Texto para Discussão

2609

Brasília, novembro de 2020

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

DIMENSIONAMENTO E COMPORTAMENTO DOS GASTOS AMBIENTAIS DO GOVERNO FEDERAL: 2001 A 2018

João Paulo Viana
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <jp.viana@ipea.gov.br>.

Adriana Maria Magalhães de Moura
Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: <adriana.moura@ipea.gov.br>.

Letícia Beccalli Klug
Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. *E-mail*: <leticiaklug@gmail.com>.

Juliana Ferreira de Santana
Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <julianasantana.17@gmail.com>.

Reycha Sabana Diabaté
Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail*: <reysad@hotmail.com>.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2609

O dimensionamento e o comportamento dos gastos ambientais realizados por um país são informações fundamentais para avaliar a relevância que o tema ocupa nas agendas públicas e privadas, uma vez que permitem compreender as prioridades e os compromissos assumidos na busca do desenvolvimento sustentável. Apresentamos aqui os gastos em meio ambiente do governo federal no período 2001-2018.

O governo federal gastou em meio ambiente uma média R$ 5,9 bilhões/ano entre 2001 e 2018 (valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA para 2019), o que corresponde ao total de R$ 106,7 bilhões no período e representa, em média, 0,10% do produto interno bruto (PIB)/ano e 0,25% do gasto total do governo federal/ano. Ou, ainda, gastos no montante de R$ 30,43 *per capita*/ano. O valor dos gastos foi obtido com a aplicação da classificação de atividades ambientais (classification of environmental activities – CEA) da Organização das Nações Unidas (ONU) ao conjunto das ações que constam no orçamento federal. A aplicação da CEA ao orçamento permitiu identificar que o governo federal gasta em meio ambiente valores superiores àqueles registrados a partir da utilização das classificações tradicionalmente utilizadas para a apuração dos gastos, como a funcional (gastos da função gestão ambiental – FGA, média de R$ 4,5 bilhões/ano) e a institucional (gastos do Ministério do Meio Ambiente – MMA, média de R$ 2,6 bilhões por ano). Essa capacidade de melhor identificar despesas em meio ambiente está fortemente associada a certos gastos de caráter ambiental que também tem interface com outras funções e órgãos do governo brasileiro, como o seguro-defeso aos pescadores artesanais e as ações relacionadas ao saneamento.

A análise das métricas orçamentárias permitiu investigar as etapas de execução do orçamento federal. Constatou-se que os valores autorizados para a ação orçamentária *Reserva de Contingência* do MMA, a partir de um patamar de zero em 2001 e 2002, chegaram a representar 42% do montante do valor total autorizado para este órgão em 2009, oscilando para participações menores desde então. A reserva de contingência tem por finalidade ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais. O não registro de gastos nesta ação orçamentária indica que a abertura de créditos adicionais não ocorreu no caso do MMA ao longo do período estudado. Tais valores expressivos autorizados na ação orçamentária *Reserva de Contingência* tiveram um efeito de gerar a expectativa de gastos com políticas ambientais pelo MMA em montantes bem superiores àqueles que efetivamente se materializaram.

Registrou-se, ainda, que aproximadamente 42% do montante desembolsado ao longo de dezoito anos na FGA não corresponde a gasto em meio ambiente quando consideradas as diretrizes da CEA aplicadas à temática das ações orçamentárias. Os maiores montantes de gastos foram registrados em despesas relacionadas a abastecimento de água e irrigação. Ao que parece, tais gastos foram registrados na FGA por terem sido associados ao tema recursos hídricos, uma das suas subfunções. Entretanto, é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas. Assim, os gastos em ações orçamentárias relacionados à irrigação e ao abastecimento de água seriam melhor descritos se associados às funções *agricultura* e *saneamento*, respectivamente.

O MMA foi responsável por pouco mais de um terço dos gastos em meio ambiente (R$ 37,09 bilhões ou 34,76%), seguido do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (R$ 20,44 bilhões ou 19,15%) e do Ministério das Cidades – MCidades (R$ 12,47 bilhões ou 11,69%). Do valor total, 65,69% destinaram-se a despesas correntes e 34,31% a despesas de capital. No primeiro caso, os dois principais gastos foram com o pagamento do seguro- defeso aos pescadores artesanais (R$ 26,82 bilhões ou 38,15%) e dos servidores ativos do MMA e das instituições vinculadas (R$ 15,94 bilhões ou 22,67%). No caso das despesas de capital, destacaram-se os auxílios (R$ 24,90 bilhões ou 68,41%) e as obras e instalações (R$ 4,67 bilhões ou 12,83%).

Os grandes temas dos gastos em meio ambiente do governo federal, definidos a partir das classes da CEA, foram: *i)* manejo de recursos aquáticos (R$ 27.371,70 milhões ou 25,65% do total); *ii)* outras atividades de proteção ambiental (R$ 27.354,55 milhões ou 25,63% do total); e *iii)* gestão de efluentes líquidos e águas residuais (R$ 26.388,32 milhões ou 24,73% do total). Os gastos tenderam a apresentar um comportamento aproximadamente *bimodal*, ou seja, com dois picos, ao longo dos dezoito anos estudados, com valores elevados (não necessariamente os maiores registrados ao longo do período) nos anos iniciais, tendendo a diminuição até por volta de 2003 a 2005. A partir daí, nos anos intermediários da série e até por volta de 2013 a 2014, os gastos aumentam. E, depois, tendem novamente a diminuir.

O primeiro pico, até por volta de 2003 a 2005, corresponde ao período de transição entre o segundo governo FHC e os anos iniciais do primeiro governo Lula. A diminuição dos gastos nessa época pode ser consequência tanto de mudanças nas políticas ambientais do governo federal após a sucessão quanto da chamada crise de confiança que impactou negativamente a economia à época, ou mesmo de ambos os processos. Com a manutenção da política macroeconômica pré-existente, a confiança retorna e a economia do país volta a crescer, até por volta de 2014, quando uma forte recessão se instala no país impactando negativamente os gastos públicos. O segundo pico nos gastos em meio ambiente do governo federal responde, portanto, a esse período de crescimento econômico e o arrefecimento dos gastos ao fim da série correlaciona-se à recessão econômica. Além da implementação de uma diversificada agenda ambiental, certas políticas públicas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por exemplo, também contribuíram para o aumento nos gastos ambientais observado nos anos intermediários da série e para alguns temas da CEA, mas, de forma efêmera. Além disso, foi verificada a articulação entre investimentos do governo federal na transposição do rio São Francisco e ações voltadas para a revitalização da bacia, saneamento e gestão de resíduos sólidos na região de influência da obra, também de maneira efêmera.

Comparado com outros países latino-americanos, são – proporcionalmente – pequenos os gastos em proteção do meio ambiente do governo central/federal do Brasil, indicando assim que os governos que se sucederam no comando do país ao longo dos últimos dezoito anos deram baixa prioridade orçamentária às políticas ambientais. A despeito disso, o Brasil desenvolveu uma série de ações que resultaram em progressos nas políticas ambientais. Alguns resultados foram mais tímidos, por exemplo, a melhoria na cobertura de esgotamento sanitário. Por sua vez, o país teve muito sucesso não só na redução das taxas de desmatamento e de emissão de gases causadores do efeito estufa, mas também na criação de áreas especialmente protegidas. Além disso, o Brasil desempenhou um papel de liderança entre as nações em desenvolvimento nas questões relacionadas às políticas globais de meio ambiente. Esse período de protagonismo parece ter ficado para trás e os sinais que temos na atualidade indicam mudança de rumo. Os já minguados gastos em meio ambiente estão sendo ainda mais reduzidos, bem como a capacidade do país de operar um papel central entre as nações na governança das políticas globais de meio ambiente.

A aplicação da CEA ao orçamento federal se mostrou bastante desafiadora, em particular dadas as mudanças que ocorreram na estrutura do governo e do planejamento de suas intervenções no nível de políticas públicas. A partir do contato com as bases de dados orçamentárias e a análise das ações, é perceptível um processo contínuo de aglutinação de temas das políticas públicas, refletida na estrutura dos planos plurianuais (PPAs) que se sucederam nesses dezoito anos, e na forma de seus programas e ações. Como consequência, ao longo do tempo, certos temas parecem ter sido *invisibilizados*. Notou-se também que alguns assuntos emergiram, para depois desaparecerem.

Nesta pesquisa, as limitações decorrentes dessas mudanças foram compensadas com a introdução de aperfeiçoamentos no método, como a adoção da variável *plano orçamentário* no processo de classificação das ações e dos gastos, de forma a procurar manter a mesma capacidade de resolução da pesquisa ao longo dos dezoito anos de execução orçamentária que foi trabalhado. Sem esta variável, não teria sido possível filtrar, apenas a partir das ações orçamentárias, certos tipos de gasto incorridos pelo governo federal a partir de 2015, quando foram introduzidas importantes mudanças na estrutura do planejamento federal.

Destaca-se que a participação do Brasil em fóruns internacionais, e mesmo demandas que se originam dos acordos e das convenções dos quais o país é signatário, requerem a elaboração de estudos sobre os gastos do país em vários temas. Na experiência dos autores, que ocasionalmente têm que se apoiar em respostas a demandas na área ambiental, se pede cada vez mais o refinamento na descrição dos gastos, o seu detalhamento. A aglutinação de temas das políticas públicas no orçamento federal contribuirá para tornar cada vez mais difícil a produção de tais informações, prejudicando, portanto, a capacidade do país de informar, com o refinamento necessário, os seus gastos em meio ambiente e em outras políticas públicas implementadas pelo governo federal.

SUMÁRIO EXECUTIVO