestas e regularização fundiária), o que representa apenas 1,7% do orçamento total do Estado. Em 2015, todos os programas com temática ambiental apresentaram uma queda mais acentuada no orçamento, com destaque para o programa *Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*, que sofreu uma queda de mais de 80% em suas despesas.



Introdução

O Orçamento Público



O orçamento público pode ser definido como o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em um determinado período. Utilizado por qualquer entidade — seja ela pública ou privada —, o orçamento é um instrumento de planejamento governamental que apresenta as informações sobre todos os recursos dos quais o Poder Público dispõe (Manual Técnico do Orçamento, 2016).

Os documentos referentes ao orçamento público (Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias) reúnem as informações sobre a previsão das receitas arrecadadas (contribuições sociais) e programa a estimativa das despesas que serão realizadas (ações do governo em exercício). No orçamento, o registro dos recursos é feito para definir um programa de trabalho anual, mostrando as prioridades e a destinação do dinheiro público. Sendo assim, o orçamento é um importante instrumento de gestão, divulgação e controle.

O acesso a informações públicas, como as despesas executadas pelo Governo, é um direito garantido por diversas leis. Segundo a lei federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação), artigo 5º: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Podemos afirmar que a transparência e o acesso à informação são essenciais para que a população proponha melhorias na gestão pública, atue em processos decisórios, monitoramentos e avaliações. É uma maneira de munir a sociedade de informações, favorecer a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão, garantindo a prevenção do mau uso dos recursos públicos. Uma cultura de transparência estabelece uma relação mais democrática entre o Estado e a sociedade civil.

Contudo, ainda é notória a falta de participação popular na gestão pública, especialmente no acompanhamento dos gastos públicos. Diversos fatores podem contribuir para este cenário, dentre os quais, a falta de transparência e acesso a informações e a difícil compreensão dos dados disponibilizados. Nas áreas de meio ambiente e políticas socioambientais, o acompanhamento e a avaliação dos gastos é de suma importância para verificação da prioridade dada a este setor em relação às outras despesas do governo, bem como a análise do modelo de desenvolvimento que vem sendo implementado.

Portanto, no presente estudo, organizamos um banco de dados robusto com a finalidade de monitorar as ações socioambientais do Governo do Amazonas, por meio de uma análise das despesas públicas no período de 2008 a 2015. Por meio dos resultados obtidos,

identificamos as principais características e as tendências dos gastos públicos no setor ambiental, com especial atenção à Gestão Ambiental. Também realizamos uma análise comparativa entre as despesas realizadas em Gestão Ambiental no Amazonas e nos demais Estados que abrigam o bioma Amazônico em todo seu território.

Nossos principais objetivos são: (i) promover a transparência e o envolvimento da sociedade no planejamento e uso racional dos recursos públicos no Amazonas; (ii) aumentar o reconhecimento e a valorização das políticas e programas destinados ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável; e (iii) fortalecer uma cultura de transparência e prestação de contas na administração pública no Amazonas.



Metodologia

Orçamento do Governo do Amazonas



Para compreender o orçamento público administrado pelo Governo do Amazonas, foi necessário compilar informações obtidas através de diferentes fontes e bancos de dados de transparência ativa gerenciados pelo Governo do Estado.

Os bancos de dados reúnem informações extraídas dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), do Balanço Geral do Amazonas e dos Demonstrativos de Execução Orçamentária. Estas informações estão disponíveis, respectivamente, nos portais da Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (Seplan-C-TI), da Secretaria do Estado da Fazenda (Sefaz) e no Portal de Transparência Fiscal do Estado do Amazonas. Estes documentos reúnem informações sobre a previsão de receitas a serem arrecadadas e as estimativas de despesas que serão realizadas pelo governo em exercício.

TRANSPARÊNCIA ATIVA

Corresponde às informações que os órgãos públicos devem, obrigatoriamente, divulgar, independentemente de pedidos específicos. São informações de relevante interesse público.

TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Acontece quando uma pessoa interessada apresenta um pedido de acesso à informação aos órgãos públicos via internet ou pessoalmente. O respectivo órgão tem até 20 dias para responder o pedido, sendo que, mediante a justificativa, o prazo é prorrogável por mais dez dias.

As despesas públicas são os dispêndios realizados pelos entes públicos para garantir o funcionamento e a manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade (que atendem às necessidades coletivas da população) ou para gerar o desenvolvimento dos Entes Federativos (Município, Estado ou União).

Nossas análises contemplaram dados obtidos em três tipos de estruturas das despesas orçamentárias:

- ☑ **Classificação Funcional:** segrega as dotações orçamentárias em funções e reflete em qual área ou ação governamental a despesa será realizada (ex: Gestão Ambiental, Saneamento, Ciência e Tecnologia, etc);
- ☑ **Classificação Institucional:** identifica os órgãos responsáveis por executar determinada despesa (ex: Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Produção Rural, Agência de Desenvolvimento Sustentável, etc.);
- ☑ **Estrutura Programática:** permite a identificação do orçamento de acordo com um determinado objetivo, programa ou política pública (ex: Programas de combate ao desmatamento, proteção de populações indígenas, ordenamento territorial, etc).

Para as análises que contemplam as classificações Funcional e Institucional, selecionamos os dados do período de 2008 a 2015, já que abrangem os dois últimos Planos Plurianuais (PPAs), que estabelecem os objetivos e metas da Administração Pública e são publicados a cada quatro anos. Já para as análises referentes à Classificação Programática, utilizamos apenas um recorte temporal de 2012 a 2015, visto que o enfoque do estudo é a implantação das recentes políticas públicas para conservação e produção rural sustentável.

Para a Classificação Funcional, reunimos as informações referentes às despesas realizadas pelo Governo do Amazonas em 26 funções: Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Administração, Segurança Pública, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transporte, Desporto e Lazer e Encargos Especiais. A partir destas informações, é possível identificar o direcionamento dado aos gastos públicos por ação governamental, representadas pelas funções descritas anteriormente. Também é possível identificar os valores gastos, atualmente, pelo Governo do Amazonas e quais áreas de investimentos são prioritárias.

Para a Classificação Institucional, primeiramente, selecionamos as funções orçamentárias que refletem os investimentos feitos especificamente em áreas relacionadas ao meio ambiente e a políticas de desenvolvimento sustentável, foco principal deste estudo. Assim, consideramos sete funções e identificamos quais órgãos governamentais executam ações e orçamento relacionados a estas funções.

A seleção das funções e dos principais órgãos que as executam entre os anos de 2008 a 2015 estão descritos no Quadro 1. Para informações sobre a legislação pertinente e a descrição dos órgãos que foram contemplados neste estudo, confira o Apêndice 1. É importante ressaltar que alguns órgãos listados, atualmente, foram excluídos ou agregados a outros já existentes.

Quadro 1. Funções selecionadas e órgãos executores.

Funções selecionadas	Órgãos executores
Gestão Ambiental	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SDS
	Secretaria de Estado de Meio Ambiente – Sema
	Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas - Ipaam
	Secretaria de Estado de Mineração, Geodiversidade e Recursos Hídricos – SEMGRH
	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas – Idam
Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – ADS	
Direitos da Cidadania*	Secretaria de Estado para os Povos Indígenas - SEIND
	Fundação Estadual dos Povos Indígenas – FEPI
Saneamento	Secretaria de Estado de Infraestrutura – Seinfra
	Fundo Estadual de Habitação – FEH
	Companhia de Saneamento do Amazonas S/A – Cosama
	Superintendência Estadual de Habitação – Suhab
Agricultura	Secretaria de Estado de Produção Rural – Sepror
	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas – Idam
	Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – ADS
	Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas – Adaf
Organização Agrária	Secretaria de Estado de Política Fundiária – SPF
	Superintendência Estadual de Habitação – Suhab
	Instituto de Terras do Amazonas – Iteam
	Fundo Especial da Região Metropolitana de Manaus – Fermm
	Fundo Estadual de Regularização Fundiária – Ferf

*Apenas consideramos os órgãos que desempenham ações diretamente relacionadas à conservação dos recursos naturais.

A função orçamentária Gestão Ambiental foi analisada de forma mais aprofundada, pois reflete investimentos e ações que impactam diretamente na conservação ambiental, como, por exemplo, ações desenvolvidas para a proteção de recursos naturais, monitoramento de dados oceanográficos, meteorológicos, astronômicos e geofísicos, e controle das condições ambientais. As subfunções que compõem a Gestão Ambiental estão apresentadas na Figura 1 e visam agregar determinados subconjuntos de despesas do setor público (Portaria do MOG nº 42/1999).

Figura 1. Subfunções que compõem a função orçamentária Gestão Ambiental



Para a Estrutura Programática, foram considerados apenas programas relacionados com a temática ambiental e cadeias produtivas sustentáveis, denominados, neste estudo, como **programas ambientais**. A análise tem como enfoque os recursos aplicados em políticas públicas relacionadas à conservação florestal, direito dos povos indígenas, uso da terra e florestas e regularização fundiária.

O PPA prevê cinco tipos de programas: finalísticos, gestão de políticas públicas, serviços ao Estado, apoio administrativo e operações especiais. Para fins do nosso estudo, foram selecionados apenas os **programas ambientais** classificados como finalísticos, cujos produtos são bens e serviços ofertados diretamente à sociedade com clara definição do público-alvo. Neste sentido, é válido ressaltar que os dados de execução orçamentária por programa selecionado não representam o total de recursos executados por órgão, sendo esse enfoque diferente do apresentado por funções ou subfunções.

Os programas podem ser executados por mais de um órgão, tendo, pelo menos, um órgão focal classificado como responsável. Seus atributos são: objetivo, público-alvo e ações orçamentárias, estas últimas possuem suas respectivas metas físicas e financeiras que servirão de indicadores de resultado dos programas (Figura 2). Os programas selecionados entre os anos de 2012 a 2015 e os órgãos responsáveis estão apresentados no Quadro 2. Para mais informações sobre os programas que foram analisados neste estudo, confira o Apêndice 2.

Figura 2. Estrutura de apresentação de programas temáticos apresentados no Plano Plurianual.



Quadro 2. Programas selecionados e órgãos responsáveis.

Programa	Órgãos responsáveis
Programa Amazonas Indígena	Secretaria de Estado para os Povos Indígenas - Seind
Programa de Regularização Fundiária	Secretaria de Estado de Política Fundiária - SPF
Projeto de Desenvolvimento Regional do Estado do Amazonas - Zona Franca Verde	Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação - Seplan-CTI
Programa Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Secretaria de Estado de Meio Ambiente - Sema
Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável	Secretaria de Estado de Produção Rural - Sepror

Para os bancos de dados citados acima, analisamos os valores apresentados nas **despesas empenhadas**. O empenho é o ato administrativo que o ordenador da despesa cria para a Administração Pública, ou seja, é a obrigação de pagamento a determinado fornecedor de bens, prestador de serviços ou empreiteira, de acordo com as condições contratuais estabelecidas.

Para as descrições referentes às **fontes de recurso**, seguimos a classificação do Manual Técnico do Orçamento aplicado ao Estado do Amazonas. Com base nas informações encontradas, identificamos os códigos referentes às fontes utilizadas pelo governo do Amazonas. Utilizamos as seguintes classificações: (i) tesouro, (ii) convênio, (iii) outras fontes, (iv) crédito externo, (v) crédito interno, (vi) doação nacional e (vii) doação internacional.

As fontes de recurso constituem-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias.

Também realizamos levantamentos em portais de transparência fiscal de outros Estados do bioma Amazônico (Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima). A partir das informações encontradas, comparamos com as despesas realizadas para a temática ambiental entre os anos de 2008 e 2015. Assim, comparamos a porcentagem das despesas realizadas na função orçamentária Gestão Ambiental em relação ao total das despesas realizadas nos respectivos Estados.

Como o valor da moeda Real varia ao longo do tempo, conforme a inflação, utilizamos o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para deflacionar os dados do orçamento público de cada ano. Já que o último ano contemplado nas análises foi 2015, o utilizamos como base para a série do deflator (Tabela 1). Assim, dividimos os valores obtidos, ano a ano, pelo seu índice deflator correspondente. Com esse ajuste, obtivemos os valores deflacionados, o que permite uma análise não distorcida, considerando o efeito da mudança do valor do Real durante o recorte temporal estudado.

Tabela 1. Número índice para o IPCA.

Ano	Índice deflator
2008	0,654
2009	0,681
2010	0,722
2011	0,769
2012	0,813
2013	0,862
2014	0,917
2015	1

Orçamento da secretaria de Meio Ambiente (Sema)



Analisamos, separadamente, o orçamento da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema), através de seus Demonstrativos de Execução Orçamentária, referentes ao intervalo de 2008 a 2015. Como algumas informações não estavam disponíveis nos portais de transparência do Governo do Amazonas, solicitamos-as diretamente à Sema, por meio de ofícios, que foram prontamente atendidos pelo órgão. A partir destes documentos, confeccionamos bancos de dados que permitiram identificar as principais **Fontes de Recursos** das despesas empenhadas e os **Programas de Trabalho** executados pelo órgão.

Com base nas informações contidas nos manuais técnicos do orçamento aplicados ao Estado do Amazonas, identificamos os códigos referentes às fontes de recursos da Sema. As classificações utilizadas foram: (i) tesouro, (ii) convênio, (iii) crédito externo, (iv) doações internacionais e (v) outras fontes. Já os Programas de Trabalho refletem diretamente a finalidade da despesa executada como, por exemplo, remuneração de pessoal ativo do Estado e Encargos Sociais e, criação e implementação de Unidades de Conservação.

Padronizamos as variáveis contidas nos bancos de dados referentes ao orçamento do Governo do Amazonas e à Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Portanto, contemplamos os valores apresentados nas despesas empenhadas. Também utilizamos o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para deflacionar os dados das despesas orçamentárias de cada ano (conforme já apresentado na Tabela 1), o que se torna fundamental para evitar distorções na comparação de orçamento e valores, em diferentes períodos.



Resultados e Discussões

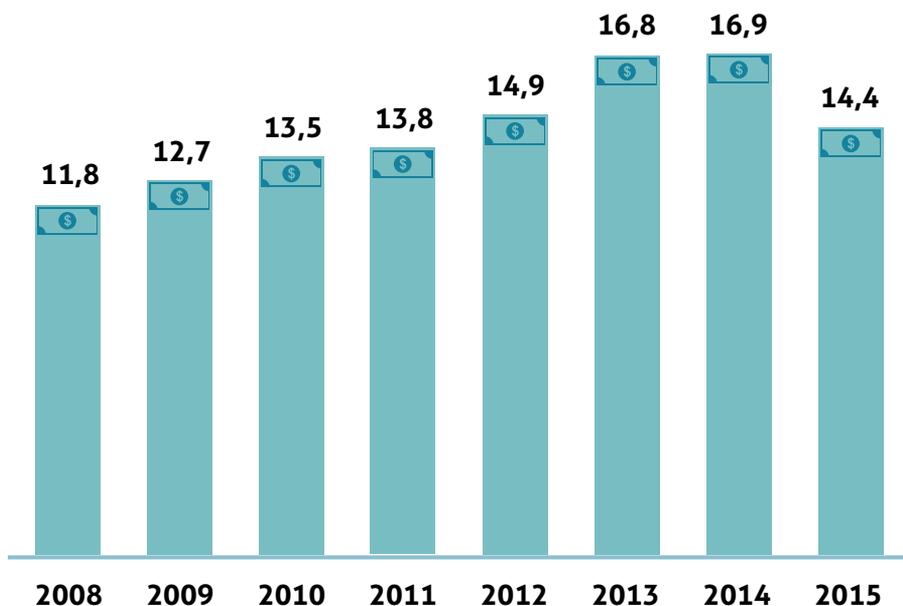
Orçamento do Governo do Amazonas



As despesas do Governo do Amazonas apresentaram aumento constante no período de 2008 a 2012, acompanhando o crescimento do PIB e da arrecadação no orçamento estadual, conforme apresenta a Figura 3. Considerando os valores deflacionados, em 2013, o orçamento apresentou um aumento ainda maior, totalizando 12% em relação ao ano anterior, e manteve valor semelhante em 2014, justificado basicamente pelo incremento no valor de arrecadação do ICMS (A Crítica, 2012). Já em 2015, ano no qual a crise econômica no Brasil se tornou mais acentuada e a arrecadação de impostos diminuiu drasticamente, as despesas do Governo do Amazonas despencaram 17%.

A redução do orçamento, em 2015, desencadeou uma série de alterações estruturais e reformas institucionais, como a redução de quadros de funcionários e a extinção de secretarias e autarquias, lideradas pelo Governo do Estado com o objetivo de enxugar a estrutura do governo. Este ano marcou, também, o início do segundo mandato do governador José Melo e uma transição em planos de governo com medidas de retração dos gastos públicos, especialmente em determinados setores. Estas mudanças foram apresentadas através da Reforma Administrativa instituída na Lei nº 4.163, de março de 2015.

Figura 3. Evolução das despesas empenhadas* pelo governo do Amazonas (2008-2015).



* Valores deflacionados (em milhões de R\$).

Classificação funcional e institucional



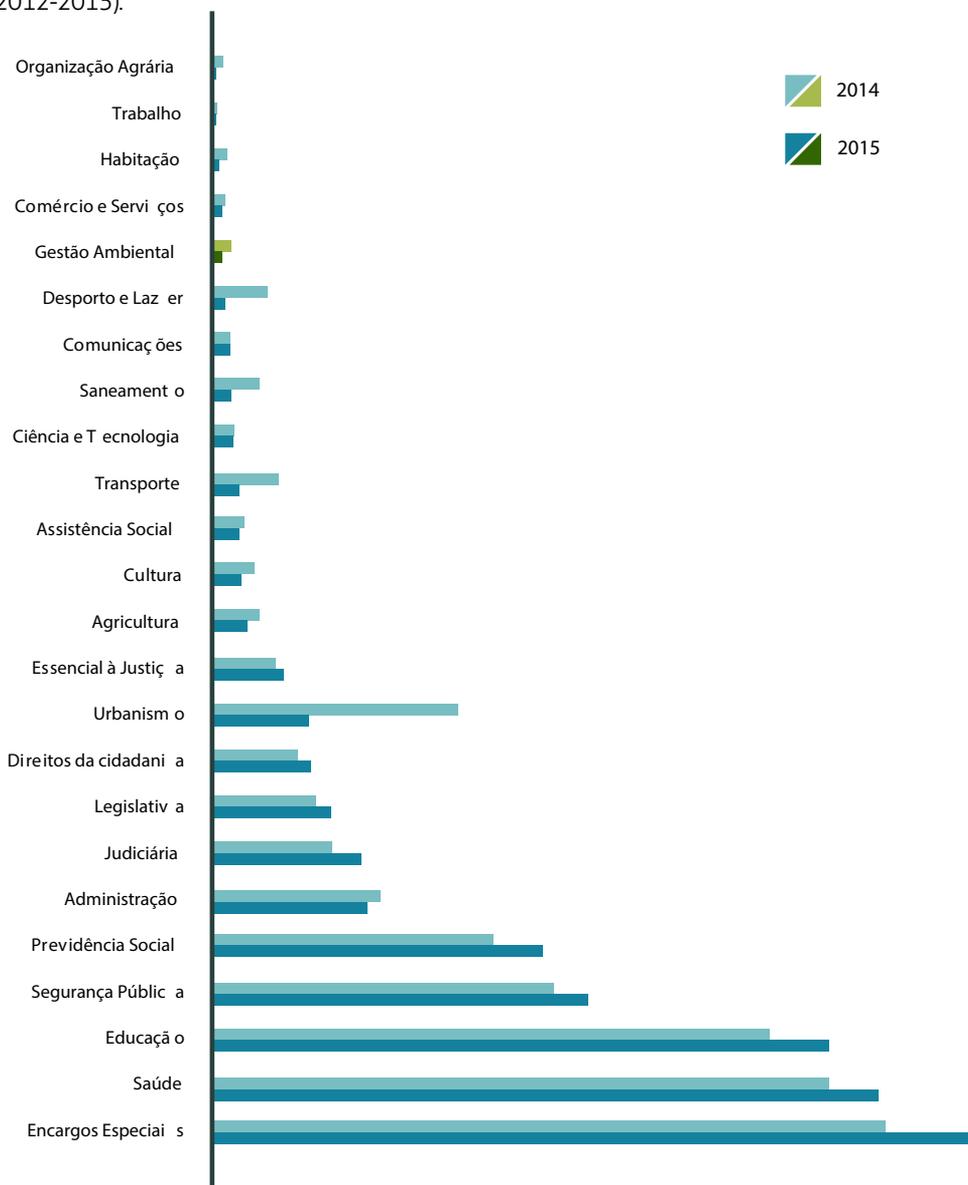
Para compreender o direcionamento dado ao orçamento público do Amazonas, analisamos as funções executadas pelo Estado e a divisão do recurso empenhado em cada uma destas funções orçamentárias (Tabela 2).

Tabela 2. Porcentagens relativas das despesas empenhadas em cada função orçamentária (2008-2015).

Funções	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Encargos Especiais	19,86	18,18	20,85	21,19	20,66	19,09	18,46	20,75
Saúde	18,09	18,36	17,57	17,40	16,08	16,49	16,89	18,22
Educação	15,46	13,71	15,21	15,24	15,49	15,22	15,27	16,89
Segurança Pública	7,19	7,30	7,16	7,62	9,08	8,17	9,37	10,30
Previdência Social	3,82	3,84	3,76	5,46	7,81	7,43	7,66	9,04
Administração	6,83	5,63	5,19	5,48	5,18	5,02	4,60	4,24
Judiciária	3,24	3,35	3,12	3,53	3,62	3,44	3,28	4,06
Legislativa	3,00	2,89	2,89	2,95	3,28	2,70	2,84	3,23
Direitos da cidadania	1,44	1,43	1,63	1,73	1,54	1,71	2,34	2,68
Urbanismo	7,98	10,79	8,01	5,11	3,21	6,03	6,74	2,62
Essencial à Justiça	1,64	1,58	1,53	1,90	1,79	1,60	1,72	1,94
Agricultura	1,16	1,20	1,29	0,99	0,88	1,05	1,29	0,95
Cultura	0,99	1,13	1,20	1,20	1,76	1,38	1,18	0,79
Assistência Social	1,39	1,48	1,18	1,07	1,07	0,94	0,88	0,74
Transporte	1,54	1,94	1,70	2,56	1,66	2,11	1,83	0,72
Ciência e Tecnologia	0,63	0,49	0,49	0,50	0,54	0,52	0,62	0,55
Saneamento	2,18	3,58	3,48	1,69	0,94	0,95	1,29	0,52
Comunicações	0,89	0,85	0,63	0,50	0,89	0,55	0,49	0,49
Desporto e Lazer	0,56	0,60	0,63	1,77	1,93	3,54	1,53	0,34
Gestão Ambiental	0,66	0,43	0,50	0,44	0,44	0,54	0,52	0,28
Comércio e Serviços	0,28	0,28	0,30	0,28	0,34	0,38	0,36	0,26
Habituação	0,72	0,61	1,21	1,12	1,08	0,59	0,38	0,20
Trabalho	0,11	0,11	0,11	0,12	0,11	0,09	0,16	0,10
Organização Agrária	0,30	0,21	0,38	0,14	0,62	0,47	0,31	0,10
Energia	0,03	0,02	0,01	-	-	-	-	-
Indústria	-	-	-	-	-	-	-	-

Considerando os resultados apresentados no período entre 2008 e 2015, a função Encargos Especiais¹ foi a que recebeu maiores aportes de recursos, totalizando uma média de 20% das despesas estaduais.

Figura 4. Despesas relativas empenhadas em cada função orçamentária (PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015).



1. De acordo com a Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão – MOG nº 42/1999, que estabelece os conceitos de função orçamentária, as despesas relacionadas a Encargos Especiais não podem associar-se a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. Sendo assim, engloba o refinanciamento da dívida interna e externa, serviço da dívida interna e externa, transferências e outros tipos de encargos.

Em 2015, observamos as mudanças decorrentes da Reforma Administrativa (Lei nº 4.163), ano em que diversas funções sofreram reduções consideráveis em seu orçamento, com exceção de Encargos Especiais, Saúde, Educação, Segurança Pública, Previdência Social, Judiciária, Legislativa, Direitos da Cidadania, Essencial à Justiça e Comunicações (Figura 4). Os maiores aumentos de recursos aconteceram para Previdência Social, Direitos da Cidadania e Legislativa (18%, 15% e 14%, respectivamente). As despesas relacionadas a Direitos da Cidadania correspondem, em sua maioria, aos investimentos em custódia e reintegração social.

É importante ressaltar que as funções Saúde e Educação possuem um piso de investimentos. De acordo com a Lei Complementar nº141/2012, Estados devem gastar, no mínimo, 12% da arrecadação de impostos e recursos vindos de transferências em ações relacionadas à Saúde. Para ações relacionadas à Educação, a Constituição Federal de 1988 estabelece que os Estados devem destinar 25% de seu recurso, seguindo o mesmo critério de recursos.

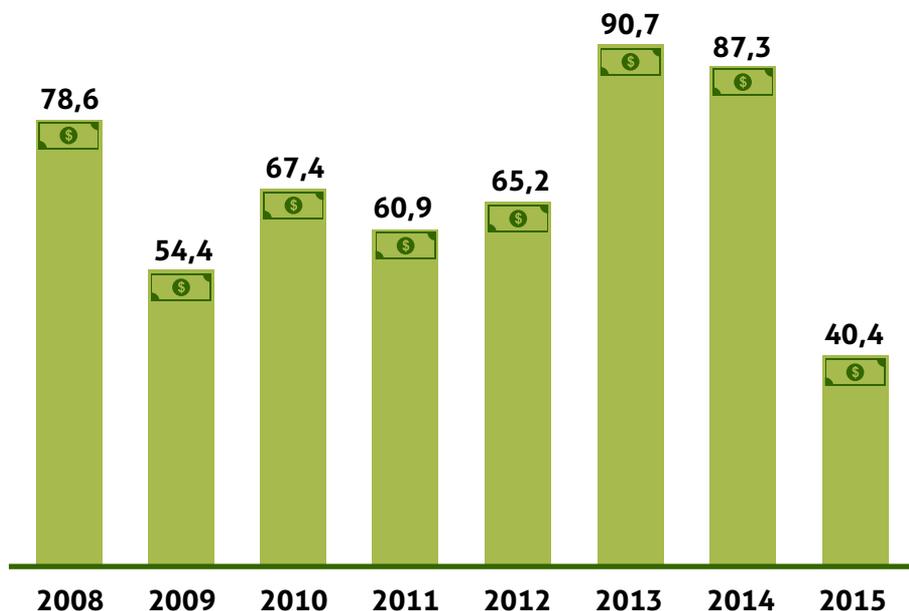
Observamos que, em 2015, as maiores reduções em relação a 2014 foram nas despesas realizadas em Desporto e Lazer (por exemplo: esporte de rendimento e comunitário), Organização Agrária (por exemplo: reforma agrária e colonização) e Urbanismo (por exemplo: infraestrutura urbana, serviços urbanos e transportes coletivos). Essas reduções foram de 78%, 69% e 61%, respectivamente (Tabela 2).

Gestão Ambiental no Amazonas



Os valores totais empenhados e deflacionados durante os 8 anos analisados (2008-2015) para Gestão Ambiental totalizam mais de R\$ 545 milhões, ou seja, um orçamento médio de R\$ 68,1 milhões/ano. Durante esse período, o orçamento para Gestão Ambiental no Amazonas representou, em média, 0,47% do orçamento total do Estado (Tabela 2). Vale lembrar que este investimento não se manteve constante e não representa o orçamento específico da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema), pois a função agrupa orçamentos destinados para diversos órgãos públicos. De maneira geral, os investimentos em Gestão Ambiental sempre representaram uma pequena fração no orçamento estadual. Ainda assim, no ano de 2015, houve uma redução ainda maior de 54% dos recursos empenhados em relação ao ano anterior, configurando o ano com menores despesas (Figura 5).

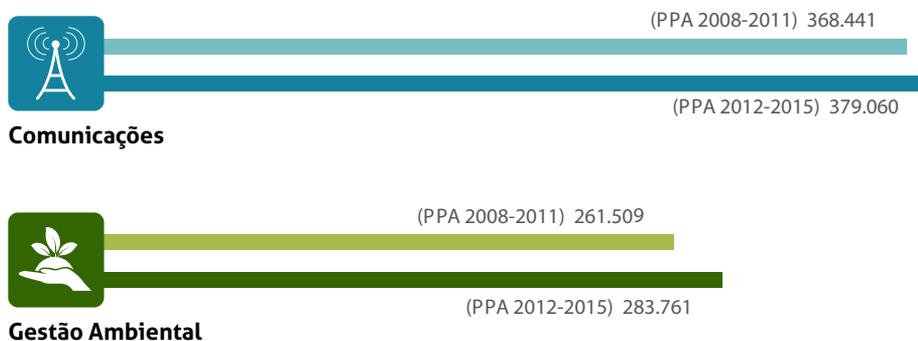
Figura 5. Evolução das despesas despesas empenhadas* na função orçamentária Gestão Ambiental (2008-2015)



* Valores deflacionados (em milhões de R\$).

Observa-se que até mesmo as despesas realizadas na função orçamentária Comunicações são superiores às realizadas em Gestão Ambiental (Figura 6). A função Comunicações refere-se, basicamente, a comunicações postais e telecomunicações (Portaria do MOG nº42/1999), demonstrando que os investimentos na área ambiental não foram prioritários, durante o PPA 2008-2011 e o PPA 2012-2015. Este fato é preocupante quando se trata de um Estado como o Amazonas, que abriga uma valiosa biodiversidade.

Figura 6. Soma das despesas empenhadas* nas funções orçamentárias Gestão Ambiental e Comunicações (PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015).

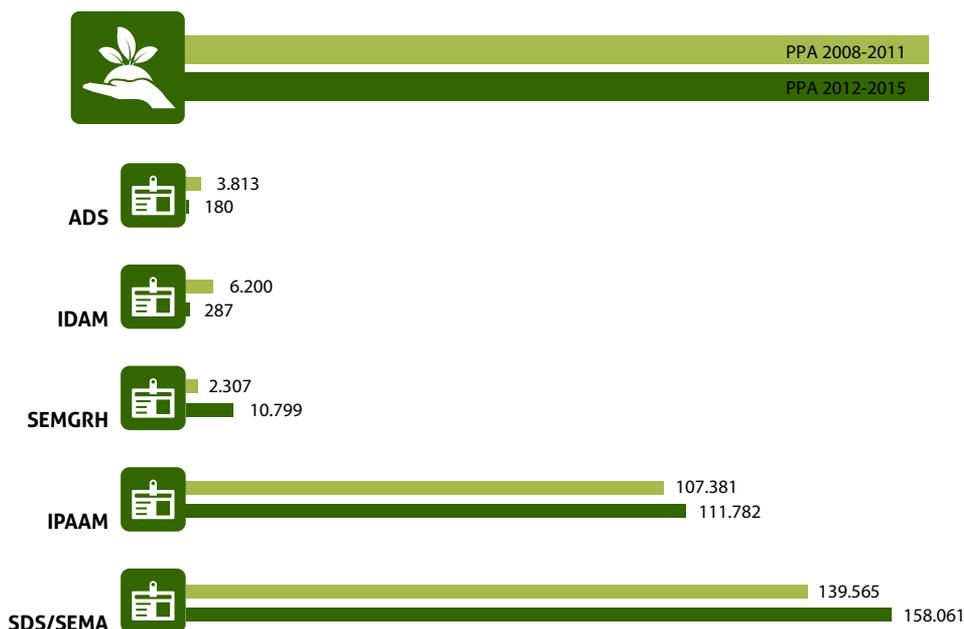


* Valores deflacionados (em milhares de R\$).

Em termos de orçamento por órgãos ou instituições executoras da função Gestão Ambiental, a Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS) e o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável (Idam) tiveram suas despesas drasticamente reduzidas nesta pasta, durante o PPA 2012-2015 (Figura 7). Isto evidencia que, após a Reforma Administrativa (Lei nº 4.163/15), a estratégia de atuação destes órgãos mudou e os mesmos passaram a atuar em agendas voltadas, exclusivamente, ao agronegócio.

Em relação à Secretaria de Estado de Mineração, Geodiversidade e Recursos Hídricos (SEMGRH), ao Instituto de Proteção Ambiental (Ipaam) e à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS/Sema), a somatória das despesas realizadas em Gestão Ambiental, durante o PPA 2012-2015, foi maior. Isto acontece em decorrência da alta arrecadação estadual entre os anos de 2013 e 2014 (Figura 7). Contudo, estes órgãos também tiveram os valores de empenho para função Gestão Ambiental reduzidos, em 2015.

Figura 7. Soma das despesas empenhadas* por órgão na função orçamentária Gestão Ambiental (PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015)



* Valores deflacionados (em milhares de R\$).

De forma geral, os orçamentos dos órgãos ambientais foram drasticamente reduzidos entre 2014 e 2015 (Tabela 3). Os cortes realizados na SDS/Sema foram significativamente maiores do que nos demais órgãos do Estado e, mais do que isso, significaram a extinção de órgãos importantes vinculados à SDS. Conforme criticado duramente pelo Movimento Ficha Verde

(MoFV), à época, não trata-se apenas de uma mudança de nome — SDS (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) para Sema (Secretaria de Estado de Meio Ambiente) —, mas a substituição de uma concepção inovadora de gestão ambiental integrada ao desenvolvimento por uma concepção mais reduzida e voltada, principalmente, a instrumentos de licenciamento, fiscalização, comando e controle.

Tabela 3. Despesas empenhadas* por órgão e respectivas porcentagens de reduções.

Órgão	2014	2015	Redução
ADS	64.783.227	7.575.622	88%
SDS/Sema	56.102.034	14.238.184	75%
SEMGRH	3.154.642	774.836	75%
Idam	79.499.887	63.213.490	20%
Ipaam	28.453.671	24.738.566	13%

* Valores deflacionados.

Oportunidades podem ser perdidas com a diminuição da estrutura do setor ambiental. A continuidade dos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus (ZFM) foi renovada graças ao importante papel que ela representa para a arrecadação de impostos e investimentos gerados para o desenvolvimento sustentável e a conservação de florestas no Amazonas. A redução da atual estrutura dedicada à agenda socioambiental, no Governo, representa o descumprimento de promessas feitas para a renovação da ZFM e expõe as vulnerabilidades que podem inviabilizar a manutenção e a ampliação dos benefícios tributários para as indústrias do Polo Industrial de Manaus.

Gestão Ambiental em outros Estados



Estudos sobre o orçamento público, como o de Guandalini *et al.* (2013) e Rocha (2011), que comparam os gastos em Gestão Ambiental em diferentes períodos para diversos Estados brasileiros, apontam que, em média, os Estados e capitais empenham de 0,8% a 0,98% de seus recursos na Gestão Ambiental. A região com maiores despesas nesta função é o Sudeste e as com menores investimentos são Centro-Oeste e Norte. Sendo assim, durante o período estudado, a média das despesas realizadas pelo Governo do Amazonas correspondeu à quase metade da média nacional.

Outro fato preocupante é que, nos últimos três anos (2014-2016), o desmatamento aumentou na Amazônia Legal, sendo mais acentuado nos anos de 2015, quando se verificou um aumento de 24%, e 2016, quando subiu em 29% (Projeto PRODES/INPE, 2016). No Amazonas, a taxa de desmatamento subiu 42% em 2015 e, novamente, mais 54%, em 2016. Embora não seja possível aferir uma absoluta relação de causa e efeito, a redução de gastos nos setores ambientais e o concomitante aumento do desmatamento, nos últimos anos, apresentam uma tendência preocupante para um Estado das proporções do Amazonas, cujo serviço ambiental da floresta conservada é primordial para a manutenção climática e hídrica de todo o país.

Figura 8. Porcentagens relativas das despesas empenhadas na função orçamentária Gestão Ambiental em seis Estados (2008-2015).



Quando comparamos as despesas realizadas em Gestão Ambiental, no Amazonas e nos demais Estados que abrigam o bioma Amazônico em todo seu território (Figura 8), verificamos que o Acre foi, proporcionalmente, o Estado com maiores investimentos neste setor, durante os anos de 2008 a 2015. No último ano analisado, as despesas acrianas em Gestão Ambiental foram cerca de quatro vezes superiores às realizadas no Amazonas, considerando a porcentagem relativa ao orçamento total de cada Estado.

A continuidade de políticas de conservação e sustentabilidade garantem a manutenção efetiva da floresta, que ocupa 87% de seu território. Estudos recentes apontam que, em 2015, o desmatamento ilegal reduziu 10% (Notícias do Acre, 2016). Vale destacar que os investimentos em gestão ambiental realizados pelo Governo do Acre geraram um retorno financeiro extremamente positivo e atraíram novos investimentos de doadores e investidores internacionais, superando R\$ 594 milhões (Tabela 4).

Tabela 4. Recursos internacionais de REDD+ comprometidos ao Governo do Acre.

Investimentos	Valor total	Finalidades	Duração do projeto
Fundo Amazônia	R\$ 13.280.700,00	Ações de combate a incêndios	2012-2014
Fundo Amazônia	R\$ 66.700,00	Valoração do ativo florestal	2013-2015
Fundo Amazônia	R\$ 16.838.000,00	Ações de Cadastro Ambiental Rural	2010-2013
KFW	R\$ 44.500.000,00	Ações para Redução do Desmatamento e Degradação Florestal	2009-2011
BID	R\$ 47.700.000,00	Economia Florestal de Baixo Carbono – Fase I	2011-2015
BID	R\$ 159.120.000,00	Economia Florestal de Baixo Carbono – Fase II	2013-2015
Banco Mundial	R\$ 312.620.000,00	Saneamento Ambiental e Inclusão Socioeconômica	2014-2018

O governo de Roraima, que também investe pouco em Gestão Ambiental (Figura 8), apresentou aumento significativo nas taxas de desmatamento (34%), em 2016. Juntamente com a Bahia e o Maranhão, Roraima é apontado como um dos Estados brasileiros que menos investiram nesta função, no período de 2003 a 2010 (Rocha, 2011). Simultaneamente, estes Estados apresentam baixos índices de desenvolvimento humano (aproximadamente 0,6).

Existe uma correlação diretamente proporcional entre os gastos ambientais e o desenvolvimento humano e, desta forma, as regiões onde o governo prioriza as despesas em setores ambientais apresentam altos índices de desenvolvimento humano (Rocha, 2011; Young, 2005). Estudos também apontam que a desigualdade de renda, em alguns países, é capaz de influenciar os gastos ambientais, sendo que, quanto maior a renda per capita, maiores são os investimentos em gestão ambiental (Magnani, 2000).

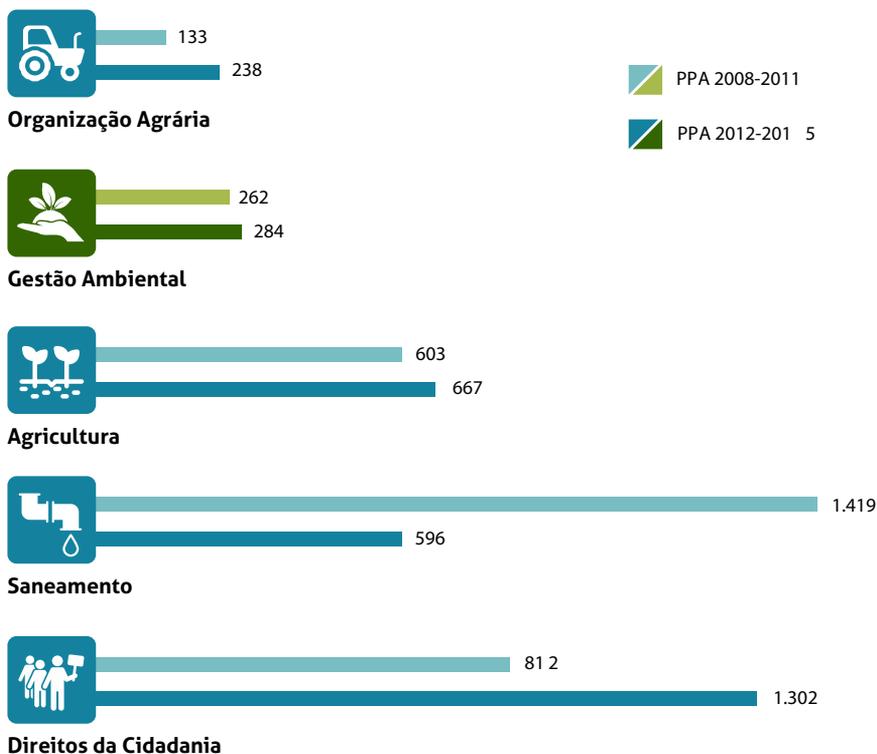
Demais funções orçamentárias analisadas



Como as políticas e programas relacionados a gestão ambiental são relacionados a diversos setores, analisamos, também, outras funções orçamentárias que influenciam o comportamento da política ambiental e afetam diretamente a conservação dos recursos naturais, no Amazonas. Na Figura 9, observa-se a somatória dos valores empenhados no PPA 2008-2011 e no PPA 2012-2015, nas demais funções selecionadas.

É importante destacar que, apesar de a somatória das despesas empenhadas no PPA 2012-2015 serem superiores às realizadas no PPA 2008-2011, para as funções analisadas, exceto Saneamento, todos estes setores tiveram cortes de investimentos no ano de 2015 (Tabela 2). Os investimentos relacionados a Saneamento apresentaram redução de 58% do PPA 2008-2011 para o PPA 2012-2015.

Figura 9. Soma das despesas empenhadas* nas funções orçamentárias selecionadas (PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015).



* Valores deflacionados (em milhões de R\$).

Em relação às classificações institucionais, as Figuras 10, 11, 12 e 13 apresentam os principais órgãos executores e os respectivos valores empenhados no PPA 2008-2011 e no PPA 2012-2015. Através da compreensão de quais órgãos públicos são os principais responsáveis pelas ações realizadas em diferentes setores, a sociedade pode acompanhar detalhadamente suas atuações e solicitar melhorias. Contudo, estas informações não são facilmente encontradas em portais de transparência e sua compreensão só foi possível por meio dos resultados obtidos nos bancos de dados confeccionados no presente estudo.



Organização Agrária

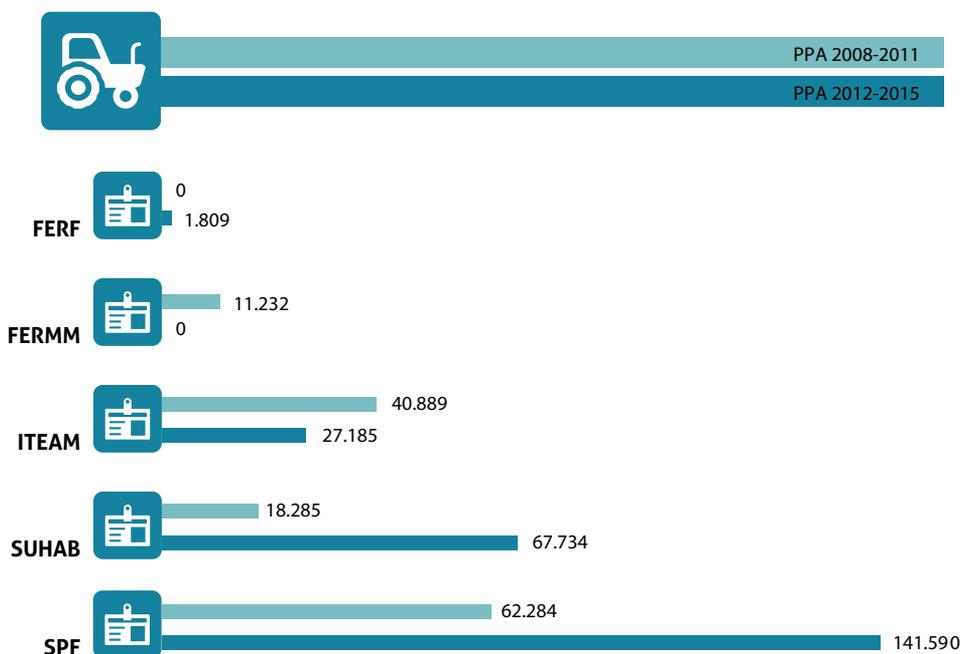
Recentes debates discutem o modelo agrícola conservador e ambientalmente degradador no lado produtivo e a luta por uma reforma agrária redistributiva da terra. A função Organização Agrária engloba as atividades realizadas em prol da reforma agrária e da colonização (Portaria do MOG nº 42/1999), temas extremamente importantes na Amazônia, onde a sua falta contribui para a grilagem de terras públicas, conflitos por terra e aceleração do desmatamento. Neste contexto, é muito improvável que o desmatamento reduza, nos próximos anos, no Estado. Além da falta de ordenamento fundiário, de serviços de Assistência Técnica Rural (Ater) e de tecnologias para produção sustentável, já é provado que o crédito rural investido em atividades de pecuária extensiva acelera o desmatamento (Assunção et al., 2013). Sem uma estrutura básica de Ater, o cenário é a acumulação de terras por empresários e pecuaristas capitalizados que continuam a investir no desmatamento para a implantação de pastagens, ato também considerado de caráter especulativo (Carrero e Fearnside, 2011), deslocando, muitas vezes, agricultores familiares e comunidades tradicionais para áreas mais remotas ou para as cidades, gerando outros problemas.

Em 2013, o Fundo Estadual de Regularização Fundiária (FERF) foi criado, sendo sua gestão competência da SPF. Já o Fundo Especial da Região Metropolitana de Manaus (FERMM) empenhou recursos para Organização Agrária somente em 2010.

Apesar da importância desta função orçamentária, observamos no Estado do Amazonas um desmantelamento desta pasta, uma vez que ela representa o menor valor empenhado em 2015 (0,10%, Tabela 2) e sofreu um corte de 69% do orçamento, em relação ao ano anterior. No mesmo ano, a Secretaria de Política Fundiária (SPF), principal órgão executor da Organização Agrária (Figura 10) teve uma redução de 74% do orçamento empenhado nesta função.

Durante a segunda Reforma Administrativa promovida pelo Governo do Amazonas, ainda em 2015, a Superintendência de Habitação (Suhab) passou a atuar, exclusivamente, na construção de moradias, juntamente com a Secretaria de Infraestrutura (Seinfra). A atuação antes desempenhada pela Suhab na questão fundiária foi absorvida pela SPF.

Figura 10. Soma das despesas empenhadas* por órgão na função orçamentária Organização Agrária (PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015).



* Valores deflacionados (em milhares de R\$).

Agricultura

A função orçamentária Agricultura está basicamente relacionada a ações de promoção da produção animal e vegetal, defesa sanitária, abastecimento, extensão rural e irrigação (Portaria do MOG nº 42/1999). No Amazonas, seus principais órgãos executores são a Secretaria de Estado de Produção Rural (Sepror) e o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável (Idam) (Figura 11). Após a Reforma Administrativa de 2015, o orçamento da Sepror empenhado para Agricultura sofreu uma redução de 47%, enquanto o orçamento do Idam reduziu 20%.

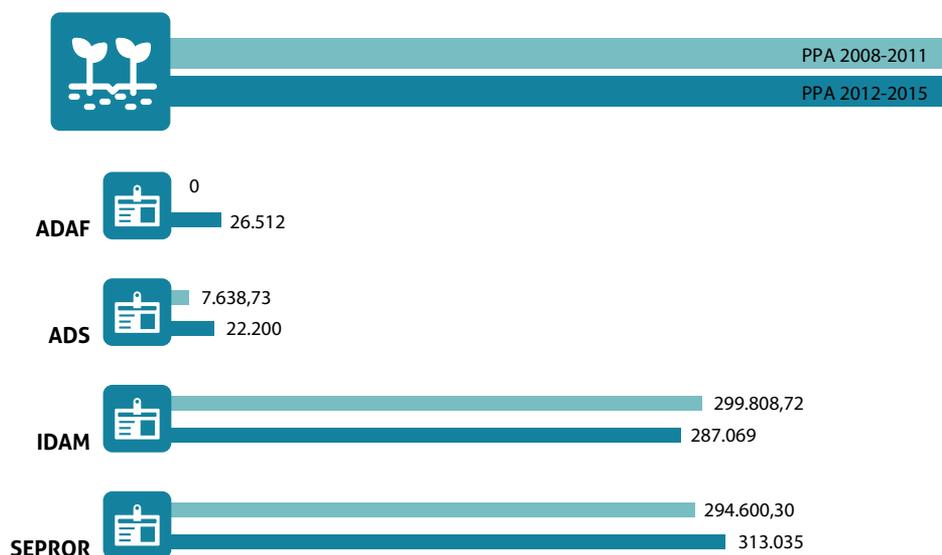
O Idam é o órgão que realiza a assistência técnica e opera o crédito (sobretudo proveniente da Afeam), para produtores rurais, principalmente para a pecuária, além de ter sido atribuída a ele a função de apoiar a realização do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para pequenos produtores. Portanto, o Idam é fundamental para orientar o cumprimento do Código Florestal e da Política de Regularização Ambiental do Estado.

O fortalecimento do órgão é fundamental para desenvolver as potencialidades produtivas de cada região do Estado e fortalecer agricultores familiares. Através de uma eficaz assistência técnica rural, é possível diminuir a pressão do desmatamento florestal e aumentar a produtividade por hectare.

A situação do Idam se agravou mais ainda em 2016, quando praticamente todo o seu corpo técnico foi demitido nas 64 unidades do Estado. Diante disto, a redução dos recursos destinados aos órgãos ligados ao setor primário deve comprometer ainda mais a execução de medidas para redução do desmatamento e para o desenvolvimento sustentável, já que enfraquece a agricultura familiar e favorece a expansão de fazendas e a grilagem de terras.

Em 2015, a Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS) passou a ser vinculada a Sepror e, conseqüentemente, as ações de desenvolvimento sustentável foram transferidas da extinta Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS) para um órgão vinculado ao agronegócio (Amazônia Real, 2015; Carta Capital, 2015). Atualmente, o chamado Sistema Sepror é composto por: Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas (Adaf), Secretaria Executiva de Pesca e Aquicultura (Sepa), Idam e ADS, que estabelecem as diretrizes prioritárias para o setor primário e agropecuário, no Amazonas.

Figura 11. Soma das despesas empenhadas* por órgão na função orçamentária Agricultura (PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015)



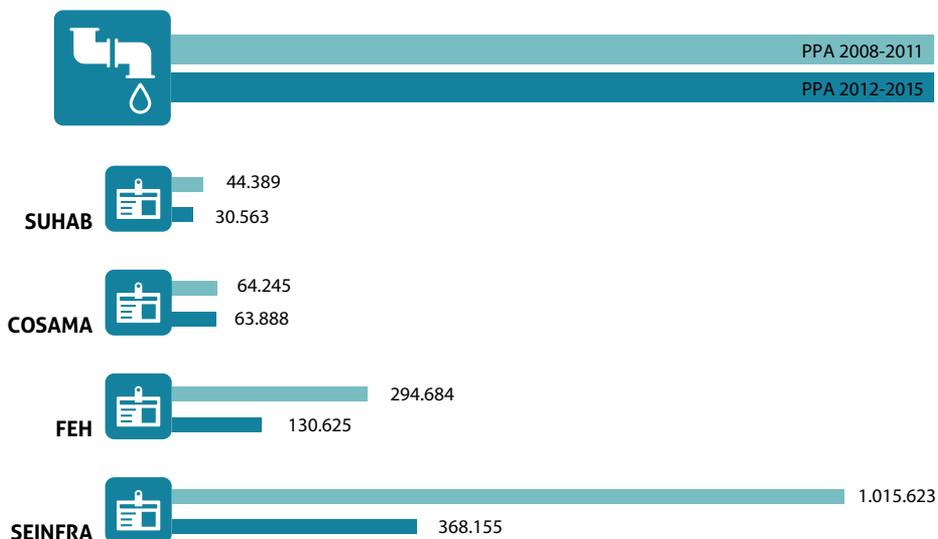
* Valores deflacionados (em milhares de R\$).



Saneamento

A função orçamentária Saneamento representa, basicamente, as despesas relacionadas ao saneamento básico urbano e rural (Portaria do MOG nº 42/1999). Os investimentos nesta pasta reduziram, com o passar dos anos analisados, e não corresponderam às demandas de investimentos necessários neste setor (Figura 12). A secretaria de Estado de Infraestrutura (Seinfra) é o principal órgão executor dos recursos destinados a esta função e, apesar de toda importância, de 2014 para 2015 os empenhos realizados pela Seinfra para a função Saneamento reduziram 74%.

Figura 12. Soma das despesas empenhadas* por órgão na função orçamentária Saneamento (PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015).



* Valores deflacionados (em milhares de R\$).

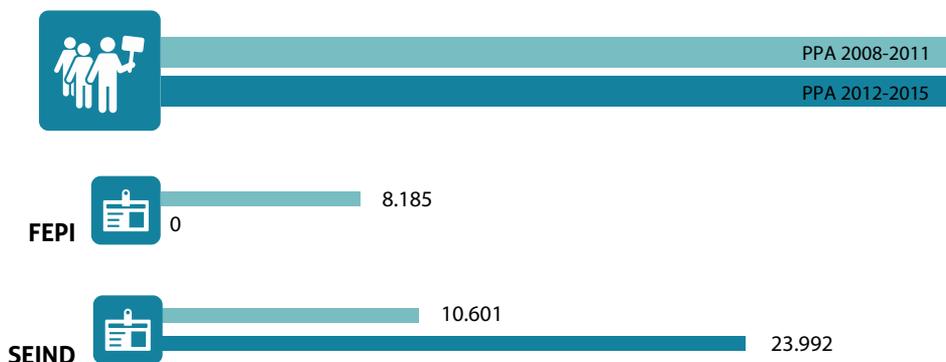
De acordo com os censos realizados pelo IBGE, de 2008 para 2015, a população do Amazonas saltou de 3.341.096 para 3.938.336 habitantes, o que representa um aumento de 18%. Contudo, os investimentos em saneamento básico diminuiram, evidenciando que o acesso à água tratada, à coleta e ao tratamento de esgoto ainda são assuntos praticamente negligenciados em âmbito estadual. Segundo o Ranking do Saneamento, realizado com as cem maiores cidades do Brasil, Manaus ocupa a 95ª posição e apenas 9,9% da população da capital conta com coleta de esgoto (Trata Brasil, 2017).



Direito da Cidadania

A função Direito da Cidadania compreende, basicamente, ações para custódia e reintegração social, direitos individuais, coletivos ou difusos e assistência a povos indígenas (Portaria do MOG nº 42/1999). Contudo, para nossas análises, consideramos apenas os órgãos executores que atuam principalmente na assistência a povos indígenas.

Figura 13. Soma das despesas empenhadas* por órgão na função orçamentária Direito da cidadania (PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015).



* Valores deflacionados (em milhares de R\$).

Em 2009, durante o governo de Eduardo Braga, a Fundação Estadual de Povos Indígenas (Fepi) foi substituída por um órgão representativo com status de Secretaria de Estado (Seind) (Figura 13). A Seind é considerada uma referência, já que foi a primeira secretaria estadual indigenista do Brasil. Contudo, em 2015, o governador José Melo planejou sua incorporação a outra secretaria, com a justificativa de que era necessário equilibrar os gastos públicos. Esta medida geraria um grande retrocesso, pois converteria a Seind a um departamento de uma Secretaria de Ação Social, o que desencadeou manifestações imediatas de várias lideranças indígenas, que se reuniram com parlamentares e organizações indigenistas (A Crítica, 2015; Amazônia Real, 2015).

Durante a primeira reforma administrativa, a secretaria teve seu orçamento reduzido em 47%, de 2014 para 2015. Este recurso é baixo para a realidade do Amazonas, já que o governo deve atender a maior população indígena do país (aproximadamente 300 mil pessoas). Já no fim de 2015, o governo estadual anunciou a extinção da Seind e a criação da Fundação Estadual de Índio (FEI), ligada à Secretaria de Estado e Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (Sejusc), perdendo seu caráter de política de Estado para mera atividade assistencialista.

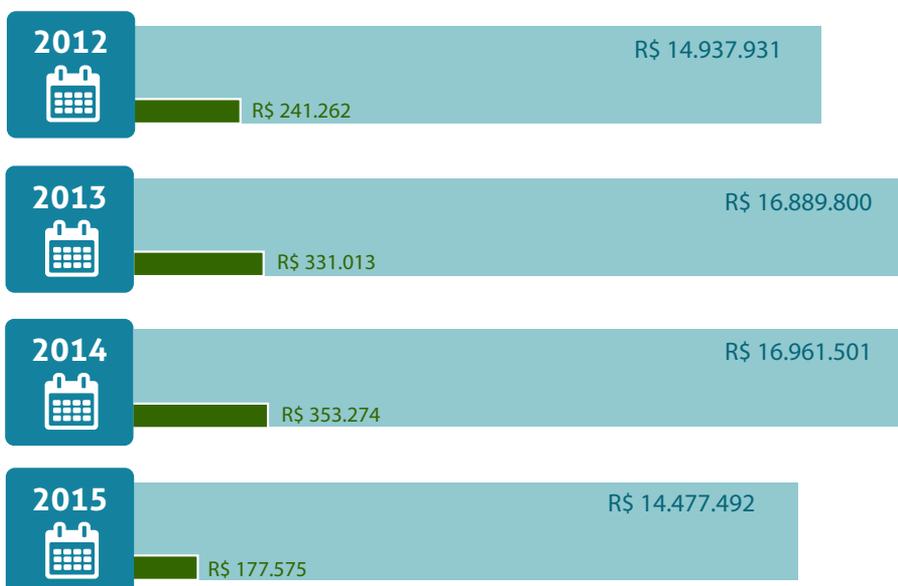
Estrutura programática



O orçamento estadual também pode ser analisado por sua classificação programática, por meio da qual é possível identificar as políticas públicas, problemas e público-alvo a que o orçamento se endereça. Foram selecionados cinco programas 'ambientais' para análise, cujas temáticas envolvem controle do desmatamento, povos indígenas, atividades de uso da terra e florestas e regularização fundiária. Todos classificados como finalísticos. O Apêndice 2 traz informações detalhadas dos objetivos e público-alvo de cada programa selecionado.

Durante o período de execução do PPA 2012-2015 foi empenhado um total de R\$ 1.103.125.106,00 na execução destes programas. O valor representa apenas 1,7% do orçamento total do Estado, que somou R\$ 63,2 bilhões no mesmo período. A Figura 14 apresenta as despesas empenhadas nos programas selecionados e o orçamento total dos programas para cada ano de execução do PPA 2012-2015.

Figura 14. Despesas* empenhadas nos programas ambientais e no total dos programas (PPA 2012-2015)

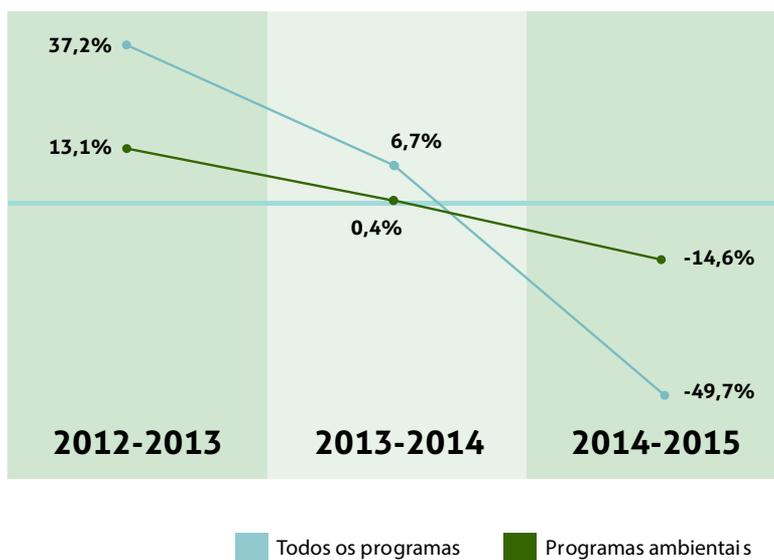


* Valores deflacionados (em milhares de R\$).

Todos os programas Programas ambientais

Embora o orçamento estadual, como um todo, tenha sofrido com a retração econômica e orçamentária enfrentada pelo Estado, no ano de 2015, os programas com temática ambiental apresentam queda mais acentuada, como pode ser observado na Figura 15. O cenário reforça o argumento de retração desproporcional dos investimentos estaduais para a área ambiental, já discutido anteriormente.

Figura 15. Taxa de crescimento das despesas* empenhadas nos programas ambientais e no total dos programas (PPA 2012-2015).



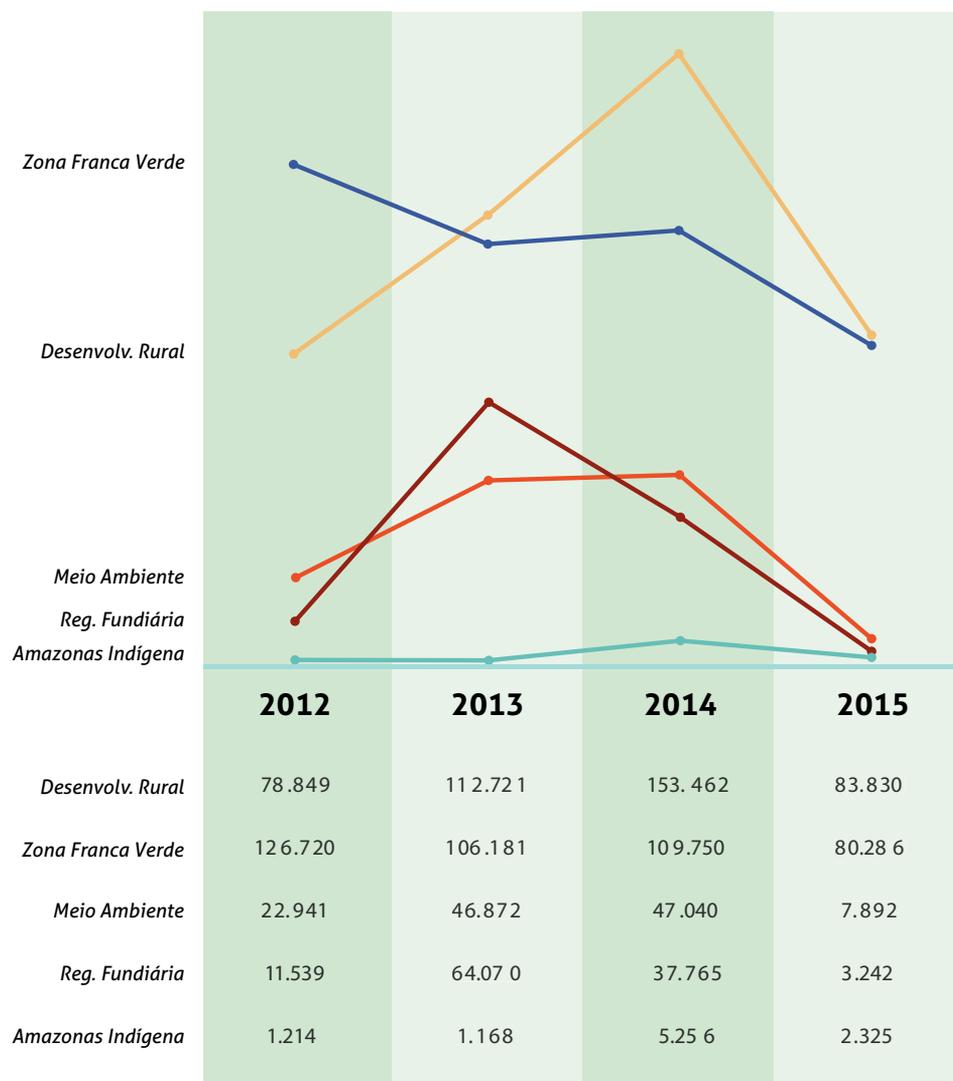
* Valores deflacionados (em milhares de R\$).

O detalhamento das despesas empenhadas por programa selecionado, em cada ano de execução do PPA 2012-2015, está apresentado na Figura 16.

O programa Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que abrange, sobretudo, as atividades realizadas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente, foi o mais impactado neste contexto, sofrendo uma queda de mais de 80% em seu orçamento. Fato este que pode ser explicado pela reforma administrativa do governo, neste período, que atingiu quase todos os órgãos que executam políticas e ações deste programa, entre eles a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS), extinta em 2015.

O programa Regularização Fundiária (executado pelos órgãos SPF e Iteam) sofreu queda ainda maior neste ano, em torno de 91%. A já citada reforma administrativa também afetou estes órgãos, pois as ações do Iteam foram incorporadas a SPF, órgão que passou a assumir as competências relativas à desapropriação de imóveis antes desenvolvidos pela Suhab.

Figura 16. Despesas empenhadas* por programa de governo (PPA 2012-2015).



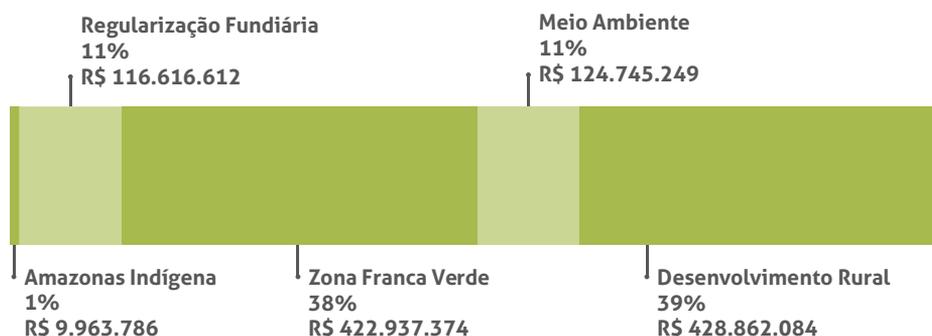
* Valores deflacionados (em milhares de R\$).

Os programas relacionados à produção agrícola, pecuária e demais usos da terra — Desenvolvimento Rural Sustentável e Zona Franca Verde — são os mais representativos, em termos de valores empenhados (juntos somam quase 80%, Figura 17). O Programa Amazonas Indígena, de responsabilidade da Seind, por outro lado, recebeu apenas 1% das despesas empenhadas nos programas ambientais.

O setor de agricultura e uso da terra e florestas é crucial para o desenvolvimento econômico do Estado e de toda a região amazônica, sendo compreensível o cenário atual de maior representatividade do setor frente aos demais programas ambientais. Todavia, é primordial que

estas políticas públicas estejam vinculadas à promoção de uma economia agrícola e florestal de baixo carbono, comprometida com a redução do desmatamento e o desenvolvimento sustentável, visto que o setor é o principal motor de desmatamento na região e representa 68% das emissões brasileiras de gases de efeito estufa (SEEG, 2016).

Figura 17. Total de despesas empenhadas* por programa de governo (PPA 2012-2015).



* Valores deflacionados.

As Figuras 18 e 19 apresentam as despesas empenhadas por origem ou tipo de fonte de recurso, por ano e por programa, respectivamente. O tesouro estadual — orçamento originário das arrecadações do Estado — representa 60% de todo o empenho realizado no período, dentre os programas selecionados.

O programa Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e o Programa Zona Franca Verde foram os mais representativos na execução de recursos classificados como outras fontes. Nesta categoria, estão considerados convênios e contratos firmados com fundos de investimento nacionais e internacionais. Os recursos oriundos do Fundo Amazônia, por exemplo, estão classificados nesta rubrica (Relatório de Avaliação PPA 2012-2015/ Exercício 2013). O Governo do Estado possui três contratos com o Fundo: (i) de Proteção aos Povos Indígenas; (ii) Fortalecimento da gestão e regularização ambiental; e (iii) Incentivos a práticas de produção agroecológica. Juntos, estes contratos somam o valor de R\$ 51.365.000, a serem executados entre os anos de 2010 e 2017 (Fundo Amazônia).

Figura 18. Despesas empenhadas* por fonte de recurso (PPA 2012 -2015).

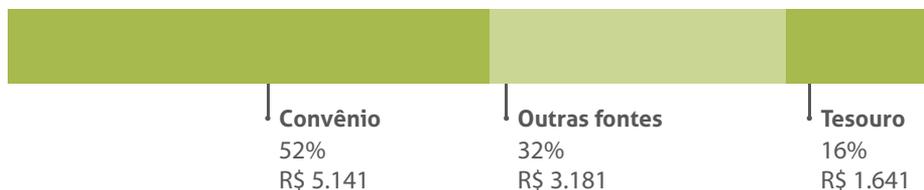


* Valores deflacionados (em milhares de R\$).

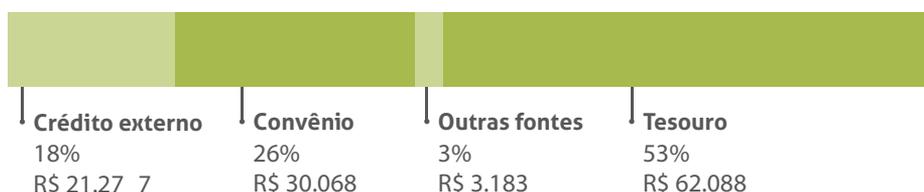
O Fundo Amazônia é, atualmente, o principal mecanismo nacional para financiamento de atividades de desenvolvimento sustentável relacionadas à redução de desmatamento e mudanças climáticas no Amazonas. O recurso do fundo é oriundo de doações dos governos da Noruega e Alemanha e da Petrobras, no âmbito do mecanismo Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+).

Figura 19. Despesas empenhadas* por fontes de recursos em cada programa selecionado (PPA 2012-2015)

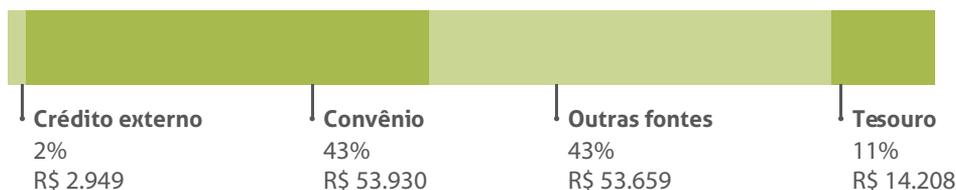
PROGRAMA AMAZONAS INDÍGENA



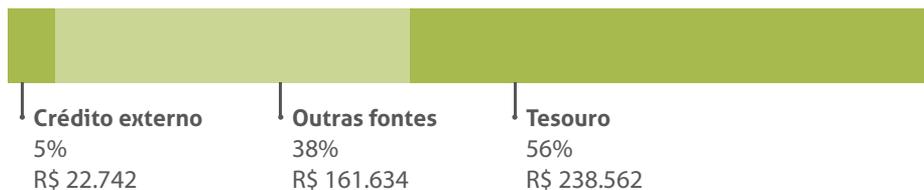
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



MEIO AMBIENTE



ZONA FRANCA VERDE



DESENVOLVIMENTO RURAL



* Valores deflacionados (em milhares de R\$).

Orçamento da secretaria de Meio Ambiente (Sema)



A já citada reforma administrativa (Lei nº 4.163/15) desencadeou alterações que impactaram diretamente os órgãos públicos ambientais do Amazonas. Dentre elas, podemos citar: a extinção do Centro Estadual de Unidades de Conservação (Ceuc), então responsável pela gestão de Unidades de Conservação Estaduais; a extinção do Centro Estadual de Mudanças Climáticas (Ceclima), o primeiro centro governamental especializado em articular e implementar políticas públicas sobre mudanças climáticas; e a substituição da própria secretaria estadual de Desenvolvimento Sustentável (SDS) para a criação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema), voltando para uma agenda mais tradicional e perdendo o caráter inovador e articulador de uma economia com bases no desenvolvimento sustentável (Campos-Silva *et al.*, 2015, *Amazônia Real*, 2015; *Carta Capital*, 2015; *Greenpeace*, 2015).

Os valores destinados à Sema pelo Governo do Amazonas têm diminuído consideravelmente, nos últimos anos. A justificativa do então governador José Melo ao Ministério Público Federal é de que as atribuições do órgão não sofreram alterações (*Amazônia Real*, 2015). Portanto, para que as tarefas executadas pela Sema continuem, é necessário fortalecer a gestão ambiental e territorial por meio de convênios, termos de cooperação técnica, projetos e programas em diferentes instâncias institucionais, dentro e fora do país (Ofício nº033/2015-GE).

Figura 20. Despesas empenhadas* por fontes de recursos (PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015)

PPA 2008-2011



PPA 2012-2015



* Valores deflacionados (em milhões de R\$).

Podemos observar, na Figura 20, que, no último PPA (2012-2015), as fontes de recursos utilizadas com as despesas realizadas pela Sema mudaram em relação ao PPA anterior. As fontes advindas de recursos do tesouro diminuiram, enquanto as relacionadas a convênios e crédito externo aumentaram.

Analisando a somatória das despesas realizadas nos programas de trabalho em cada PPA estudado, verificamos que, durante o período de 2008 a 2011, as maiores despesas eram com servidores (remuneração e encargos sociais, auxílio-alimentação e capacitação), correspondendo a 37% dos empenhos realizados pela Sema. Já durante os anos de 2012 e 2015, os gastos com servidores passaram a representar 20% do orçamento desta secretaria, sendo as maiores despesas deste período relacionadas à gestão ambiental integrada (39%). As despesas relacionadas à administração e à manutenção da sede da secretaria, localizada em Manaus, por outro lado, corresponderam a 8%, em 2008-2011, e a 5%, em 2012-2015.

No Estado do Amazonas, as Unidades de Conservação (UCs) apresentam 12% do território. Durante o PPA 2008-2011, as despesas relacionadas ao apoio de UCs (gestão, criação, implementação, regularização e construção de capacidades para gestão) corresponderam a 8% das despesas realizadas, contudo, durante o PPA mais recente, as despesas especificamente descritas a UCs não aconteceram.

A baixa aplicação do orçamento próprio do Estado fez com que a SDS/Sema buscasse parcerias externas e fontes extraorçamentárias. Atualmente, o monitoramento e a proteção das Unidades de Conservação Estaduais dependem de recursos externos, como, por exemplo, o Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa)².

Apesar de constantes esforços realizados pela Secretaria de Meio Ambiente para a captação de recursos, um relatório publicado, em 2012, pelo Tribunal de Contas do Estado, aponta que esses recursos são insuficientes para a conservação efetiva das UCs. Outro fato preocupante é que, durante o PPA 2008-2011, a criação e a regularização das UCs eram metas prioritárias. Já no PPA 2012-2015, esta temática foi extremamente negligenciada e diluída em outras ações realizadas pelo Governo do Amazonas.

2. O Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) foi lançado em 2002, pelo Governo Federal. É coordenado pelo Ministério de Meio Ambiente e gerenciado financeiramente pelo Fundo Brasileiro para Biodiversidade (Funbio). Seus recursos são provenientes do Global Environment Facility (GEF), por meio do Banco Mundial, do Governo da Alemanha, via Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW), da Rede WWF, via WWF-Brasil, e do Fundo Amazônia, via BNDES. Os objetivos do programa são: fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, assegurar recursos financeiros para a gestão de UCs a curto, longo e médio prazo e promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia (Arpa).



Considerações Finais

Considerações Finais e Recomendações



Desde 1967, o Polo Industrial de Manaus (PIM) foi a base principal da economia do Amazonas. Para garantir a nova prorrogação dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus (ZFM), em 2014, o governo intensificou o discurso de que o PIM é o grande responsável pela conservação da biodiversidade no Amazonas (Brianezi e Sorrentino, 2012; Rivas, 2012). Economicamente, esta estratégia gerou grande crescimento do PIB de Manaus e expressivo número de postos de trabalho na região.

No entanto, a dependência econômica do modelo ZFM, baseado na renúncia fiscal de empresas que não agregam valor à biodiversidade, é arriscada. A recente retração da produção do PIM ocasionou altas taxas de desemprego, o fechamento de linhas de produção de diversas empresas e a queda da arrecadação de impostos. Segundo o Sindicato dos Metalúrgicos do Amazonas (Sindmetal-AM), somente entre os anos de 2014 e 2015, houve um registro de demissões de mais de 29 mil trabalhadores do PIM.

Neste contexto, é importante que o governo do Amazonas fortaleça investimentos em setores que contemplem as características ambientais do Estado, que detém 30% da Amazônia Legal e abriga o maior estoque de carbono em florestas tropicais do mundo (Idesam, 2014). Durante um período, o Amazonas se destacou no cenário nacional com políticas inovadoras em prol de uma agenda socioambiental. Foi o primeiro Estado brasileiro a criar uma Lei Estadual de Mudanças Climáticas e Conservação Ambiental (Lei nº 3.135/2007). Contudo, os efeitos da grave crise econômica nacional reverberaram negativamente nos setores socioambientais do Estado. E os recentes e significativos cortes de investimentos na pasta ambiental mostram que as políticas do Amazonas não consideram estes setores prioritários.

O presente estudo trouxe informações de suma importância para a compreensão do investimento público em políticas de conservação ambiental do Amazonas. Munidos destas informações, a sociedade civil pode participar, propor e monitorar as ações realizadas pelo Governo do Estado para o desenvolvimento sustentável do Amazonas.

Os resultados aqui apresentados evidenciam uma tendência preocupante durante o período de 2008 a 2015, que geraram um grande retrocesso na agenda de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, no Amazonas. Dentre eles, podemos destacar:

- 1.** Os últimos cinco anos de administração pública, no Amazonas, ficarão marcados, negativamente, pela extinção de órgãos inovadores que objetivavam a articulação de políticas públicas voltadas a mudanças climáticas e conservação ambiental, como o Centro Estadual de Unidades de Conservação (Ceuc) e o Centro Estadual de Mudanças Climáticas (Ceclima); e a substituição da secretaria estadual de Desenvolvimento Sustentável (SDS) pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema), voltada para uma agenda reduzida de ações convencionais;
- 2.** Os cortes orçamentários realizados nas reformas administrativas, entre 2015 e 2016, não foram proporcionais entre os setores e órgãos e prejudicaram, excessivamente, a Secretaria de Meio Ambiente (Sema). À medida que o orçamento para Meio Ambiente diminuiu em 54%, outras áreas tiveram aumentos, como os setores Judiciário (24%) e de Previdência Social (18%);
- 3.** A média de investimento dos recursos em Gestão Ambiental no Amazonas é, praticamente, a metade da média dos investimentos de outros Estados brasileiros;
- 4.** Há baixo empenho orçamentário em Gestão Ambiental, quando comparado a Estados que se destacam pelos investimentos neste setor como, por exemplo, o Acre;
- 5.** Houve, ainda, uma diminuição significativa no orçamento destinado aos poucos órgãos remanescentes voltados à pasta de conservação ambiental e ao desenvolvimento rural sustentável, casos de Sema (-75%), Idam (-20%) e Ipaam (-13%);
- 6.** Houve uma significativa perda de autonomia em órgãos ligados à conservação. Por exemplo, a Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS), além de ter seu orçamento diminuído em 88%, foi subordinada a uma pasta voltada às demandas econômicas do setor primário;
- 7.** Em geral, existe uma baixa aplicação de recursos próprios do Estado voltados à gestão e ao apoio de Unidades de Conservação, o que, conseqüentemente, causou a total dependência de recursos extraorçamentários para garantir o monitoramento destas áreas;
- 8.** Dentro da ótica da estrutura programática, também foi possível identificar acentuada queda no orçamento dos programas ambientais, em 2015, cujas despesas empenhadas reduziram pela metade, em relação ao ano anterior. O programa de Regularização Fundiária foi o mais impactado (queda de 91%), seguido pelo Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que, além da baixa representatividade em relação aos demais programas ambientais (11%), sofreu um corte de mais de 80% no ano de 2015.

A queda no orçamento destinado à pasta de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, aliada ao baixo desempenho ambiental e ao aumento das taxas de desmatamento, além de enfraquecer a governança socioambiental do Estado do Amazonas pode refletir, também, na revisão de contratos e investimentos internacionais, uma vez que estes exigem, em contrapartida, compromissos ambientais para a liberação de recursos financeiros. Um exemplo é que mais da metade das despesas empenhadas nos programas selecionados neste estudo são de origem de arrecadação do Estado (Tesouro Estadual), indicando baixa eficiência na captação de recursos nacionais e internacionais para a execução dos programas relacionados à temática ambiental.

Sendo assim, para o fortalecimento das ações relacionadas à agenda socioambiental fazemos as seguintes recomendações:

- 1.** Fortalecer um conjunto de políticas públicas para a Zona Franca de Manaus que atue na promoção de indústrias de alto valor agregado a partir do uso sustentável da biodiversidade, como, por exemplo, a Zona Franca Verde;
- 2.** Aumentar, progressivamente, os investimentos na pasta ambiental, até que se alcance, no mínimo, a média nacional. A continuidade de políticas de conservação e sustentabilidade atraem doações e investidores internacionais, sendo assim, investimentos em órgãos como a Sema são essenciais;
- 3.** Instituir a visão de produção rural sustentável através do fortalecimento de programas ligados à agroecologia junto aos órgãos do Sistema Sepror, principalmente Idam e ADS;
- 4.** Priorizar e fortalecer investimentos de recursos próprios para projetos e ações nas Unidades de Conservação Estaduais, visando garantir os recursos necessários à operacionalização básica das atividades destas áreas. As UCs devem contribuir para a conservação dos recursos naturais e têm grande importância social;
- 5.** Regulamentar os instrumentos previstos na Lei de Serviços Ambientais do Amazonas é extremamente importante e deve ser priorizado. A partir disto, governos, empresas, organizações sociais e sociedade civil de todo o planeta podem pagar pelos serviços ambientais prestados pelas florestas do Estado (IDESAM, 2016). Além disso, recomenda-se o alinhamento da Lei de Serviços Ambientais com a estratégia nacional de REDD+, a fim de garantir maior autonomia ao Estado na captação de recursos junto a mecanismos de financiamento nacionais e internacionais, sobretudo dentro da agenda de REDD+.



Referências

Referências



A CRÍTICA. **Reforma administrativa no governo: Indígenas defendem permanência da Seind.** Notícia publicada em 2 de outubro de 2015. Disponível em <http://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/reforma-administrativa-no-governo-indigenas-defendem-permanencia-da-seind>. Acessado em 15 de março de 2017.

A CRÍTICA. **Receita tributária cresce 12,16% em outubro no Amazonas.** Notícia publicada em 5 de setembro de 2012. Disponível em <http://www.acritica.com/channels/manaus/news/receita-tributaria-cresce-12-16-em-outubro-no-amazonas>. Acessado em 23 de março de 2017.

AMAZÔNIA REAL. **Ministério Público Federal vai monitorar política ambiental do Amazonas.** Notícia publicada on-line em 15 de maio de 2015. Disponível em <http://amazoniareal.com.br/ministerio-publico-federal-vai-monitorar-politica-ambiental-do-amazonas/>. Acessado em 23 de março de 2017.

ASSUNÇÃO J.; GANDOUR C.; ROCHA R. **Crédito afeta desmatamento?: Evidência de uma Política de Crédito Rural na Amazônia.** Climate Policy Initiative, Rio de Janeiro, p. 06, Jan. 2013.

BRIANEZI T.; SORRENTINO M. **A modernização ecológica conquistando hegemonia nos discursos ambientais: O caso da Zona Franca de Manaus.** Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. XV, n. 2, p. 51-71, maio-ago. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 23 de março de 2017.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de População – 2008.** Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2008/estimativa.shtm>. Acessado em 23 de março de 2017.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de População – 2015.** Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_tcu.shtm. Acessado em 23 de março de 2017.

_____. TESOURO NACIONAL – Diário Oficial da União. **Portaria MOG no 42, de 14 de abril de 1999.** Disponível em <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acessado em 23 de março de 2017.

CAMPOS-SILVA J. V.; FONSECA JUNIOR S.; PERES C. **Policy reversals do not bode well for conservation in Brazilian Amazonia.** Natureza & Conservação, p. 04, 2015.

CARRERO G.; FEARNSIDE P. **Forest Clearing Dynamics and the Expansion of Landholdings in Apuí, a Deforestation Hotspot on Brazil's Transamazon Highway.** Ecology and Society, v.16(2), p.26, 2011.

CARTA CAPITAL. **José Melo, entre denúncias e a austeridade.** Notícia publicada em 21 de março de 2015. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/amazonas-5663.html>. Acessado em 15 de fevereiro de 2017.

FUNDO AMAZÔNIA. **Projetos com Estados.** Disponível em http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Projetos_Apoiados/Projetos_Estados. Acessado em 23 de março de 2017.

GUANDALINIA N.N.; B. BORINELLIA; D.F.S. GODOY. **Gastos Públicos Ambientais nas Capitais dos Estados Brasileiros: Um Estudo Exploratório no Período de 2002 a 2010.** UNOPAR Cient., Ciênc. Juríd. Empres, Londrina, v. 14, n. 2, p. 207-216, Set. 2013.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. **Ofício No 33/2015-GE, de 20 de março de 2015.** Disponível em <https://docs.google.com/file/d/0B64sVgSpQGASTG9YTk14Z3NaSE1BQ3NQNV0ejZJV0g3QjJN/edit>. Acessado em 23 de março de 2017.

GREENPEACE. **Governo do AM enfraquece gestão de UC's do Estado.** Notícia publicada em 12 de março de 2015. Disponível em <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Governador-do-AM-enfraquece-gestao-de-UCs-do-estado/>. Acessado em 12 de março de 2017.

IDESAM. **Contribuições para a estratégia nacional de REDD+: uma proposta de alocação entre Estados e União.** Manaus, p. 56, Nov. 2014.

IDESAM. **Desafios e Oportunidades para a implementação da Lei de Serviços Ambientais do Amazonas: Análise do Progresso após 180 dias da Lei Estadual.** Manaus, 2014.

MAGNAMI, E. **The environmental kuznets curve, environmental protection policy and income distribution.** Ecological Economics, v.32, p.431-443, 2000.

MANUAL TÉCNICO DO ORÇAMENTO. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2016

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO & MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto de Pesquisas Espaciais. **Projeto PRODES – Monitoramento da Floresta Amazônica via satélite.** Disponível em <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>. Acessado em 23 de março de 2017.

_____. **Projeto PRODES – Monitoramento da Floresta Amazônica via satélite: Taxas anuais do desmatamento - 1998-2016, Taxas de desmatamento anual (km2/ano).** Disponível em http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2016n.htm. Acessado em 23 de março de 2017.

NOTÍCIAS DO ACRE. **Amazônia: Acre é destaque com políticas de conservação e sustentabilidade.** Notícia publicada online em 5 de setembro de 2016. <http://www.agencia.ac.gov.br/amazonia-acre-e-destaque-com-politicas-de-conservacao-e-sustentabilidade/>

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA FISCAL DO AMAZONAS. Disponível em <http://www.transparenciafiscal.am.gov.br/transprdrd/mnt/inicial.do>. Acessado em 23 de março de 2017.

ROCHA, E. R. P. **Análise do gasto público em Gestão Ambiental no período 2003-2010: Interfaces entre conservação ambiental e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, p. 67, Dez. 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. Disponível em <http://www.sefaz.am.gov.br/>. Acessado em 23 de março de 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO - SEPLANCTI. Disponível em <http://www.seplancti.am.gov.br/>. Acessado em 23 de março de 2017.

_____. **Plano Plurianual 2008-2011**. Disponível em <http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>. Acessado em 23 de março de 2017.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Disponível em <http://www.seplancti.am.gov.br/planejamento/>. Acessado em 23 de março de 2017.

_____. **Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015 (Exercício 2013)**. Disponível em http://www.seplancti.am.gov.br/wp-content/uploads/2016/10/relatorio_de_avaliacao_ppa_exercicio_2013.pdf. Acessado em 23 de março de 2017.

SECRETARIA EXECUTIVA DO ORÇAMENTO – SEO/AM. **Orçamentária**. Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas, 2016. Disponível em <http://www.sefaz.am.gov.br/subMenu.asp?categoria=163>. Acessado em 23 de março de 2017.

SEEG. 2016. **Plataforma SEEG Total de Emissões**. Disponível em http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission. Acessado em novembro de 2016.

RIVAS A. F.; MOTA A.; MACHADO A. (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da Amazônia: a experiência do Polo Industrial de Manaus**. Curitiba: Editora CRV / Piatam, 2009.

TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento – As 100 maiores cidades do Brasil**. Disponível em <http://tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/2017/tabela-100-cidades.pdf>. Acessado em 23 de março de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas**. Secretaria Geral de Controle Externo. 2012.

YOUNG C.E.F. et al. Orçamento público para gestão ambiental: Uma análise voltada para as áreas protegidas In: SIMPÓSIO DE ÁREAS PROTEGIDAS, 3. Pelotas, 2005. Anais Pelotas, 2005.



Apêndices

I. Descrição dos órgãos selecionados no período de 2008 a 2015

Órgão	Legislação	Descrição
Procuradoria Geral de Justiça - PGJ	Art. 84 da Constituição Estadual; Lei Complementar nº 011, de 17/12/1993; Lei Complementar nº 124, de 09/10/2013.	#Defender a ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.
Secretaria de Estado da Casa Civil – CASA CIVIL	Lei Delegada nº 120, de 18/05/2007, alterada pela Lei nº 3.922, de 16/08/2013.	# Assistir direta e imediatamente ao Chefe do Poder Executivo no seu relacionamento com autoridades, órgãos e entidades da Administração da União, de Estados e Municípios com os organismos e autoridades integrantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, com os organismos executores de programas prioritários de interesse público e com as organizações sociais legalmente constituídas; # Acompanhar nos níveis local e nacional, a atividade legislativa de interesse do Estado; supervisionar o Cerimonial Público, a correspondência oficial do Governador e suas proposições Legislativas.
Ouvidoria-Geral do Estado – OGE	Lei Delegada nº 72, de 18/05/2007.	# Promover a defesa dos princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade administrativa, no âmbito da Administração Estadual.
Agência de Comunicação Social - AGECOM	Lei Delegada nº 90, de 18/05/2007, alterada pela Lei nº 4.017, de 24/03/2014.	# Supervisionar, coordenar e controlar as atividades de comunicação e publicidade dos órgãos da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta do Poder Executivo; # Divulgar as atividades governamentais, acompanhar e documentar as ações de mídia e publicidade do Governo Estadual.
Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Manaus - SRMM	Lei Complementar nº 60, de 29/02/2008, alterada pela Lei Complementar nº 131, de 16/12/2013.	# Gerir as funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Manaus, bem como supervisionar e fiscalizar as atividades da Unidade de Gestão Metropolitana de Manaus - UGM e da Unidade Gestora do Programa de Desenvolvimento e Integração da Região Sul da Cidade de Manaus - UGPSUL, as quais passam a ser vinculadas a SRMM.
Fundação Televisão e Rádio Cultura do Amazonas - FUNTEC	Lei Delegada nº 112, de 18/05/2007, alterada pela Lei nº 3.427, de 25/08/2009, pela Lei nº 3.947 de 09/10/2013, pela Lei nº 3.975, de 23/12/2013, pela Lei nº 4.016, de 24/03/2014 e pela Lei nº 4.031, de 06/05/2014.	# Produzir programas de telejornalismo e radiodifusão para a população da Amazônia, com criatividade e responsabilidade, a fim de contribuir para integração da região e o acesso à cidadania de suas populações; # Administrar, manter e desenvolver emissoras de televisão e rádio educativas; produzir e emitir a programação de caráter educativo e sociocultural.
Fundo Especial da Região Metropolitana de Manaus - FERMM	Lei Complementar nº 60, de 29/02/2008.	# Dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Manaus.
Fundo de Promoção Social – FPS	Lei nº 3.584, de 29/12/2010; Lei nº 3.588, de 18/02/2011.	# Criada em 2011; # Desenvolver a cidadania e a busca da equidade social e econômica mediante a destinação de recursos a projetos que contribuam para o fortalecimento de organizações para fins não econômicos que contemplem, prioritariamente - projetos autosustentáveis, geradores de trabalho, renda e inclusão social; projetos que desenvolvam ações relacionadas às metas prioritárias do Governo, tais como: redução da pobreza, combate à fome, combate ao desemprego, diminuição das desigualdades, combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, melhoria da qualidade de vida dos idosos e deficientes físicos e projetos complementares e suplementares às ações do Governo.

Órgão	Legislação	Descrição
Secretaria de Estado de Produção Rural - SEPROR	Lei Delegada nº 84, de 18/05/2007, alterada pelas Leis nº 3.423, de 12/08/2009, nº 3.643, de 26/07/2011 e nº 3.926, de 02/09/2013.	# Formular, coordenar e implementar a política estadual de desenvolvimento integrado da agricultura, da pecuária, florestal, da pesca e da aquicultura; # Implementar ações de fomento, assistência técnica e extensão rural aos produtores dos setores da agricultura, pecuária, florestal, pesca e aquicultura; # Incentivar à organização dos produtores mediante associativismo e cooperativismo; # Coordenar a produção agropecuária, florestal e pesqueira e de apoio às ações de escoamento, armazenamento e beneficiamento da produção, de reforma agrária, de defesa sanitária animal e vegetal e de capacitação profissional dos produtores agropecuários, florestais, pescadores e aqüicultores.
Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas - IDAM	Lei Delegada nº 103, de 18/05/2007; Decreto nº 31.046, de 04/03/2011.	# Supervisionar, coordenar e executar as atividades de assistência técnica e extensão agropecuária e florestal, no âmbito das políticas e estratégias do Governo Estadual para os setores agropecuário, florestal, pesqueiro e agroindustrial.
Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas - ADAF	Lei nº 3.801, de 29/08/2012, alterada pela Lei nº 4.029, de 06/05/2014.	# Elaborar, coordenar e executar a política de defesa agropecuária no Estado do Amazonas, garantindo a preservação e a sanidade do patrimônio animal e vegetal do Estado, bem como promover a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária, a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.
Secretaria de Estado de Política Fundiária - SPF	Lei Delegada nº 83, de 18/05/2007.	# Formular, coordenar, controlar e avaliar as políticas fundiárias e de reforma agrária e gerir o patrimônio fundiário estadual.
Instituto de Terras do Amazonas - ITEAM	Lei Delegada nº 100, de 18/05/2007.	# Coordenar e controlar a execução de políticas estaduais relativas às questões fundiárias e de reforma agrária, em todos os seus aspectos.
Fundo Estadual de Regularização Fundiária - FERF	Lei nº 3.892, de 13/06/2013.	# Centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implementação da Política Estadual de Regularização Fundiária.
Secretaria de Estado de Infraestrutura - SEINFRA	Lei Delegada nº 82, de 18/05/2007, alterada pela Lei nº 3.660, de 27/09/2011	# Formular políticas estaduais de infraestrutura e planejamento, nas áreas de transportes, energia, habitação, telecomunicação, saneamento básico, sistema viário e urbanização, viabilizando a execução de programas e projetos com vistas ao desenvolvimento sustentável do Estado do Amazonas; # Abrir e conservar a malha rodoviária estadual e a malha de ramais vicinais, essenciais à circulação da população e ao escoamento de produção; # Coordenar e executar as atividades de infraestrutura nas rodovias, portos, aeroportos e hidrovias; supervisionar a manutenção e a fiscalização da infraestrutura estadual para o transporte aquaviário no interior do Estado do Amazonas, abrangendo a navegação, os portos e as hidrovias.
Unidade Gestora do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus - UGPI	Lei Delegada nº 69, de 18/05/2007.	# Executar atividades relacionadas à avaliação de desempenho e ao desempenho institucional, todas voltadas ao gerenciamento do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus.

Órgão	Legislação	Descrição
Superintendência Estadual de Habitação - SUHAB	Lei Delegada nº 99, de 18/05/2007, alterada pela Lei nº 3.306 de 15/10/2008.	# Supervisionar, coordenar, executar e controlar as atividades relativas à Política Estadual de Habitação, formulada pela Secretaria de Estado de Infraestrutura; # Prestar auxílio técnico nos procedimentos de desapropriações de interesse do Estado, compreendendo a identificação e avaliação dos imóveis expropriados, bem como a elaboração dos documentos necessários à instrução dos processos de desapropriação; # Promover as desapropriações de interesse do Estado do Amazonas, conforme o disposto no ato específico de declaração de utilidade pública e interesse social.
Companhia de Saneamento do Amazonas S/A - COSAMA	Lei nº 892, de 13 de novembro de 1969.	# Executar, operacionalizar, manter e explorar os sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários nos municípios do Estado do Amazonas, mediante delegação, nas respectivas sedes municipais; # Conservar, proteger e fiscalizar as áreas e/ou bacias hidrográficas utilizadas ou reservadas para os fins de abastecimento de água.
Fundo Estadual de Habitação - FEH	Lei nº 2.939, de 30/12/2004. Alterada pela Lei nº 2.943, de 23/02/2005.	# Promover, incentivar, apoiar e custear ações na área de habitação, desapropriar, indenizar, efetuar permutas de imóveis e financiar moradias de interesse social para a população residente na área de atuação do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus - PROSAMIM e demais áreas assim consideradas, para fins de execução das ações relativas à Política Estadual de Habitação.
Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SDS	Lei nº 2.783 de 31/01/2003 (D.O.E de 31/01/2003 (D.O.E de 31/01/2003); Decreto nº 23.275 de 11/03/2003 (D.O.E de 11/03/2003); Lei Delegada nº 52 de 29/07/2005 (D.O.E de 29/07/2005). Lei Delegada nº 066 de 09 de maio de 2007. Lei Delegada nº 122 de 18/05/2007, (D.O.E de 18/05/2007).	# Substituição pela SEMA em 2015; # Coordenar e implementar a política estadual de meio ambiente, dos recursos hídricos e da fauna e flora, da gestão da política estadual de florestas e de ordenamento pesqueiro, etno-desenvolvimento sustentável dos povos indígenas, visando a valorização econômica e a sustentabilidade dos produtos florestais madeireiros e não madeireiros; # Coordenar e articular a política estadual de desenvolvimento sustentável, em ação conjunta com a colaboração da Secretaria de Estado de Produção Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado na atividades inerentes ao setor agrícola, pecuário e pesqueiro; # Ações de fortalecimento das cadeias produtivas do setor florestal nos pólos de desenvolvimento sustentável e implementação das ações de assistência técnica e organização dos produtores florestais madeireiros e não-madeireiros.
Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA	Lei Delegada nº 66, de 09/05/2007, alterada pela Lei nº 3.525 de 15/07/2010 e pela Lei nº 3.782, de 20/07/2012.	# Formular, coordenar e implementar a política estadual de meio ambiente; # Coordenar a formulação e avaliar as políticas estaduais de ordenamento pesqueiro, etno-desenvolvimento sustentável dos povos indígenas e da política estadual de desenvolvimento sustentável; # Formular e coordenar as políticas estaduais de promoção de negócios sustentáveis, de serviços ambientais, mudanças climáticas e das cadeias produtivas, relacionadas a recursos florestais visando ao desenvolvimento sustentável do Amazonas.
Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas - IPAAM	Lei Delegada nº 102, de 18/05/2007.	# Implementar e executar a política nacional e estadual de meio ambiente; # Gestão ambiental.

Órgão	Legislação	Descrição
Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – ADS	Lei Delegada nº 118, de 18/05/2007.	# Implementar e executar a política estadual de desenvolvimento sustentável dos recursos de natureza ambiental, bem como os originários da floresta, da mineração, da pesca e da agropecuária; # Apoiar a comercialização de produtos ambientais, incluindo os originários da floresta, da mineração, da pesca e da agropecuária; # Dinamizar as cadeias produtivas florestais, minerais, pesqueiras e agropecuárias sustentáveis do Estado do Amazonas.
Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA	Lei nº 2.985, de 18/10/2005; Lei nº 3.524, de 14/07/2010.	# Carrear recursos para a proteção e a conservação do meio ambiente; Prover recursos para equipar os órgãos estaduais executivos para que possam executar satisfatoriamente suas atribuições no meio ambiente.
Centro de Educação Tecnológica do Amazonas - CETAM	Lei Delegada nº 104, de 18/05/2007, alterada pela Lei nº 3.870, de 19/03/2013 e pela Lei nº 3.881, de 20/05/2013.	# Promover diretamente a educação profissional no âmbito estadual, nos segmentos de formação inicial e continuada de trabalhadores, educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica, de graduação e de pós-graduação, para os diversos setores da economia; # Realizar pesquisa aplicada a promoção do desenvolvimento tecnológico de novos serviços, processos e produtos e a prestação de serviços técnicos, visando atender às necessidades do mundo do trabalho, na do desenvolvimento sustentável; # Coordenar e implementar a política estadual de informática educacional; # Implementar a política estadual de inclusão digital.
Secretaria de Estado de Articulação de Políticas Públicas aos Movimentos Sociais - SEARP	Lei Delegada nº 65, de 09 de maio de 2007; Lei nº 3.685, de 15/12/2011.	# Articular o poder público com os movimentos sociais e populares e a convergência entre os direitos de cidadania e as políticas públicas governamentais.
Secretaria de Estado para os Povos Indígenas - SEIND	Lei nº 3.403, de 07/07/2009.	# Criada em 2009; # Formular, executar e implementar a política de etnodesenvolvimento do Estado, em parceria com outras instituições dos governos federal, estadual e municipal, com as comunidades, organizações indígenas e entidades não-governamentais, com atividades voltadas ao desenvolvimento sustentável e à preservação de valores culturais e históricos definidos e aprovados pelo Conselho Estadual dos Povos Indígenas.
Fundação Estadual dos Povos Indígenas - FEPI	Lei nº 2.650 de 04/06/2001; Decreto nº 22.040 de 07/08/2001; Lei nº 2.783 de 31/01/2003 (D.O.E de 31/01/2003); Decreto nº 23.268 de 11/03/2003 (D.O.E de 11/03/2003); Decreto nº 24.136 de 06/04/2004 (D.O.E de 06/04/2004); Decreto nº 24.453 de 13/08/2004 (D.O.E de 17/08/2004); Lei Delegada nº 44 de 29/07/2005 (D.O.E de 29/07/2005). Lei Delegada nº 115 de 18/05/2007, (D.O.E de 18/05/2007).	# Coordenar as ações do Governo Estadual em atenção às comunidades indígenas; # Implementar política de etno- desenvolvimento que fortaleça as organizações tradicionais e as organizações das comunidades indígenas e possibilite a apropriação de novas formas de saber; # Estabelecer parcerias com organismos governamentais, entidades não-governamentais, organizações indígenas e empresas privadas, com vistas a viabilizar a execução das ações promotoras do etno-desenvolvimento; # Valorizar a diversidade cultural constitutiva da sociedade regional, respeitando os processos próprios das comunidades, em atenção ao reconhecimento da cidadania indígena.




IDESAM
Instituto de Conservação e
Desenvolvimento Sustentável da Amazônia

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

