

GASTOS AMBIENTAIS DO GOVERNO FEDERAL: APERFEIÇOAMENTOS METODOLÓGICOS, ATUALIZAÇÃO PARA O PERÍODO BOLSONARO E AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL, EM ESPECIAL NO COMBATE AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA – A PASSAGEM DA BOIADA

João Paulo Viana

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2984-port>

Este estudo analisa os gastos ambientais do governo federal entre 2001 e 2022 por meio da aplicação da Classificação de Atividades Ambientais (Classification of Environmental Activities – CEA) da Organização das Nações Unidas (ONU) às ações orçamentárias, incorporando aperfeiçoamentos metodológicos no processo de seleção e identificação das despesas em relação à pesquisa anterior. Além disso, é realizada uma análise qualitativa e comparativa dos gastos e resultados alcançados no controle do desmatamento e queimadas na Amazônia entre o período Bolsonaro e governos anteriores, em face a mudanças deletérias introduzidas nas políticas ambientais durante sua gestão.

O governo federal gastou em meio ambiente uma média de R\$ 7,99 bilhões ao ano (a.a) entre 2001 e 2022, o que corresponde ao total de R\$ 175,75 bilhões em 22 anos. Os gastos ambientais representaram, em média, 0,11% do produto interno bruto (PIB) a.a. e 0,26% do gasto total do governo federal a.a. Em valores absolutos, o quadriênio correspondente ao período Bolsonaro (2019-2022) apresentou gasto total muito próximo àquele do quadriênio anterior (2015-2018), correspondente ao governo Dilma/Temer (R\$ 33,28 bilhões e 33,31 bilhões, respectivamente).

O comportamento de indicadores adotados na pesquisa reproduz igualmente a estabilidade entre os dois períodos, embora com pequenas reduções naquele mais recente, como no caso do gasto médio *per capita*: R\$ 39,17 (2019-2022) e R\$ 40,44 (2015-2018). Os principais órgãos responsáveis pelos gastos ambientais foram:

- Ministério do Meio Ambiente (MMA) – R\$ 57,90 bilhões (32,95%);
- Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – R\$ 25,95 bilhões (14,76%);
- Ministério da Saúde (MS) – 17,12 bilhões (9,74%);
- Ministério das Cidades (MCID) – R\$ 15,99 bilhões (9,10%); e
- Ministério do Trabalho (MTB) – R\$ 12,12 bilhões (6,90%).¹

Dos gastos ambientais, R\$ 118,41 bilhões (67,37%) foram aplicados em despesas correntes, enquanto R\$ 57,34 bilhões (32,63%) foram investidos em despesas de capital. No caso das despesas correntes, os destaques foram o pagamento do seguro defeso aos pescadores artesanais, R\$ 49,24 bilhões (correspondente a 41,59% das despesas correntes) e o pagamento

1. O MTE foi extinto em 2016, substituído pelo MTB, que por sua vez foi substituído pelo Ministério da Economia em 2019. O MTE foi recriado em 2023.

SUMEX

dos servidores ativos do MMA, dos seus órgãos vinculados, além da Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), R\$ 24,06 bilhões (ou 20,32%). No caso das despesas de capital os destaques foram os gastos com *auxílios* (R\$ 36,55 bilhões ou 63,74% das despesas de capital) e *obras e instalações* (R\$ 6,98 bilhões ou 12,17%). Os aperfeiçoamentos metodológicos resultaram em um incremento da ordem de 5% nas estimativas dos gastos ambientais do governo federal em relação ao estudo anterior, que cobriu os anos de 2001 a 2018.

Os gastos em atividades de proteção ambiental (grupo I da CEA) totalizaram R\$ 107,90 bilhões em 22 anos, 61,39% dos gastos ambientais, sendo estas as três principais atividades: classe 9 – *outras atividades de proteção ambiental*, contendo principalmente os salários dos servidores do MMA e vinculadas (R\$ 44,58 bilhões); classe 2 – relacionada a despesas com *saneamento* (R\$ 39,23 bilhões); e classe 6 – reúne as atividades de *proteção da biodiversidade e das paisagens*, inclusive aquelas de combate ao desmatamento e incêndios florestais (R\$ 12,40 bilhões).

No caso dos gastos em manejo dos recursos naturais (grupo II da CEA) o valor total das despesas alcançou R\$ 67,85 bilhões, 38,61% dos gastos ambientais, com destaques para a classe 12 – *manejo de recursos aquáticos, peixes e outras espécies* (R\$ 50,17 bilhões), sendo praticamente todo o valor destinado ao pagamento do seguro defeso ao pescador artesanal; e a classe 14, relacionada ao *manejo de recursos hídricos* (R\$ 8,22 bilhões). Dessa forma, a classe 12 é a mais importante em termos de montante dos gastos ambientais nos 22 anos estudados.

Se, do ponto de vista global, a tendência dos gastos ambientais foi de estabilidade, o comportamento dos gastos pelo recorte das classes da CEA revela um quadro diferente, mais complexo e preocupante. Duas classes, em particular,

chamam a atenção pela amplitude e implicações da redução nos gastos: a correspondente ao saneamento, que perdeu cerca de R\$ 2,2 bilhões no quadriênio 2019-2022 em relação ao quadriênio 2015-2018; e a que contém os salários dos servidores, com redução de aproximadamente R\$ 1,0 bilhão. No primeiro caso a consequência pode vir a ser o aumento do prazo para a universalização dos serviços de coleta de esgoto para além dos anos 2050. No quadriênio mais recente houve a aprovação de um novo marco regulatório para o saneamento com a sinalização de incremento da participação de investimento privado no setor, o que pode vir a compensar a redução observada nos gastos do governo federal. No segundo caso, o resultado é o enfraquecimento da atuação do MMA e de suas autarquias, uma vez que a diminuição do gasto decorre principalmente da perda de servidores.

Sete das quinze classes da CEA tiveram gastos médios no quadriênio 2019-2022 com valores inferiores a R\$ 20 milhões/ano. São elas:

- classe 4 – *proteção e recuperação do solo e dos recursos hídricos* (R\$ 15,93 milhões);
- classe 7 – *proteção contra a radiação* (R\$ 17,82 milhões);
- classe 10 – *manejo dos recursos minerais e energéticos* (R\$ 12,03 milhões);
- classe 11 – *manejo de recursos florestais* (R\$ 19,84 milhões);
- classe 13 – *manejo de outros recursos biológicos* (sem gastos identificados);
- classe 15 – *pesquisa e desenvolvimento para o manejo dos recursos naturais* (R\$ 12,06 milhões); e
- classe 16 – *outras atividades de manejo dos recursos naturais* (R\$ 10,40 milhões).

É pouco provável que gastos anuais dessa ordem sejam suficientes para custear a implementação de políticas e iniciativas associadas a esses temas ambientais em escala nacional pelo governo federal. Assim, considerando a conhecida

limitação de recursos para o meio ambiente e a crescente influência do Poder Legislativo sobre o processo orçamentário, o chamado *semipresidencialismo orçamentário*, é possível que se torne mais difícil a alocação de recursos em temas considerados prioritários pelos operadores das políticas ambientais. Não se pode descartar, inclusive, que os valores baixos verificados para as sete classes da CEA citadas já sejam reflexo dessa nova forma de *governança orçamentária*.

Quanto aos aumentos, o destaque principal é para a classe 1, que reúne as atividades de *proteção do ar e do clima*, com a manutenção de repasses do MMA para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), relacionado ao financiamento de projetos do Fundo Clima: aumento de cerca R\$ 900 milhões no último quadriênio, 2019-2022. Entretanto, os resultados de duas classes adicionais que também tiveram aumentos significativos devem ser considerados com ressalvas: a classe correspondente ao *manejo de recursos aquáticos*, que apresentou aumento de quase R\$ 3 bilhões no quadriênio 2019-2022; e a classe correspondente à *proteção da biodiversidade e das paisagens*, com incremento de aproximadamente R\$ 360 milhões. No primeiro caso a ressalva decorre de que o aumento provavelmente foi resultado, na quase integralidade, do pagamento de seguro defeso em processos fraudulentos, denunciados na Operação Tarrafa, da Polícia Federal, que estão sendo investigados. No segundo caso, o aumento se deve, predominantemente, aos maiores gastos no combate ao desmatamento e aos incêndios florestais na Amazônia, que, no entanto, apenas em 2022 mostrou inversão da tendência de aumento.

A comparação entre os três períodos selecionados para analisar em detalhes as características das intervenções federais em atividades de comando e controle no combate ao desmatamento e incêndios florestais na Amazônia mostraram que o maior envolvimento das Forças Armadas, inclusive com orçamento superior ao dos órgãos ambientais, não resultou no controle

das taxas de desmatamento no triênio 2019-2021. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), órgãos com atuação-chave nesses temas, perderam pouco mais de 70% do orçamento entre os triênios 2012-2014 e 2019-2021, valores correspondentes a R\$ 364 milhões e R\$ 23 milhões, respectivamente. O Fundo Amazônia (FA), operado pelo BNDES, constituído principalmente por doações da Noruega e da Alemanha, a partir de 2015, passou a apoiar fortemente órgãos federais envolvidos em atividades de combate ao desmatamento: R\$ 326 milhões, em valores correntes.

No caso do Ibama, o apoio do FA cobriu cerca de 62% dos gastos de combate ao desmatamento e aos incêndios florestais entre 2016 e 2022. O percentual alcança 73% se for descontado o aporte que o instituto recebeu, em caráter excepcional, vindo de recursos recuperados pela Operação Lava Jato. No caso do Inpe, o apoio do FA para atividades de monitoramento do desmatamento e queimadas foi muito mais intenso, correspondendo a quase três vezes (R\$ 93 milhões) o montante estimado entre 2015 e 2022 dos gastos com recursos do orçamento federal (R\$ 32 milhões). A paralização do FA a partir de 2019, induzido por atuação do governo Bolsonaro, impediu a renovação desses apoios, bem como a seleção e o financiamento de novos projetos.

Assim, embora os gastos ambientais do governo federal tenham mostrado globalmente tendência de estabilidade, com a adoção do recorte temático fica evidente um quadro diversificado e preocupante. Os incrementos mais vultosos teriam ocorrido como resultado de fraude, caso do seguro defeso, ou ainda não se refletiram de maneira evidente em benefícios para a agenda ambiental, como no caso do combate ao desmatamento e aos incêndios florestais. As reduções, por sua vez, comprometeram políticas fundamentais, como é o caso do saneamento, e a gestão do MMA e órgãos vinculados. Os baixos valores investidos em

SUMEX

diversos temas sinalizam dificuldades ou mesmo inviabilidade na implementação de políticas e iniciativas associadas a esses temas em escala nacional pelo governo federal. A qualidade do gasto ambiental, portanto, se deteriorou na gestão Bolsonaro.

O fracasso do governo federal em controlar os desmatamentos e os incêndios florestais no triênio 2019-2021, a despeito do aumento dos gastos nesse tema, provavelmente tem relação direta com mudanças de larga escala induzidas pelo governo Bolsonaro nas políticas e nas instituições ambientais. Uma mudança importante sobre a dinâmica do desmatamento na Amazônia foi a que ocorreu nos procedimentos administrativos do Ibama relacionados à aplicação e processamento de infrações ambientais. A paralização do sistema passou aos infratores a mensagem de que era possível atuar livremente. Assim, no ambiente político e institucional de então, era apenas natural que os incêndios e desmatamento persistissem fora de controle. A boiada desfilou com tranquilidade. A recente inversão da tendência de incremento contínuo na taxa de desmatamento medida pelo Inpe no ocaso da gestão Bolsonaro pode ser reflexo de mudança da governança da estrutura de combate ao desmatamento iniciada em 2021, com a desmobilização das Forças Armadas dessa tarefa, que passou a ser coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). A correlação inversa entre gasto e taxa de desmatamento encontrada na pesquisa indica que o apoio orçamentário é essencial para o controle de fenômenos como incêndios florestais e desmatamento, mas a existência de uma política pública bem estruturada e a articulação institucional, como proporcionadas pelo *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*, são requisitos necessários para o sucesso da atuação do governo, tornando-a mais efetiva.

A mudança de governo promovida pelo resultado da eleição presidencial em 2022, com o retorno do protagonismo do MMA na

implementação das políticas ambientais deve contribuir para a manutenção da redução da taxa de desmatamento. Entretanto, os operadores das políticas ambientais terão que atuar dentro de um novo sistema de *governança orçamentária*, no qual é possível que se torne cada vez mais difícil a alocação de recursos em temas prioritários.