

GASTOS DO GOVERNO FEDERAL NA PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DAS PAISAGENS (2001-2022): AS DESPESAS TÍMIDAS DO PAÍS QUE ABRIGA A MAIOR BIODIVERSIDADE DO PLANETA

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). *E-mail:* jp.viana@ipea.gov.br.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3038-port>

Este trabalho analisa de forma detalhada os gastos do governo federal em proteção da biodiversidade e das paisagens 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 federais. Para tanto, as ações foram classificadas em três subclasses adaptadas da CEA e, adicionalmente, foi desenvolvida uma classificação constituída por doze subclasses temáticas, de maneira a expressar a diversidade das ações orçamentárias e das atividades voltadas para a proteção da biodiversidade e das paisagens pelo governo federal brasileiro. O estudo compara, ainda, os gastos nacionais com os de outros países, bem como com estimativas disponíveis para o Brasil produzidas pela Secretaria do Orçamento Federal em colaboração com a Secretaria do Tesouro Nacional (aplicação da Classificação de Funções de Governo – Cofog), e também pela Iniciativa de Financiamento para a Biodiversidade (Biodiversity Finance Initiative – Iniciativa Biofin), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

No período de 2001 a 2022, o gasto total com proteção da biodiversidade e das paisagens foi de R\$ 12,40 bilhões (ou R\$ 563,73 ± 197,34 milhões por ano). Os três principais ministérios responsáveis por esse montante foram:

- o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com R\$ 8,98 bilhões, ou 72,43% do total, gastos especialmente em temas relacionados ao combate ao desmatamento e a incêndios florestais, e à implementação de unidades de conservação (UCs);
- o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com R\$ 1,36 bilhão, ou 10,95% do total, despendidos especialmente na proteção de terras indígenas (TIs); e
- o Ministério da Defesa (MD), com R\$ 894,74 milhões, ou 7,21% do total, gastos predominantemente em ações de apoio ao combate ao desmatamento e aos incêndios florestais na Amazônia.

As despesas correntes totalizaram R\$ 9,35 bilhões (75,43%) e as despesas de capital, R\$ 3,05 bilhões (24,57%). Os gastos representam, em média, 0,018% do gasto total do orçamento federal, 0,008% do produto interno bruto (PIB) brasileiro ou, ainda, R\$ 2,84 *per capita* ao longo dos 22 anos estudados.

O comportamento dos indicadores aponta para três períodos com maior intensidade nos gastos, listados a seguir.

SUMEX

- 1) O período 2001-2003, associado a uma fase de construção e implementação de políticas por meio de subsídios gerados pela execução de projetos – como o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio I) e o Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para a Biodiversidade (Probio II) –, com o apoio de recursos internacionais. No caso do PPG7, ocorreu importante contribuição para um intenso processo de regularização de TIs.
- 2) Os anos 2012-2015, associados ao período pós-criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a maiores gastos em UCs, regularização de territórios quilombolas e apoio a populações tradicionais, bem como à intensificação das atividades de comando e controle, com a redução das taxas de desmatamento na Amazônia aos menores níveis já registrados.
- 3) O período 2019-2022, associado também à intensificação das atividades de comando e controle com vigorosa participação das Forças Armadas, por meio de três operações de garantia da lei e da ordem (GLO) e protagonismo no acesso a recursos orçamentários, com resultados não tão significativos.

Na década mais recente, a crise econômica enfrentada pelo país a partir de 2013-2014 resultou na redução de orçamento para atividades de proteção da biodiversidade e paisagens, com o cancelamento de programas como o Bolsa Verde (BV) e a redução de recursos para o combate ao desmatamento. A atuação do governo federal no combate ao desmatamento passou a depender fortemente de apoio financeiro do Fundo Amazônia (FA) para a fiscalização ambiental, por meio de

projetos submetidos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), e para o monitoramento do desmatamento e de incêndios florestais, por meio de projetos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) em parceria com a Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais (Funcate). A interferência do governo Jair Bolsonaro (2018-2022) no FA resultou na suspensão da renovação e da contratação de projetos.

Com relação ao comportamento dos gastos por subclasses da CEA e subclasses temáticas, a subclasse 6.1 – proteção, conservação e uso sustentável – apresentou tendência de redução entre os anos iniciais da série e até por volta de 2008, aumentando até 2013, quando passou a oscilar fortemente ano a ano. Em certos anos, particularmente 2017, 2019 e 2020, foram despendidos valores expressivos na regularização fundiária de UCs por meio do pagamento de precatórios (R\$ 437 milhões, R\$ 217 milhões e R\$ 102 milhões, respectivamente). O valor gasto em 2017, apenas na regularização fundiária de UCs, representou cerca de metade do gasto total em proteção da biodiversidade e das paisagens naquele ano. Certos eventos, como a criação do ICMBio em 2007 e a instituição do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.888 de 2010), podem ter contribuído para o aumento de gastos com a gestão e a proteção de UCs, e para a regularização de territórios quilombolas, observados na segunda década do período estudado. Em valor médio do gasto por ano, os três temas mais importantes dessa subclasse foram: proteção de UCs (R\$ 179,10 milhões ao ano – a.a.); proteção de TIs (R\$ 60,86 milhões a.a.) e ações de apoio aos povos e comunidades tradicionais (R\$ 31,43 milhões a.a.). Este último tema foi beneficiado pelos gastos expressivos do BV, que totalizaram R\$ 612,80 milhões entre 2011 e 2017, quando foi cancelado pelo MMA devido à falta de recursos orçamentários.

A subclasse 6.2 incluiu apenas dois temas – o da restauração de ecossistemas e o do combate

ao fogo e ao desmatamento ilegal –, tendo o peso do tema combate ao fogo e ao desmatamento definido o comportamento dos gastos ao longo do período estudado, com um pico em 2012-2014 e outro em 2019-2022. O primeiro pico coincidiu com a intensificação da atuação federal no combate ao fogo e ao desmatamento ilegal na Amazônia, que resultou nas menores taxas de desmatamento até hoje registradas. Com relação ao segundo pico, no triênio 2019-2021, que correspondeu a um período com maior envolvimento das Forças Armadas, o governo federal não logrou êxito na redução das taxas de desmatamento. Apenas em 2022, ocaso do período Bolsonaro, ocorreu inflexão na tendência de aumento, que coincidiu com a desmobilização das Forças Armadas e a migração do papel de coordenação da atuação federal, a partir de 2021, para o MJSP. Adicionalmente, mudanças de larga escala nas políticas ambientais – em particular, as alterações no processo sancionador ambiental do Ibama e a priorização orçamentária para custear a participação das Forças Armadas nas atividades de comando e controle em detrimento dos órgãos ambientais – provavelmente contribuíram para explicar o comportamento da taxa de desmatamento nos anos 2019-2022.

O gasto médio anual do tema combate ao fogo e ao desmatamento foi o mais elevado entre os doze definidos pela pesquisa, correspondendo a R\$ 198,10 milhões a.a. Por sua vez, o gasto médio no segundo tema, restauração de ecossistemas, foi da ordem de R\$ 21,50 milhões a.a., com destaque para o Projeto Corredores Ecológicos do PPG7 e a recuperação ambiental de áreas degradadas de empresas de mineração falidas ou insolventes que atuaram na região carbonífera sul-catarinense. Por fim, a subclasse 6.3 não teve

gastos identificados, enquanto a 6.4 – políticas e gestão – foi a que apresentou os menores valores, nos temas gestão (gasto médio de R\$ 14,69 milhões a.a.) e tratados e instituições internacionais (R\$ 4,06 milhões a.a.).

Os gastos do governo central (federal) do Brasil em proteção da biodiversidade e das paisagens se mostraram relativamente tímidos, quando comparados aos do Chile e da Costa Rica, e se equivalem aos gastos do Peru. Considerando-se que o Brasil é o país que apresenta a maior biodiversidade do planeta, isto é uma forte indicação de que essa agenda é subfinanciada no país. Assim, os governos que se sucederam no comando do país ao longo dos últimos 22 anos deram baixa prioridade orçamentária a esse tema. Corrobora essa afirmação a estimativa de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) em 2013,¹ segundo a qual o passivo na regularização fundiária de UCs demandaria o prazo de um século para ser resolvido, se mantidos os valores aplicados nesse período.

A aplicação das subclasses da CEA às ações orçamentárias relacionadas à proteção da biodiversidade e das paisagens se mostrou desafiadora, tal qual ocorrido em pesquisa de 2020,² quando da aplicação ao nível das classes da CEA, necessitando adaptações. Provavelmente, o problema identificado na pesquisa atual – as características utilizadas para definir as subclasses CEA não serem apropriadas para aplicação nas ações orçamentárias – deverá se repetir, quando o processo for replicado para outras classes da CEA. Destaca-se que o pequeno número de subclasses da CEA resulta na agregação de uma grande variedade de atividades ambientais, o que contribui para ocultar a diversidade temática das ações orçamentárias em proteção

1. Brasil. Tribunal de Contas da União. *Relatório da auditoria coordenada em unidades de conservação no bioma Amazônia*. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload>.

2. Viana, J. P. et al. *Dimensionamento e comportamento dos gastos ambientais do governo federal: 2001 a 2018*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2609). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10305/1/td_2609.pdf.

SUMEX

da biodiversidade e das paisagens. O desenvolvimento das doze subclasses temáticas aqui apresentadas contribuiu para detalhar a atuação do governo federal na proteção da biodiversidade e das paisagens.

A comparação das estimativas do presente estudo com aquelas produzidas pela Iniciativa Biofin e pela aplicação da Cofog ao Orçamento-Geral da União (OGU) revelou diferenças importantes, mais significativas no primeiro caso, uma vez que a CEA e a Cofog derivam de um mesmo sistema de classificação, a Classificação de Atividades de Proteção Ambiental (Classification of Environmental Protection Activities – Cepa), da ONU. Os valores anuais médios estimados foram: Biofin (R\$ 4,46 ± 0,83 bilhões), Cofog (R\$ 2,90 ± 0,47 bilhões) e CEA (R\$ 0,67 ± 0,19 bilhão). O maior valor da iniciativa Biofin decorre da grande amplitude das tipologias de temas ambientais que podem vir a produzir algum impacto positivo sobre a biodiversidade, conforme a metodologia desenvolvida pelo PNUD para a estimação dos gastos.

A Cofog, por sua vez, inclui gastos com pessoal e administração do ICMBio e do Ibama, além de ajustes metodológicos para adequar os valores estimados dos gastos às diretrizes do *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (Government Finance Statistics Manual)* de 2014 do Fundo Monetário Internacional (FMI). Com a exclusão de tais agregados, ocorre uma razoável convergência dos valores da Cofog em direção àqueles estimados pela pesquisa, por meio da aplicação da CEA. Entretanto, foram encontradas divergências na classificação de certas ações orçamentárias, entre aquelas classificadas pela pesquisa e aquelas classificadas na aplicação da Cofog ao OGU. Em parte, isso é resultado de características intrínsecas aos sistemas Cofog e CEA, o primeiro concebido para acomodar todas as funções de governo, e o segundo para conter as atividades relacionadas à proteção do meio ambiente e ao manejo dos recursos naturais.

Outra parte, entretanto, está relacionada a inconformidades na classificação de determinadas ações orçamentárias. Esses achados indicam a necessidade da introdução de aperfeiçoamentos no processo de classificação das ações orçamentárias nas funções e subfunções da Cofog. Entre os aperfeiçoamentos, é recomendável a universalização dos planos orçamentários (POs) como a variável definidora da classificação dos gastos do OGU, na mesma linha adotada na presente pesquisa. Adicionalmente, a adoção de um terceiro nível hierárquico na Cofog seria útil no sentido de apoiar o detalhamento dos gastos de uma maneira geral, sendo necessário que este tenha característica semelhante à matricialidade das subfunções utilizadas na classificação de despesas no OGU, pois tal propriedade torna possível que as subfunções se combinem a funções diferentes daquelas a que estão diretamente relacionadas. A matricialidade permitiria, portanto, expressar dentro da Cofog a transversalidade intrínseca a certas ações e planos orçamentários, algo que no estágio atual não se mostra possível. Ainda com foco em futuros aperfeiçoamentos metodológicos, considerando-se os resultados da pesquisa, torna-se evidente a necessidade de avançar no sentido de incorporar os gastos com pessoal e administração do ICMBio à classe 6 da CEA, de maneira a dimensionar de forma mais precisa os gastos do governo federal com a proteção da biodiversidade e das paisagens.

Os valores levantados para os gastos brasileiros em relação a outros países com a proteção da biodiversidade e das paisagens, como anteriormente comentado, sugerem que existe subfinanciamento para essa classe da CEA por parte do governo federal. A forma de superar esse problema é expandir as fontes públicas e privadas de recursos e de financiamentos para aplicação na proteção e conservação da natureza. O estudo abordou duas experiências brasileiras nesse sentido, que mostraram trajetórias ambíguas: i) o BV, de pagamento por serviços ambientais, que operou por sete anos com recursos do OGU e foi cancelado em 2017 devido à crise econômica

que se instalou na época e afetou negativamente o orçamento do MMA; e ii) o FA, com doações majoritariamente internacionais. Embora tenha financiado inúmeros projetos da sociedade civil e governamentais, o FA foi alvo de interferências durante o período Bolsonaro e acabou sendo suspenso. Essas duas iniciativas foram retomadas em 2023, com a posse do terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O que aconteceu nesses dois casos demonstra a fragilidade a que estão expostos certos tipos de iniciativas, dependentes de questões orçamentárias ou do viés político de governos que se sucedem.

Do ponto de vista do Poder Executivo, o momento atual tende a ser favorável à temática ambiental. De outra forma, e do ponto de vista do espaço orçamentário, mudanças recentes no processo de governança orçamentária podem vir a ter repercussões negativas. Levando-se em conta a conhecida limitação de recursos para o meio ambiente e a crescente influência do Poder Legislativo sobre o processo orçamentário, é possível que se torne cada vez mais difícil a alocação de recursos em temas considerados prioritários pelos operadores das políticas ambientais. A partir desse quadro, não será surpresa se a timidez dos gastos federais em proteção da biodiversidade e das paisagens se tornar mais evidente.