



**O FINANCIAMENTO DA GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL: UMA
AVALIAÇÃO A PARTIR DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL
(2005-2022)**

Camila Rizzini Freitas, UFRJ
Rodrigo Abreu Carvalho, UFRJ
Antonio Oviedo, ISA

JUNHO 2022

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. O TAMANHO DO DESMONTE.....	8
3. NOTAS METODOLÓGICAS	14
3.1. METODOLOGIA.....	14
3.2. DESAFIOS E LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS.....	16
4. FINANCIAMENTO PÚBLICO DA GESTÃO AMBIENTAL	18
4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	18
4.2. ANÁLISE FUNCIONAL DA DESPESA: GASTOS COM GESTÃO AMBIENTAL	20
4.2.1. <i>Teto de Gastos e o encolhimento das despesas discricionárias no orçamento do governo federal</i>	26
4.3. UMA VISÃO A PARTIR DA ANÁLISE DOS ÓRGÃOS E UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS.....	28
4.3.1. <i>Ministério do Meio Ambiente (MMA)</i>	28
4.3.2. <i>IBAMA e ICMBio</i>	31
4.3.3. <i>Serviço Florestal Brasileiro (SFB)</i>	33
4.3.4. <i>Fundação Nacional do Índio (FUNAI)</i>	36
4.4. ANÁLISE PROGRAMÁTICA: AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	37
4.4.1. <i>Ações de fiscalização e combate ao desmatamento e queimadas</i>	39
4.4.2. <i>Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas</i>	42
4.4.3. <i>Proteção territorial das comunidades indígenas e ao processo de demarcação de Terras Indígenas (TI);</i> 44	
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48
APÊNDICE I – GLOSSÁRIO.....	51
APÊNDICE II – ATOS NORMATIVOS E DEMAIS MEDIDAS DE DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL	54
APÊNDICE III – O RESULTADO DO RETROCESSO: INDICADORES AMBIENTAIS	57
APÊNDICE IV – INDICADORES DE DESEMPENHO	58

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de Desmatamento na Amazônia Legal (1988-2021).....	9
Gráfico 2 - Área de Cicatriz de Fogo por Bioma (1985-2020).....	11
Gráfico 3 - Área de Mineração em Terras Indígenas (1985-2020).....	12
Gráfico 4 - Incremento de Desmatamento em Terras Indígenas (TI) e Unidades de Conservação (UC) na Amazônia Legal	13
Gráfico 5 - Evolução da Despesa na Função 18 Gestão Ambiental (2005-2022)	22
Gráfico 6 - Dotação Inicial das Subfunções Finalísticas da Gestão Ambiental	23
Gráfico 7 - Despesa Liquidada em Subfunções Finalísticas da Gestão Ambiental.....	24
Gráfico 8 - Despesa Liquidada em Subfunções Finalísticas da Gestão Ambiental (sem Recursos Hídricos).....	25
Gráfico 9 - Evolução da despesa do MMA (2005-2022)	29
Gráfico 10 - Despesas discricionárias e obrigatórias do MMA	30
Gráfico 11 - Despesas liquidadas com Pessoal e Encargos Sociais do IBAMA e ICMBio	32
Gráfico 12 - Despesa Discricionária liquidada do IBAMA e ICMBio	33
Gráfico 13 - Evolução da despesa do Serviço Florestal Brasileiro (SFB).....	34
Gráfico 14 - Despesas Primárias Obrigatórias e Discricionárias do SFB	35
Gráfico 15 - Evolução da despesa da FUNAI	36
Gráfico 16 - Despesas obrigatórias e discricionárias da FUNAI	37
Gráfico 17 - Controle e Fiscalização Ambiental (ação 214N)	38
Gráfico 18 - Ações de fiscalização ambiental e combate ao desmatamento e queimadas	40
Gráfico 19 - Ação 20V9 - Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE).....	42
Gráfico 20 - Ações de Indenização e Demarcação de Terras das Comunidades Remanescentes de Quilombos.....	43
Gráfico 21 - Ações de Reconhecimento, Demarcação de Terras Indígenas.....	45
Gráfico 22 - Despesa liquidada em gestão ambiental como porcentagem do PIB (GA/PIB)	59
Gráfico 23 - Despesa liquidada em gestão ambiental por área de UC e área de TI (hectare) (GA/UC e GA/TI)	60

Gráfico 24 - Despesa liquidada em gestão ambiental por área de UC e área de TI (hectare) (GA/UC e GA/TI) - Sem Recursos Hídricos.....	61
Gráfico 25 - Despesa Per Capita Liquidada em Gestão Ambiental	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Alterações na vinculação entre órgãos e unidades orçamentárias (2005-2022)	16
---	----

1. INTRODUÇÃO

O desmatamento continua em alta na Amazônia. Segundo dados do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), o número de alertas registrados nos cinco primeiros meses de 2022 é o maior desde 2016. No período, foram contabilizados 2.744,41 km² de áreas sob alerta. O acumulado de 2022 já representa 21% de tudo que foi desmatado no ano de 2021, quando 13.038 km² (taxa consolidada) de florestas foram derrubadas. A expectativa é que, se o desmatamento continuar no ritmo que está, a cifra para o ano de 2023 chegue a 15 mil km² de destruição na Amazônia.

O dado chama a atenção por se tratar de um período no qual as taxas costumam ser menores, indicando uma possível antecipação das ações de derrubada que anunciam a chegada do período de seca de maio a setembro¹ (NOBRE, C. e FISCH, G., s.d.).

A piora mais recente das taxas de desmatamento coincide com uma série de medidas de flexibilização das políticas de comando-e-controle, intervenções políticas nos órgãos ambientais e sucessivos cortes orçamentários que afetaram as principais instituições executoras da política ambiental brasileira. Isto é, o atual desmonte da política ambiental brasileira pode ser entendido como consequência de uma diretriz deliberada de desregulamentação e de ingerência², somadas ao esvaziamento do financiamento público para a gestão ambiental (FEARNSIDE, 2019; BARCELOS, 2020; LIMA; COSTA, 2021).

Para sua efetiva implementação e execução, a política ambiental depende fortemente de recursos orçamentários da União. Marcada por uma multiplicidade de programas e ações intersetoriais, a execução da política demanda uma grande capacidade de coordenação entre os órgãos e os ministérios competentes, o que, por sua vez, exige um constante fortalecimento das capacidades institucionais (GRAMKOW, 2018; YOUNG *et al.*, 2018). Consequentemente, todos os programas e ações ambientais passam a depender da disponibilidade de recursos públicos oriundos do orçamento nacional e subnacional.

¹ Segundo dados de Nobre e Fish (s.d). Disponível em: <http://climanalise.cptec.inpe.br/~rclimanl/boletim/cliEsp10a/fish.html>.

² A título de exemplo, a investigação da Polícia Federal batizada de 'Akuanduba' que investiga integrantes do MMA e do IBAMA, além do então ministro Ricardo Salles, apura indícios de corrupção, advocacia administrativa, prevaricação (que consiste em não cumprir, por interesse ou má-fé, os deveres inerentes a um cargo) e facilitação de contrabando de madeira nativa. Sobre isso ver: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/05/pf-deflagra-operacao-akuanduba-para-apurar-crimes-em-orgaos-ambientais>

No entanto, desde 2014 é percebida uma queda nos investimentos nas políticas públicas sociais, ambientais, e de saúde no Brasil. No caso da Política Ambiental, o Relatório “*O Financiamento da Gestão Ambiental no Brasil: uma avaliação a partir do orçamento público federal*” (ALVARENGA JR. *et al.*, 2019) mostra que os gastos ambientais do governo federal não apresentam uma trajetória de crescimento sustentando ao longo das últimas décadas, correspondendo a uma parcela relativamente pequena dos gastos totais da União. Além disso, o relatório destaca a queda continuada dos gastos discricionários que representam as ações finalísticas da gestão ambiental, coincidindo com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 95 (conhecida como “Teto de Gastos”).

A partir da publicação do relatório, em 2019, o cenário se agravou com cortes expressivos em programas ambientais, a paralisação do Fundo Clima e do Fundo Amazônia devido a alterações nos comitês de gestão e ao sucateamento dos principais órgãos federais de fiscalização ambiental. Ademais, as alterações institucionais na governança da política ambiental implicaram na transferência de órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e suas respectivas pastas para outros ministérios, resultando em enxugamento das pastas ambientais dentro do principal órgão executor da Política.

Neste contexto, o presente relatório buscou levantar o financiamento público da política ambiental brasileira desde 2005, com enfoque de análise para o orçamento e as mudanças institucionais ocorridas após a publicação do último relatório, em 2019. A próxima seção apresenta o levantamento dos principais pontos de desregulamentação ambiental e desmonte institucional da política ambiental, que serviram de subsídio para a análise da execução orçamentária dos órgãos ambientais federais. A seção 2 apresenta a metodologia de apuração da execução orçamentária ambiental do governo federal utilizada no âmbito deste relatório. A seção 4 traz as análises da execução orçamentária da gestão ambiental federal com diferentes recortes: análise funcional das despesas em gestão ambiental, análise das despesas da instância coordenadora e executora da política ambiental brasileira – o Ministério do Meio Ambiente – e dos órgãos ambientais federais (IBAMA, ICMBio, SFB e FUNAI), além da análise programática. Por fim, a seção 5 traz as conclusões do presente relatório.

2. O TAMANHO DO DESMONTE

Desde 2014 é percebida a queda nos investimentos nas políticas públicas sociais, ambientais, e de saúde no Brasil. Na esfera ambiental, medidas como a flexibilização do processo de licenciamento ambiental, redução da área de Unidades de Conservação (UCs) na Mata Atlântica e na Amazônia, cortes expressivos no orçamento do Ministério do Meio Ambiente - reduzindo ou extinguindo importantes programas de governo (ver seção 4.3) - cortes nos setores de ciência e tecnologia, entre outras, resultando em verdadeiros entraves à continuidade dos avanços socioambientais já realizados no Brasil (CAVALETT, 2018; ASCENMA, 2020; SANTOS *et al.*, 2021; BARCELOS, 2020).

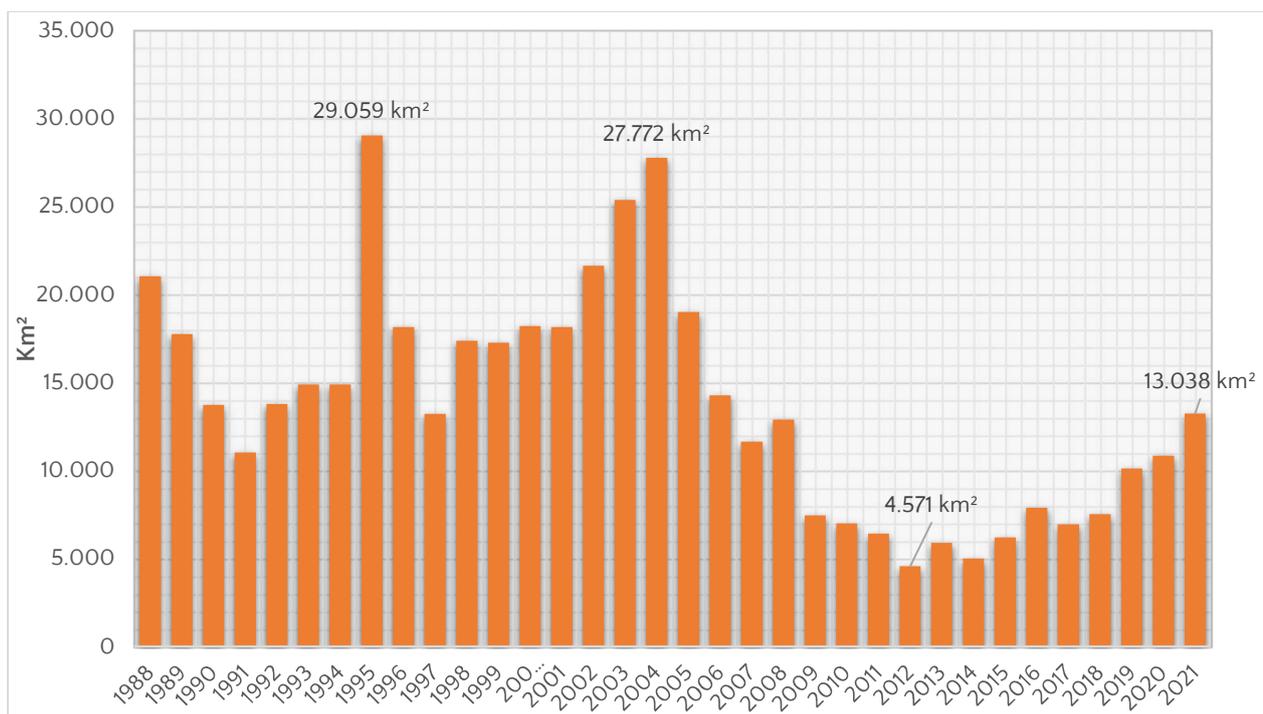
Segundo dados do monitor da política ambiental do “Projeto Política Por Inteiro”, desde 2019 foram publicados 1.415 atos do executivo com impacto significativo sobre o meio ambiente, contendo 141 atos associados à reforma institucional, 65 atos associados à desregulamentação, 64 de flexibilização, 33 de “revogação” e 39 de “revisão”. O Apêndice II apresenta a sintetização dos principais atos normativos do executivo e demais medidas de desregulamentação ambiental que tiveram movimentação no congresso ou adotados nos últimos três anos.

Protocolada em novembro de 2020, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 760 solicita, entre outros pontos, a retomada do cumprimento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), plano em grande parte responsável pela queda de 83% na taxa de desmatamento na Amazônia Legal, entre 2004 e 2012, e que teria sido abandonado pelo governo federal nos últimos anos. A ADPF solicita a redução do desmatamento na Amazônia para uma taxa de 3.925 km² até 2021 — o que já deveria ter ocorrido em 2020, segundo a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n.º 12.187/2009) — e que haja uma moratória do desmatamento na região por um ano caso o objetivo não seja atingido.

Nesse sentido, o Gráfico 1 mostra o crescimento da taxa de desmatamento na Amazônia Legal desde 2014, com aumento acentuado nos últimos anos, inclusive no ano de 2020 marcado pelo início da Pandemia da COVID-19. Em 2021, chegou-se ao patamar de 13.038 km², aumento de 20,2% com relação ao ano anterior. Como consequência do desmatamento, dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) mostram que entre 2018 e 2020 houve um aumento nas emissões de

gases de efeito estufa (GEE) em 30,8%, puxadas principalmente pelo segmento de 'Mudança de Uso da Terra e Florestas' e chegando ao patamar mais alto de emissões desde 2006. Cabe destacar, que em 2020 o mundo vivenciou, na média, uma queda nas emissões de GEEs devido à paralisação de algumas atividades econômicas por ocasião da pandemia, resultando na retração em quase 7% das emissões globais de GEEs. O Brasil, na contramão do mundo, aumentou suas emissões em 9,5%.

Gráfico 1 - Taxa de Desmatamento na Amazônia Legal (1988-2021)



Fonte: Mapa de Desmatamento - PRODES/INPE. Acesso em 7 abril 2022. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>.

Nesse sentido, ao analisar os principais atos legislativos, aplicação de multas ambientais e desmatamento no período entre 2019 e 2020, Vale *et al.* (2021) levantaram 57 atos legislativos que fragilizaram a política de preservação e conservação ambiental no Brasil. Os dados mostram que quase metade destes Atos tiveram movimentação no período de sete meses de Pandemia, e em um dos meses mais críticos da Pandemia com um número

recorde de 16 Atos³. Em relação às multas ambientais, durante o mesmo período, houve uma redução de 72% na aplicação de multas do IBAMA (VALE *et al.*, 2021).

Em auditoria realizada em julho de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou que as mudanças na governança da política de combate e controle do desmatamento, após o abandono do PPCDAm, apresentam problemas como a redução da participação da sociedade civil e demais partes interessadas no planejamento e execução da política⁴, assim como a falta de definição das competências do recém recriado Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), que pode apresentar sobreposições com as atribuições do MMA.

O aumento do desmatamento é crítico não apenas ao intensificar a perda de biodiversidade ou aumento dos GEEs, mas também tem sido apontado como um dos fatores para o surgimento de novos surtos epidêmicos, uma vez que o avanço do desmatamento altera o habitat natural de espécies selvagens que migram para áreas de ocupação humana, assim como reduz a diversidade biológica, facilitando o contato dos patógenos que podem ser prejudiciais à saúde humana (CARVALHO, 2020).

Com relação à referida ADPF, no dia 6 de abril de 2022, a ministra Carmen Lúcia do Supremo Tribunal Federal (STF) votou em favor do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento na Amazônia, ordenando-se, assim, que o Governo Federal apresente um plano, contendo o detalhamento de medidas e metas necessárias para o combate ao desmatamento e preservação dos direitos das comunidades indígenas.

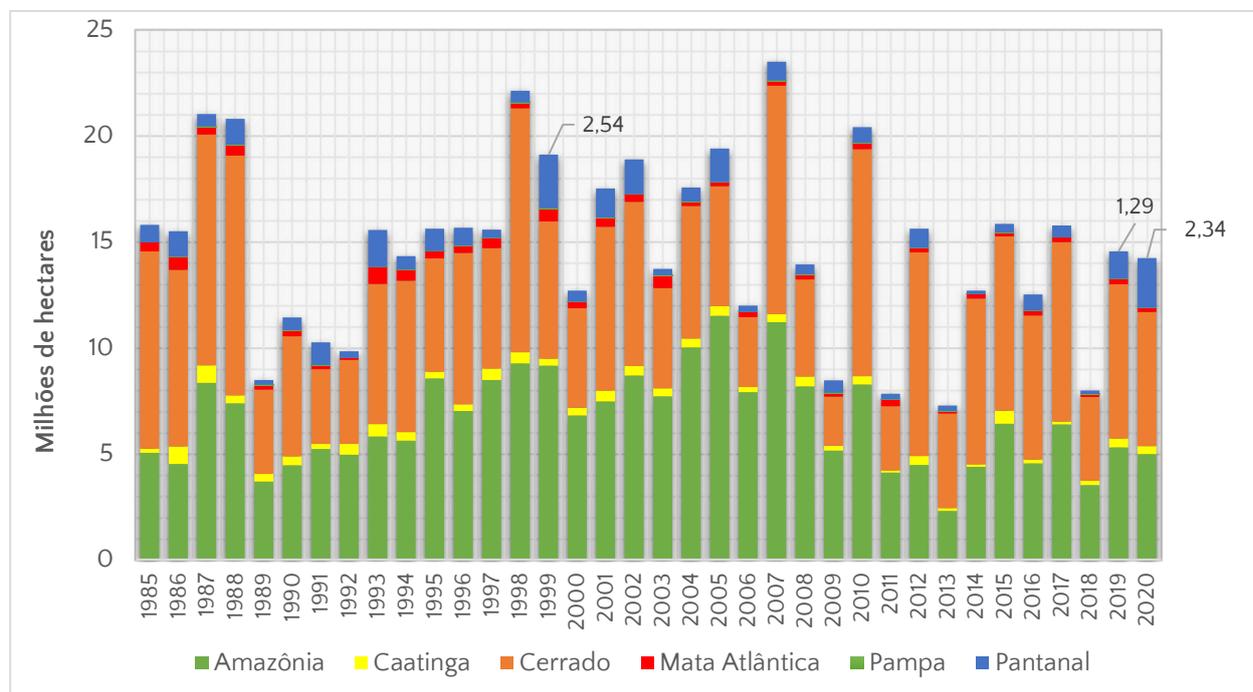
Além do aumento do desmatamento na Amazônia Legal, segundo dados do Portal de Queimadas do INPE⁵, o ano de 2020 destacou-se pelo recorde de área queimada no bioma Pantanal desde 1998, como pode ser observado no Gráfico 2.

³ Destacam-se ainda a Medida Provisória nº 910 de 2019 (conhecida como “MP da Grilagem”), o Projeto de Lei nº 2.633 de 2020 e o PL nº 510 de 2021. Em fevereiro de 2021, o governo federal lançou o Programa Titula Brasil, que delega aos municípios a função de titulação de terras públicas ocupadas de forma irregular.

⁴ Especificamente com relação ao Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023.

⁵ Disponível em: http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_paises/. Acesso em 10 jan. 2021.

Gráfico 2 - Área de Cicatriz de Fogo por Bioma (1985-2020)



Fonte: Projeto MapBiomas - Mapeamento de cicatrizes de fogo no Brasil - Coleção 1, acessado em 07 abr. 2022 através do link: <https://mapbiomas.org/estatisticas>.

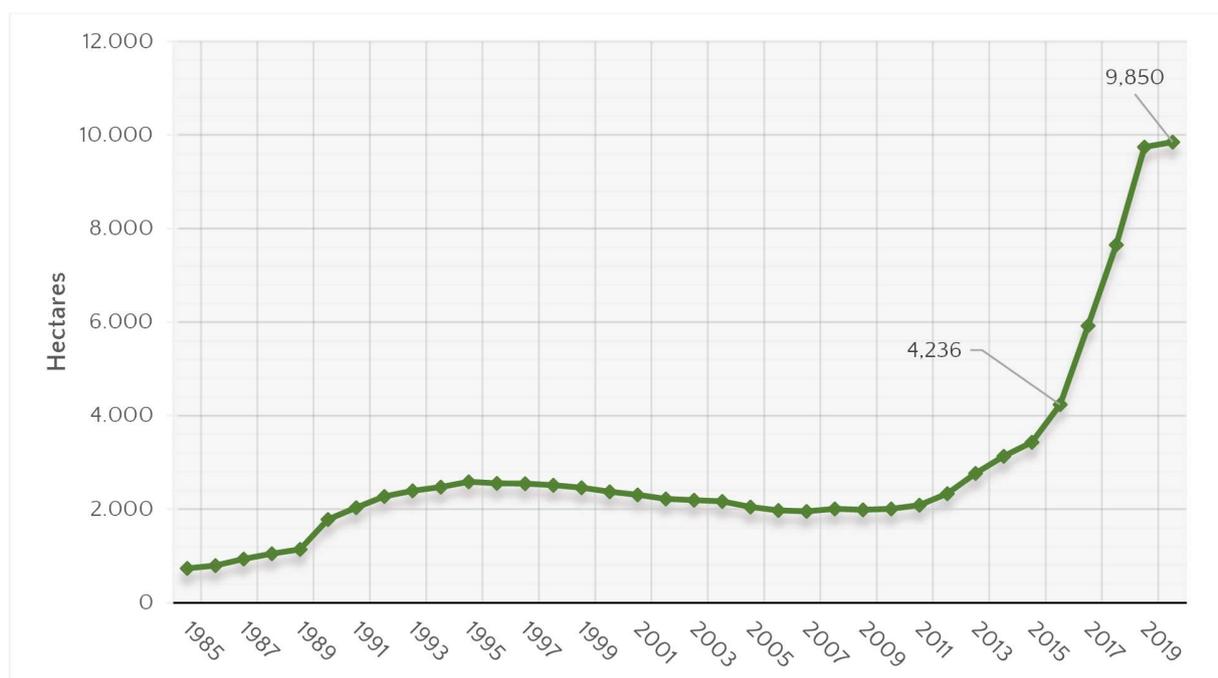
Os números alarmantes de desmatamento e focos de incêndio se somam às acusações de omissão do Estado brasileiro com os povos tradicionais, como tem denunciado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) no Tribunal Penal Internacional, apontando para a violação de direitos humanos. O “Relatório de Violência contra Povos Indígenas” do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) traz dados alarmantes do aumento dos conflitos e invasões para 2020, além de pioras nas políticas de assistência (CIMI, 2021).

Ainda em 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) iniciou o julgamento do chamado “Marco Temporal”, referente ao PL nº 490 de 2007, segundo a data de 5 de outubro de 1988, quando foi promulgada a Constituição, serviria como referência da ocupação das indígenas a serem homologadas. Isto é, caso um povo não consiga comprovar sua ocupação anteriormente a esta data perderia o direito à demarcação (o que poderia interromper cerca de 300 processos em aberto no país). No mesmo ano, a aprovação do PL nº 191 buscou a liberação da exploração de recursos minerais e hidrocarbonetos nas TIs, enquanto a Instrução

Normativa nº 9 da FUNAI propôs autorizar a reivindicação de áreas privadas dentro de terras indígenas ainda não-homologadas, incentivando a grilagem. O

Gráfico 3 mostra que a área de mineração em TIs aumentou 1300% entre 1985 e 2020, sendo que somente nos últimos 4 anos da série, entre 2016 e 2020, observou-se um aumento de 132%.

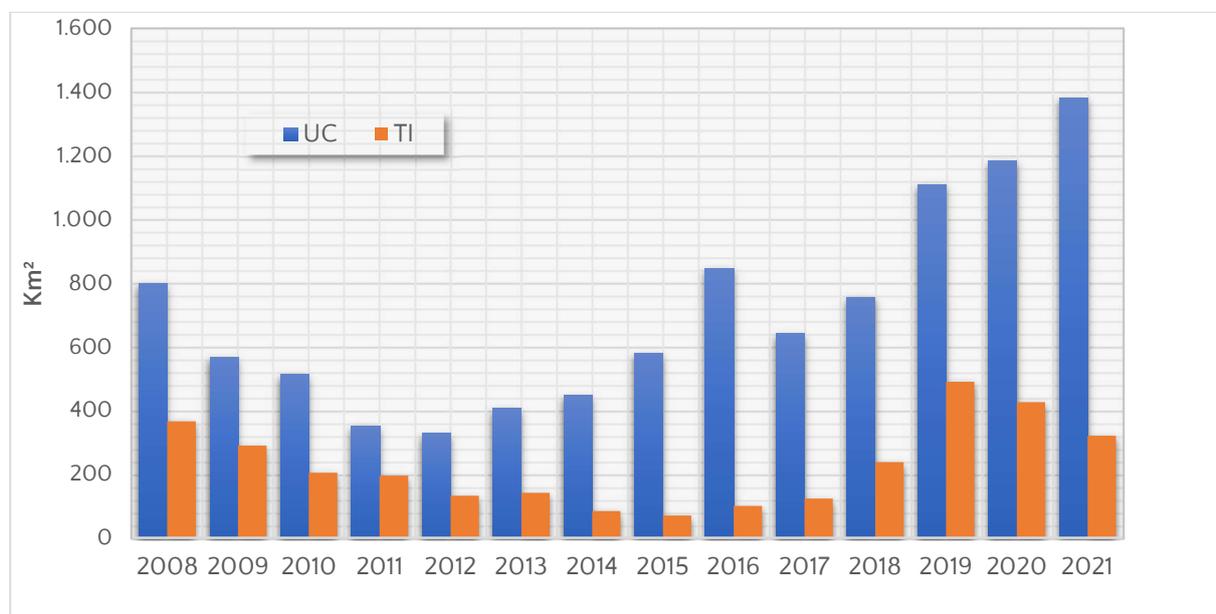
Gráfico 3 - Área de Mineração em Terras Indígenas (1985-2020)



Fonte: Projeto MapBiomias – Mapeamento Anual da cobertura e Uso da Terra - Coleção 6, acessado em 07 abr. 2022 através do link: <https://mapbiomas.org/estatisticas>.

Somente em 2019, as invasões em terras indígenas cresceram 135%. No ano seguinte, em 2020, o maior número de invasões foi registrado no estado do Amazonas, e estão associadas à grilagem de terras, atuação ilegal de madeireiros e garimpeiros, de caçadores e pescadores ilegais, entre outras ocorrências (CIMI, 2021). Além do aumento da área de mineração, a área desmatada em terras indígenas e em UCs também teve aumento nos anos mais recentes (Gráfico 4). Nas terras indígenas da Amazônia, houve aumento de 34,8% do desmatamento entre 2018 e 2021. Já nas UCs, houve aumento de 82,6% do desmatamento para o mesmo período.

Gráfico 4 - Incremento de Desmatamento em Terras Indígenas (TI) e Unidades de Conservação (UC) na Amazônia Legal



Fonte: Mapa de Desmatamento - PRODES/INPE. Acesso em 7 abri 2022. Disponível em: <http://terrabrazilis.dpi.inpe.br/>.

Estes e demais dados referentes ao retrocesso ambiental do Estado brasileiro nos últimos anos estão sintetizados no Apêndice III. Além das medidas de flexibilização das normas ambientais brasileiras, incentivando práticas predatórias nos biomas, desde 2019 o país vem presenciando alterações na governança ambiental que têm resultado em entraves, assim como sobreposições, nas funções ligadas à execução da política ambiental.

Uma das primeiras medidas adotadas pelo governo federal em 2019, de grande impacto para a área ambiental, foi a alteração da composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (Decreto nº 9.806/2019), que não apenas reduziu o número de integrantes (de 93 para 23), mas reduziu, também, a participação da sociedade civil, enquanto a participação do governo aumentou em 13%. Em abril de 2019, parte dos colegiados da política ambiental foram extintos, como o Comitê Orientador do Fundo Amazônia – COFA e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia – CTFA. A extinção dos comitês paralisou a captação e aplicação de recursos do Fundo Amazônia, que financia importantes ações de combate ao desmatamento e preservação ambiental na região.

No campo da assistência aos povos tradicionais, a função de demarcação de terras indígenas houve a tentativa de transferência da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), enquanto a demarcação de terras quilombolas a transferência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) também para o MAPA. Nestes casos, as medidas foram revertidas pelo Congresso. Ainda, o MAPA agregou o Serviço Florestal Brasil (SFB), que era vinculado anteriormente ao MMA. Por fim, as mudanças no alto escalão dos principais órgãos executores da política ambiental culminaram na militarização do combate ao desmatamento na Amazônia.

3. NOTAS METODOLÓGICAS

3.1. Metodologia

O presente relatório visa descrever e analisar o financiamento público da gestão ambiental no Brasil para o período de 2005 a 2022⁶. Um enfoque especial foi dado para os órgãos governamentais aos quais compete a fiscalização e a gestão do meio ambiente e dos recursos naturais, são eles: o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Incluiu-se também aqueles órgãos cujas atribuições têm significativas consequências ambientais: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Buscou-se, em última instância, evidenciar a redução do financiamento público para a gestão ambiental como um todo, ocorrida nos últimos 3 anos.

A análise foi conduzida com base nos dados completos do Orçamento Federal obtidos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF)⁷. Os dados obtidos incluem todos os detalhamentos por Órgão, Função, Ação, Grupos de Despesa entre outros, além dos valores associados às diferentes etapas de execução do orçamento: Projeto de Lei, Dotação Inicial, Dotação Final, Empenhado,

⁶ Os dados de 2022 incluem valores de despesa liquidada somente até fevereiro de 2022. A data de extração da base SIOP é 06 de março de 2022.

⁷ Acesse: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>

Liquidado e Pago. Para a análise que se segue, utilizou-se somente os valores da Dotação Inicial e/ou das Despesas Liquidadas. Esta escolha se deu em razão da Dotação Inicial representar, em certa medida, as prioridades do Poder Executivo Federal através da figura do Presidente da República, que envia a Proposta de Lei Orçamentária a ser aprovada pelo Congresso Nacional – servindo como uma aproximação para a agenda política da gestão (ALBUQUERQUE *et al.*, 2008). Já os valores das despesas Liquidadas foram escolhidos por representarem o montante de recursos efetivamente gastos em um determinado exercício fiscal e aos quais se espera a contrapartida na forma de prestação dos serviços ou a entrega dos bens, ou ainda, a realização da obra, naquele único exercício fiscal⁸.

Em seguida, todos os valores são corrigidos pelo deflator implícito do PIB (IBGE, s/d) para preços de 2021 (ano-base)⁹. Esta escolha se justifica devido a maior abrangência do deflator em contraste com outros índices de preços, uma vez que seu cálculo captura a variação de todos os bens e serviços produzidos, e não apenas a variação de preços de uma determinada cesta de bens e serviços, como nos casos do índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), entre outros. Com isso, tratamos somente dos valores reais, i.e., deflacionados a preços de 2021, permitindo avaliar comparativamente, de forma mais adequada, a evolução das despesas orçamentárias.

Cabe ainda definir o que entendemos como despesa pública federal em meio ambiente. Delimitamos nossa análise, e a extração de dados do SIOF, as despesas na função Gestão Ambiental, as despesas dos órgãos e unidades orçamentárias selecionados e aos gastos em outras ações orçamentárias. Este último recorte foi realizado através da consulta livre no SIOF, utilizando-se as seguintes palavras-chave: ‘desmatamento’, ‘fiscalização ambiental’, ‘incêndio’, ‘queimadas’, ‘demarcação’, ‘quilombola’ e ‘indígena’. Com base em posterior pesquisa bibliográfica, verificou-se a adequação das ações selecionadas e a inadequação de outras que foram removidas do rol para as análises, gerando uma seleção de 28 ações distintas com valores de despesa no período do estudo.

Entretanto, excluíram-se as ações que envolviam dispêndios indiretamente vinculados ao tema, tais como financiamento de ações de regulação fundiária (Cadastro Ambiental Rural),

⁸ Em contraste, os valores ‘Pagos’ podem incluir pagamentos devidos de outros exercícios fiscais e por isso não são utilizados como referência de execução das despesas, evitando distorções.

⁹ O deflator calculado pelo IBGE só se encontra atualizado até o ano de 2020. Para completar a série utilizou-se o IPCA, seguindo a mesma metodologia de Alvarenga Jr. *et al.* (2019).

entre outros. Cabe justificar que, devido sua importância histórica como áreas de preservação e conservação socioambiental, selecionaram-se aquelas ações que se dedicam diretamente à demarcação e ao reconhecimento dos territórios indígenas e quilombolas. Por fim, ressalta-se que estes diferentes recortes foram pensados tendo em vista que as despesas em meio ambiente estão dispersas em órgãos e ações que extrapolam a vinculação à função Gestão Ambiental.

3.2. Desafios e Limitações Metodológicas

Um desafio metodológico para as análises de séries orçamentárias longas decorre de mudanças na organização e nas competências das Unidades Orçamentárias (UOs) e dos Órgãos Orçamentários. Para uma análise contínua de determinadas despesas, portanto, faz-se necessária a conciliação das mudanças de códigos ao longo do tempo. O Quadro 1 apresenta as alterações entre órgãos e UOs ao longo do período analisado.

Quadro 1 – Alterações na vinculação entre órgãos e unidades orçamentárias (2005–2022)

	Órgão orçamentário	Unidade orçamentária	Período
FUNAI	30000 – Ministério da Justiça e Segurança Pública	30202 – Fundação Nacional do Índio – FUNAI	2005–2022
	81000 – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	81201 – Fundação Nacional do Índio – FUNAI	2019
	93000 – Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição ¹	93364 – Recursos da Fundação Nacional do Índio – FUNAI (30202)	2020–2021
INCRA	49000 – Ministério do Desenvolvimento Agrário	49201 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra	2005–2017
	74000 – Operações Oficiais de Crédito, sob a supervisão dos órgãos setoriais	74203 – Recursos sob Supervisão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA-MAPA	2005–2022
	20000 – Presidência da República	20201 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	2017–2019
	22000 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	22201 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	2019–2022

	93000 – Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição	93182 – Recursos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (22201) 93477 – Recursos sob Supervisão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA-MAPA (74203)	2020-2021 2005-2022
SFB	44000 – Ministério do Meio Ambiente (MMA)	44208 – Serviço Florestal Brasileiro (SFB) 44102 – Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	2008 ² 2009-2019
	22000 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) 93000 – Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição	22106 – Serviço Florestal Brasileiro (SFB) 93181 – Recursos do Serviço Florestal Brasileiro – SFB (22106)	2019-2022 2020-2021
	44000 – Ministério do Meio Ambiente (MMA) 93000 – Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição	44207 – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) 93398 – Recursos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (44207)	2008 ³ -2022 2020-2021
IBAMA	44000 – Ministério do Meio Ambiente (MMA) 93000 – Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição	44201 – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) 93396 – Recursos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (44201)	2005-2022 2020-2021
	MMA	44000 – Ministério do Meio Ambiente (MMA)	- 2005-2022

Fonte: Elaboração própria (2022) com base nos Manuais Técnicos de Orçamento do SIOP.

Notas: ¹Código criado por advento da excepcionalidade da pandemia, que resultou no aumento de gastos correntes, furando a regra de ouro.

²O Serviço Florestal Brasileiro foi criado em 2006.

³O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio foi criado em 2008.

As alterações de vínculo institucional marcam períodos de mudanças da orientação política. Como no caso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que, entre 2005 e 2017, esteve vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, sendo transferido para a Presidência da República nos anos de 2017 a 2019 e, desde 2019, está no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)¹⁰. O Serviço Florestal Brasileiro (SFB), por

¹⁰ Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019.

sua vez, que desde 2005 estava vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), a partir de 2019, foi incorporado ao MAPA. A Fundação Nacional do Índio (FUNAI), passou do Ministério da Justiça e da Segurança Pública para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos por um breve período em 2019, registrando desembolsos durante este tempo, e depois retornando ao Ministério anterior. As implicações destas alterações serão discutidas na seção 2.

Outro desafio se apresenta na análise dos órgãos que carregam competências de grande relevância para a preservação e conservação ambiental no Brasil, mas que também desempenham ações que fogem ao escopo deste relatório. Neste quesito encontra-se, o INCRA, a quem compete a regularização fundiária de terras públicas e privadas, além da demarcação e do reconhecimento dos territórios quilombolas e indígenas. Também, incluiu-se o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que detém atribuição de monitoramento, via sensoriamento remoto, da cobertura florestal nos biomas brasileiros. Os dados sobre a taxa de desmatamento produzidos pela Instituição para a Amazônia legal, desde 1988, vem sendo utilizada pelo governo brasileiro em suas negociações climáticas internacionais¹¹. Entretanto, cabe ao INCRA e ao INPE diversas outras atividades não diretamente relacionadas à preservação e, por essa razão, destacamos apenas as atribuições relevantes via ações selecionadas (ver seção 4.4).

4. FINANCIAMENTO PÚBLICO DA GESTÃO AMBIENTAL

4.1. Contextualização

A política ambiental brasileira é uma política multissetorial, que demanda esforços de todos os setores, dos três entes da federação, assim como do setor privado e da sociedade civil. No entanto, a execução da Política depende fortemente de recursos orçamentários oriundos da União. Isto se dá devido ao fato de que o arranjo institucional da Política - elemento fundamental para a sua execução - necessita da articulação entre vários setores do governo e da economia. Além disso, órgãos que atuam na esfera federal, como o IBAMA,

¹¹ O INPE também realiza outros monitoramentos essenciais à preservação ambiental, tais como o DETER, o Projeto Queimadas, o projeto TerraClass, a versão do PRODES Cerrado etc. Para mais informações acesse: http://www.inpe.br/cra/projetos_pesquisas/deter.php

ICMBio, INCRA e FUNAI, têm papel central em pautas como o combate ao desmatamento e proteção aos povos tradicionais.

A partir dos anos 2000, houve um fortalecimento das capacidades institucionais para a implementação e execução das principais políticas públicas ambientais (GRAMKOW, 2018). Consequentemente, os programas e ações ambientais, em geral, passam a ter uma maior dependência da disponibilidade de recursos públicos oriundos do orçamento nacional e subnacionais. No entanto, desde meados de 2014 é observado o cenário de cortes orçamentários no ministério que representa a espinha dorsal da Política – o Ministério do Meio Ambiente – e suas autarquias.

Por fim, deve-se considerar que uma parte relevante da execução da política ambiental demanda grandes dispêndios, uma vez que suas estratégias envolvem a utilização de tecnologias de sensoriamento, manutenção de aeronaves e pessoal capacitado para a fiscalização, subsídios a alternativas produtivas, obras de infraestrutura com investimento inicial alto etc. Em contraste, nos últimos anos no Brasil, o cenário político é de recessão econômica e instabilidade, o que implicou no retraimento dos projetos de conservação ambiental.

A título de exemplo, a partir de 2013, o principal instrumento financeiro da política climática, o Fundo Clima, foi afetado pela redução do aporte de recursos advindos dos pagamentos de *royalties* de petróleo. Em seguida, o Fundo sofreu novas constrições em razão da crise fiscal brasileira (SPERANZA *et al.*, 2017). Em 2019, as operações que tinham aportes do Fundo Clima, assim como do Fundo Amazônia, foram paralisadas pelo governo federal, o que deu origem à ADPF 708 no judiciário brasileiro. No caso do Fundo Amazônia, como consequência da extinção de sua estrutura de governança¹², a transferência de recursos internacionais foi suspensa também em 2019 (CMA, 2019). Em 2021, o país deixou de desembolsar R\$2,9 bilhões do Fundo Amazônia, captados em doação internacional pela Noruega e pela Alemanha, para projetos de prevenção e combate ao desmatamento (entre outros projetos).

¹² O Comitê Orientador do Fundo Amazônia – COFA e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia – CTFA foram extintos por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, o qual promoveu a extinção de diversos colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/governanca/>.

Tendo em vista a importância da atuação governamental no cumprimento de ações e programas ambientais, pode-se afirmar que a atual capacidade institucional dos órgãos ambientais brasileiros é insuficiente para a execução de suas atribuições (PEREIRA & NETO, 2020). A média de gastos com proteção ambiental¹³ na América Latina na última década (2010–2018) corresponde a 0,2% do PIB¹⁴. A título de comparação, no caso da União Europeia, os gastos ambientais permaneceram estáveis nos últimos anos, com um pequeno aumento de 0,77% do PIB, em 2019, para 0,86%, em 2020, na média dos países¹⁵. A baixa participação dos gastos públicos ambientais em diversos países mostra a pouca ênfase dada à política ambiental. No Brasil, como será abordado na próxima seção, a situação tem se agravado na medida em que os gastos médios com gestão ambiental se encontram em patamares abaixo das médias destes países.

4.2. Análise Funcional da Despesa: gastos com Gestão Ambiental

A análise funcional das despesas orçamentárias revela como os recursos orçamentários são direcionados aos segmentos de atuação do Poder Público, refletindo-se, assim, as prioridades do governo em sua gestão. A atual classificação funcional das despesas públicas foi estabelecida com base na Portaria nº42 de 1999 da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). A Portaria estabelece, entre suas disposições, os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais¹⁶. A partir da classificação funcional, os programas e ações do Plano Plurianual (PPA) passaram a ser associados aos chamados “programas de trabalho” da Lei Orçamentária Anual (LOA) (ALBUQUERQUE *et al.*, 2008). Além de propiciar melhorias na fiscalização e maior transparência na destinação do orçamento público, as informações advindas da classificação funcional podem ser utilizadas para realizar avaliações de impacto das políticas públicas.

¹³ Dados obtidos na “*Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas (CEPALSTAT)*”. Os gastos com proteção ambiental incluem gestão de resíduos e águas residuais, redução da poluição, proteção da biodiversidade e da paisagem e pesquisas relacionadas à proteção do meio ambiente. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>.

¹⁴ Este dado corresponde à média aritmética das despesas do governo central de 17 países: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

¹⁵ Dados obtidos na plataforma Eurostat. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ten00135/default/table?lang=en>

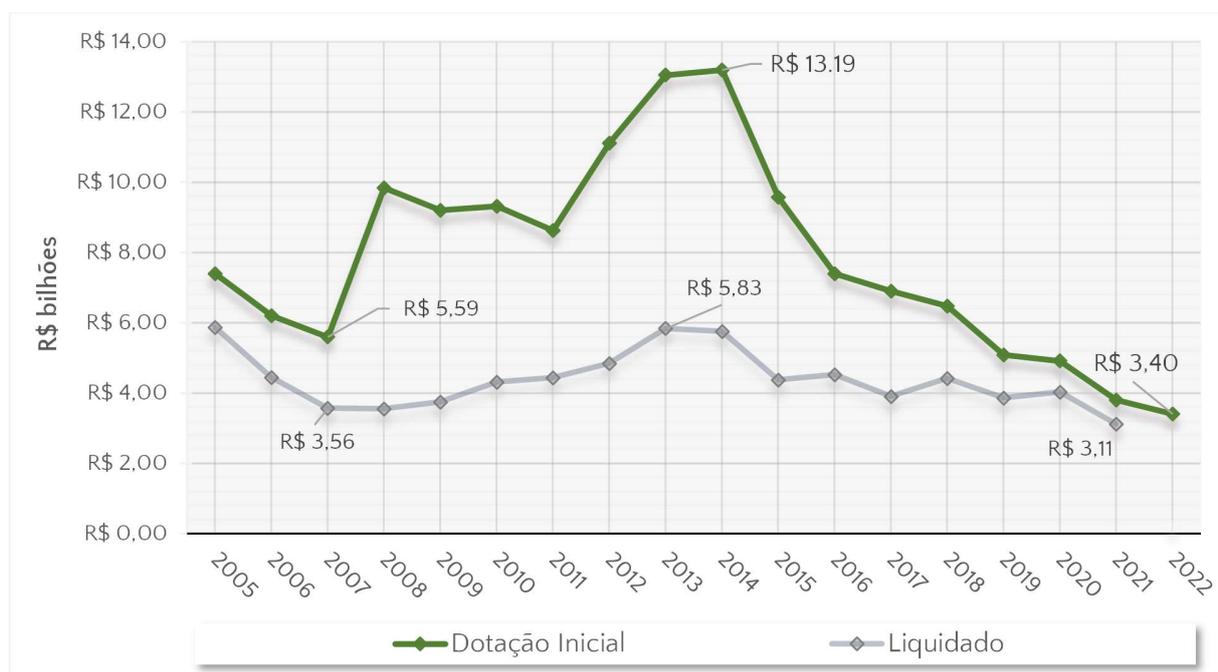
¹⁶ Para maiores informações sobre os conceitos orçamentários, consultar o “Apêndice I – Glossário” deste relatório.

Na classificação brasileira, a função de Gestão Ambiental está classificada como a Função 18, e é detalhada em 5 subfunções abrangendo as ações finalísticas da política ambiental, são elas: a subfunção Preservação e Conservação Ambiental (código 541); Controle Ambiental (542); Recuperação de Áreas Degradadas (543); Recursos Hídricos (544); e Meteorologia (545). O Gráfico 5 apresenta a evolução orçamentária das despesas referentes à Gestão Ambiental (GA). Conforme apontado na seção 4.1, as despesas com políticas de gestão ambiental no Brasil são relativamente baixas ao longo de toda a série histórica e em comparação com países da América Latina e da Europa. A despesa liquidada média em GA para o período foi de R\$ 4,4 bilhões por ano.

Os valores referentes à dotação inicial tiveram forte aumento do exercício fiscal de 2007 para o exercício de 2008, mantendo certa estabilidade deste novo patamar nos quatro anos seguintes e passando por um novo período de crescimento entre 2011 e 2014. A partir de 2015 observa-se uma sequência de quedas na dotação inicial. Em 2016 o orçamento aprovado pelo Congresso teve uma redução de 44% em relação ao ano anterior. Em 2022, o orçamento proposto alcança o menor valor do período (2005 a 2022), apenas R\$ 3,4 bilhões. Ressalta-se que os anos de 2019 a 2022, foram consecutivamente os anos de menor dotação inicial desde o início da série.

Tomando como referência o desmatamento na Amazônia legal em 2012, que representa a menor taxa da série histórica e a implementação de importantes medidas de gestão ambiental (i.e. gestão de áreas protegidas, políticas de comando e controle, monitoramento ambiental, etc.), as despesas na função Gestão Ambiental em 2021 tiveram uma redução de 66%.

Gráfico 5 - Evolução da Despesa na Função 18 Gestão Ambiental (2005-2022)



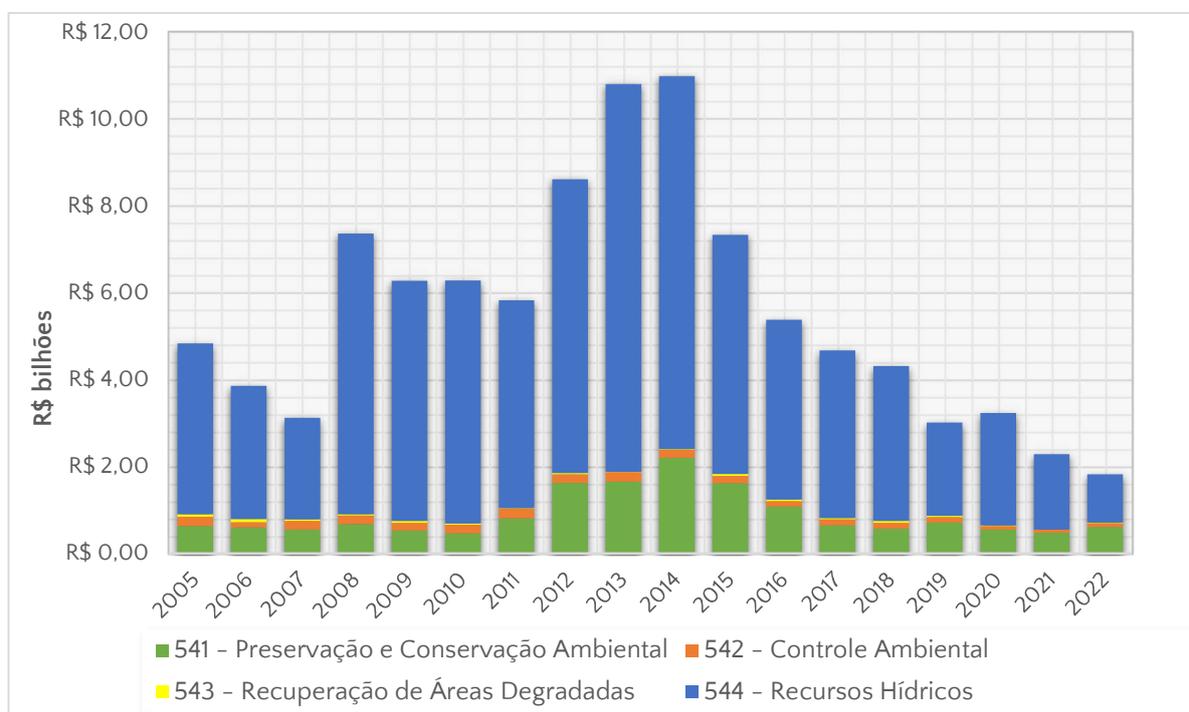
Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Ao longo da série percebe-se a diferença entre a dotação inicial e os valores efetivamente executados na etapa de liquidação. Esta diferença reflete um histórico de inexecução do orçamento destinado à proteção e preservação ambiental (PEREIRA & NETO, 2020). Os valores liquidados apresentam pouca variação ao longo de todo o período, com aumento de R\$ 3,5 bi. para R\$ 5,8 bi. entre 2007 e 2013, seguido de um período de queda a partir de 2014. O exercício fiscal de 2021 registrou o menor valor de execução orçamentária para o período, aproximadamente R\$ 3,1 bilhões, o que equivale a 46,7% do valor despendido com gestão ambiental no ano de 2013.

A função Gestão Ambiental pode ser ainda detalhada a partir das suas subfunções que, por sua vez, podem estar associadas à “atividades-meio” da administração geral¹⁷ ou às ações finalísticas. O Gráfico 6 mostra a composição da dotação inicial em GA de acordo com suas subfunções finalísticas.

¹⁷ Como por exemplo as subfunções: Formação de Recursos Humanos (código 128), Comunicação Social (131), Tecnologia da Informação (126) e Normatização e Fiscalização (125).

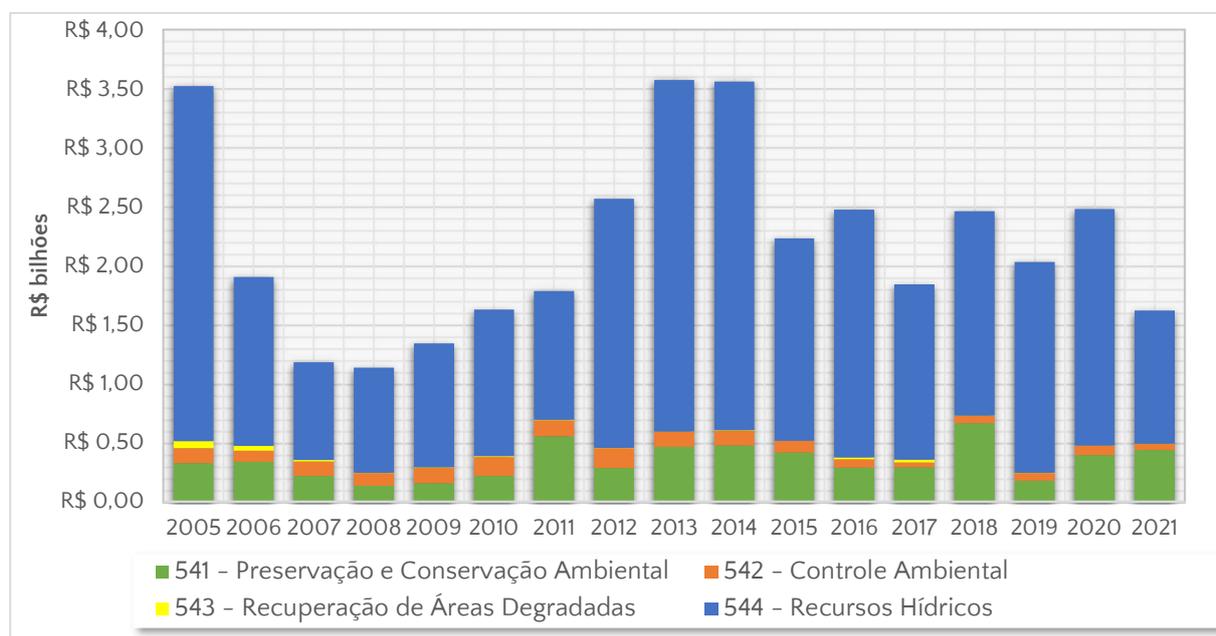
Gráfico 6 - Dotação Inicial das Subfunções Finalísticas da Gestão Ambiental



Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Novamente, tomando como referência o desmatamento na Amazônia legal em 2012, as subfunções de preservação e conservação ambiental e de controle ambiental tiveram reduções de 71% e 64%, respectivamente, em 2021.

Em contraste, o Gráfico 7 apresenta os valores liquidados referentes às mesmas subfunções. É possível assim verificar que há uma diferença significativa entre os valores da dotação inicial e dos valores liquidados, mesmo no nível das subfunções.

Gráfico 7 - Despesa Liquidada em Subfunções Finalísticas da Gestão Ambiental

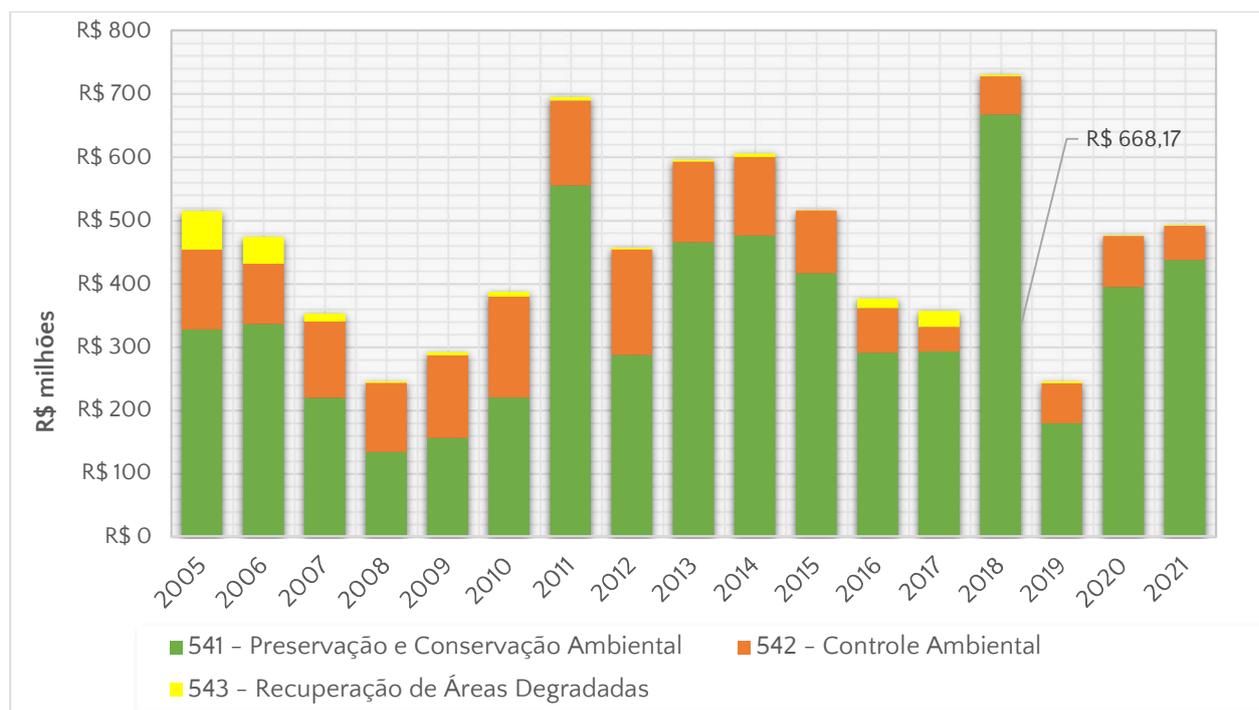
Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Em ambos os casos, destaca-se a subfunção Recursos Hídricos, que inclui despesas com a construção de novas infraestruturas, a outorga do direito de uso dos recursos hídricos de domínio da união e o fomento à criação e consolidação de comitês e de agências das bacias hidrográficas. Somente esta subfunção compõe entre 70% e 80% do orçamento destinado à gestão ambiental ao longo do período. Cabe notar que estes valores relativamente altos advêm das obras de transposição do Rio São Francisco e, portanto, podem gerar uma percepção equivocada do orçamento despendido.

Ao omitir a subfunção Recursos Hídricos da análise (Gráfico 8), podemos visualizar melhor a participação das demais subfunções finalísticas na composição do orçamento. Percebe-se assim uma grande oscilação da subfunção Preservação e Conservação Ambiental, que em 2018 dobrou sua execução orçamentária, passando de R\$293 milhões em 2017 para R\$668 milhões. Este aumento pode ser explicado pelos aportes do Fundo Clima, através da ação “00J4 - Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima”, segundo a qual foram desembolsados R\$ 470,7 milhões, o que corresponde a 70,4% do valor da subfunção para o ano de 2018. Entre 2018 e 2019, no entanto, esta subfunção apresenta uma queda de 73,3%, passando de R\$ 668,2 milhões para R\$ 178,7 milhões. O

ano de 2019 apresenta os menores valores de execução orçamentária para esta subfunção desde 2010, e em 2021, o orçamento executado foi de aproximadamente R\$438 milhões.

Gráfico 8 - Despesa Liquidada em Subfunções Finalísticas da Gestão Ambiental (sem Recursos Hídricos)



Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Destacamos a despesa liquidada para a subfunção de controle ambiental que, entre 2012 a 2021, sofreu uma redução de 68%.

Por fim, destaca-se que a participação da subfunção Recuperação de Áreas Degradadas, apresenta valores bem abaixo das demais, com uma execução de apenas R\$ 1,2 milhões em 2021. Esta subfunção destina recursos para ações de recuperação de ecossistemas e áreas degradadas pela ação antrópica, para o combate à contaminação do solo e dos corpos hídricos, para estratégias de prevenção da desertificação, entre outros.

4.2.1. Teto de Gastos e o *encolhimento* das despesas discricionárias no orçamento do governo federal

Conforme vimos na seção anterior, a classificação orçamentária a partir dos gastos discricionários finalísticos e de acordo com sua funcionalidade, constitui importante instrumento para permitir a avaliação da gestão pública. Isto porque os gastos discricionários, em especial os investimentos, são imprescindíveis à manutenção e a qualquer avanço que se almeje na implementação das políticas (PELLEGRINI, 2021). A queda significativa das despesas com investimentos nos últimos anos, além de implicar num resfriamento da economia como um todo, tem consequências permanentes sobre os programas de conservação ambiental e de mitigação das mudanças climáticas (GRAMKOW, 2018). Nesta seção trataremos de um dos marcos legais mais significativos da última década no âmbito da política fiscal brasileira e suas implicações para gestão ambiental.

As despesas obrigatórias correspondem ao conjunto de despesas definidas por Lei ou através da Constituição, as quais o governo não tem gerência sobre o montante a ser alocado dentro do orçamento (BRASIL, 2016). As principais despesas obrigatórias do governo federal são as aposentadorias e pensões, pessoal e encargos, juros da dívida pública, transferências constitucionais a estados e municípios e aos Poderes Legislativo e Judiciário (SILVA; JURAS; SOUZA, 2013). Em contraste as despesas discricionárias são aquelas destinadas aos serviços públicos, mas sobre as quais o governo pode decidir como e quanto gastar. É o caso de determinados programas sociais, obras de infraestrutura, programas de incentivo e outros serviços públicos.

Pellegrini (2021) destaca três principais momentos ao analisar a evolução das despesas primárias discricionárias da União. O primeiro, entre 2008 e 2014, girou no patamar de 2% a 2,5% do PIB. Entre 2015 e 2017 as despesas discricionárias começam a declinar, e entre 2017 e 2019, a partir da instituição do Teto de Gastos e de outras políticas de austeridade fiscal terminou o período em um patamar próximo à 1,75% do PIB.

No caso da política ambiental, a implementação de programas e ações orçamentárias passa a depender, então, de despesas discricionárias como as despesas correntes e de investimentos (aquisição e manutenção de equipamentos, transferências voluntárias etc.). Estas despesas dependem, por sua vez, do Poder Legislativo que define a alocação dos

recursos nos programas - na ocasião da elaboração da LOA - e do Poder Executivo e demais autoridades políticas dos órgãos ambientais para a autorização do gasto. Silva et al. (2013) destacam os impactos da incerteza da autorização do orçamento para a implantação dos programas ambientais, afetando inclusive a viabilidade de cooperações e de ações coordenadas com outros entes federativos, sociedade civil ou setor privado.

O debate em torno da execução de despesas obrigatórias e discricionárias tomou novos rumos com as políticas de austeridade fiscal adotadas principalmente a partir de 2014. A Emenda Constitucional nº 95 de 2016, conhecida como “Teto de Gastos”, gerou uma das principais alterações nas regras fiscais da última década. A EC nº 95 congela as despesas primárias da União por 20 anos, até 2036, impedindo seu aumento real e permitindo apenas a atualização monetária pela inflação. Desta forma, o teto de gastos para as despesas primárias do Governo Federal¹⁸ para cada ano corresponde ao teto do ano anterior corrigido pela variação do IPCA acumulado em doze meses até junho.

No entanto, desde a publicação do último relatório (ALVARENGA JR. *et al.*, 2019), diversas alterações ao texto foram aprovadas, o que tem sido apontado como um indicativo da fragilidade do seu desenho (SANTOS & COSTA, 2021; PELLEGRINI, 2021). Em 2019, os repasses da União aos estados e municípios pela exploração de petróleo foram excluídos do teto (EC nº 102/2019). No ano seguinte, com a Pandemia da COVID-19, a PEC do “Orçamento de Guerra” (transformada na EC nº 106/2020) foi aprovada, excluindo do teto as despesas extraordinárias nas Unidades da Federação onde a situação de urgência for incompatível com o regime regular - como as despesas de contratação no combate à Pandemia (SANTOS & COSTA, 2021). Na sequência, em 2021, incluíram-se as despesas com saúde e com o auxílio emergencial. Com a exclusão das despesas de combate à Pandemia (no patamar de R\$ 520,9 bilhões ou 7% do PIB), o teto para o ano de 2020 foi cumprido com uma folga de R\$ 52 bilhões, segundo dados do Tesouro Nacional (PELLEGRINI, 2021).

¹⁸ Exclui-se da regra atual do Teto de Gastos as despesas com complementação ao Fundeb, as transferências constitucionais para os entes subnacionais, as despesas não recorrentes com eleições e a capitalização das estatais. Fonte: Pellegrini (2021).

Ainda em 2021, foi aprovada a PEC Emergencial (EC nº 109 de 2021) que altera os critérios para o acionamento dos gatilhos de contenção¹⁹ de gastos que devem ser acionados quando as despesas obrigatórias da União ultrapassarem 95% do orçamento. Isto significa que, além da limitação do Teto de Gastos pressionar as despesas discricionárias, a normativa cria um limite para as despesas obrigatórias, gerando mais uma pressão sobre o funcionamento dos órgãos públicos ambientais. Segundo Nota Técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, a medida pode resultar em uma maior precarização das políticas sociais e ambientais (DIEESE, 2021).

Para fins deste estudo, esta seção buscou contextualizar os possíveis impactos das políticas de austeridade fiscal adotadas nos últimos anos na área ambiental. Além dos sucessivos cortes de gastos orçamentários federais, constatou-se que os cortes discricionários podem comprometer a execução dos programas e ações finalísticas da Política, comprometendo-se, assim, o fortalecimento de medidas de combate à degradação ambiental no Brasil.

4.3. Uma visão a partir da análise dos órgãos e unidades orçamentárias

Para além da análise funcional das despesas em Gestão Ambiental, esta seção se destina à análise de evolução orçamentária e dos gastos discricionários de algumas das principais instituições responsáveis pelo planejamento, ordenamento e execução da gestão ambiental no nível federal: MMA, IBAMA, ICMBio, SFB e FUNAI.

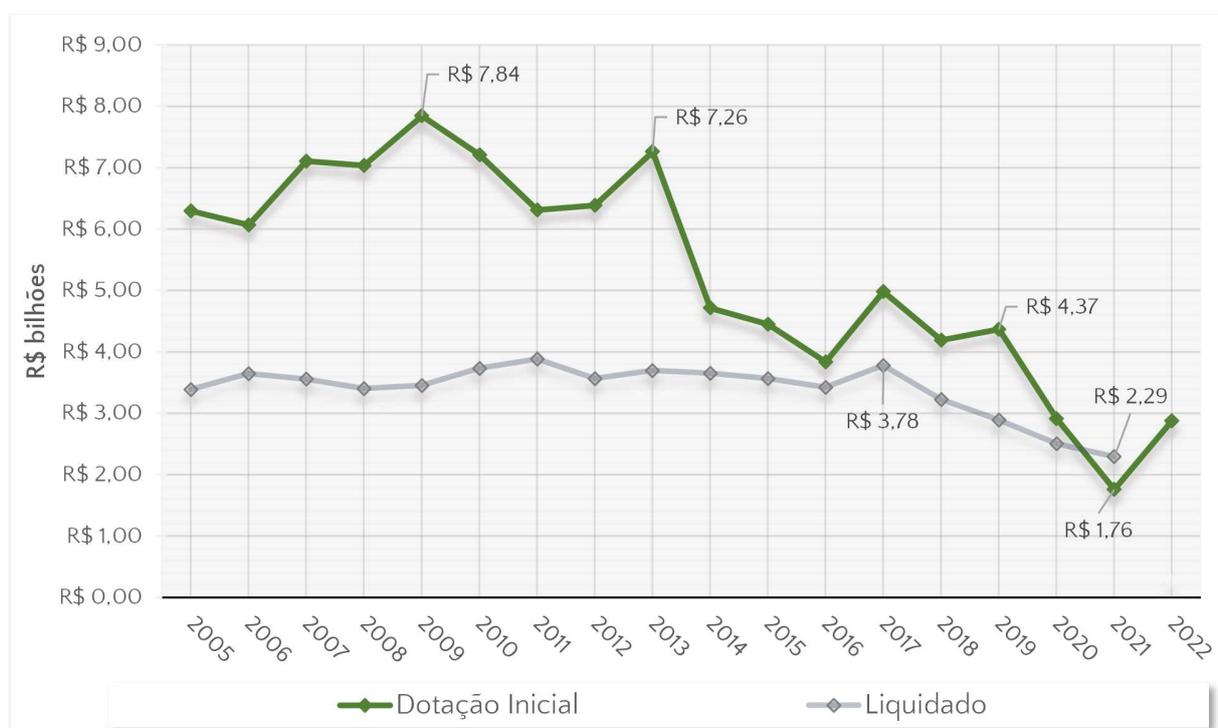
4.3.1. Ministério do Meio Ambiente (MMA)

O Ministério do Meio Ambiente é o executor da política ambiental no âmbito do governo federal. Dentre as suas atribuições, cabe ao MMA coordenar e executar as políticas de preservação e conservação ambiental, além de realizar a interlocução com outros setores ministeriais para que os órgãos subsidiários tenham êxito. A evolução da despesa do MMA para o período entre 2005 e 2022 pode ser visualizada no Gráfico 9.

¹⁹ Entre os dispositivos de contenção de gastos estão o congelamento de salários dos servidores e a suspensão de novos concursos. Fonte: ASCEMA, 2020.

Os valores destinados ao MMA são historicamente baixos se comparados com outros ministérios de governo tais como o MAPA, cujas despesas liquidadas chegaram a R\$ 17 bilhões em 2009 e atingiram outros R\$ 15 bi. em 2019. Além disso, a execução orçamentária (despesa liquidada) do MMA é significativamente estável no período entre 2005 e 2017, com um gasto médio de R\$ 3,5 bilhões e um desvio padrão de R\$ 148 milhões. Em contraste, a dotação inicial oscila consideravelmente ao longo do tempo de acordo com a maior ou menor prioridade conferida ao tema por gestão.

Gráfico 9 - Evolução da despesa do MMA (2005-2022)



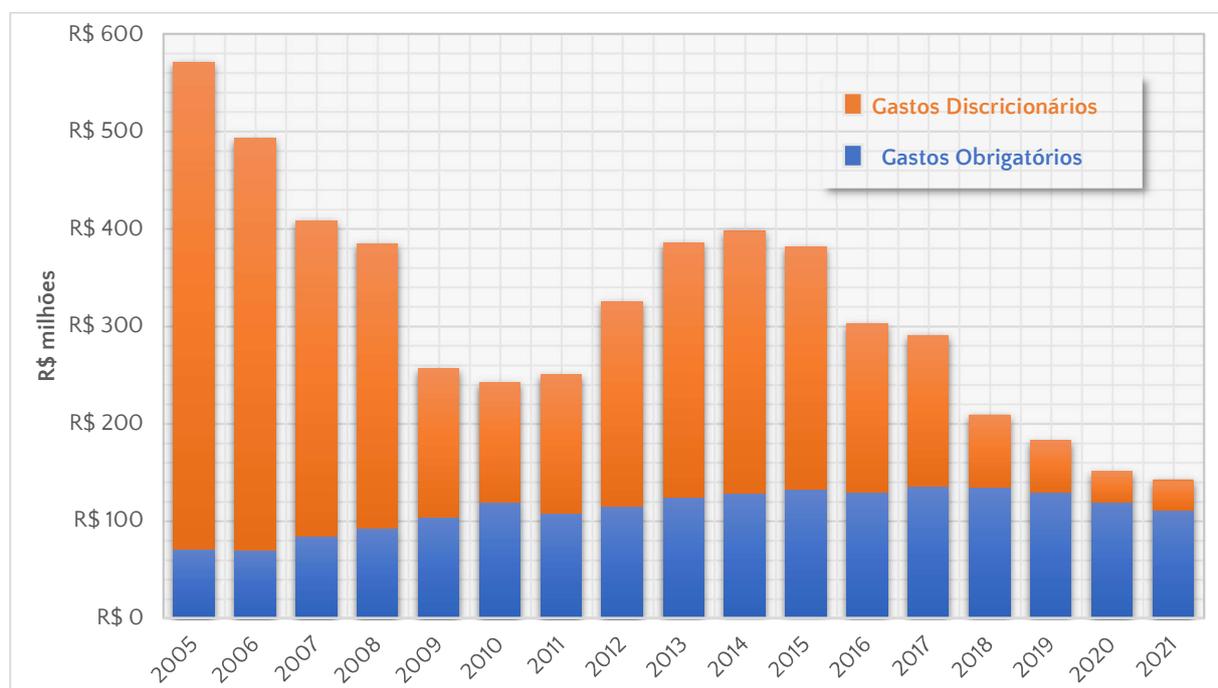
Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

A dotação inicial para o MMA sofreu queda expressiva para os anos de 2020 a 2021, chegando a apenas 40% do valor proposto em 2019. Em 2021, o valor liquidado correspondeu a apenas 60,6% do valor em 2017. Neste mesmo ano de 2021, podemos observar que a despesa liquidada foi maior do que a dotação inicial. Quando o valor de dotação inicial se encontra inferior ao executado (liquidado), há um indicativo de que houve

recomposição do orçamento por meio de crédito extraordinário. Em outras palavras, o valor inicialmente proposto e aprovado pelo congresso foi complementado ao longo do ano fiscal a fim de viabilizar a gestão do órgão. Neste caso, o reajuste ocorreu em junho de 2021 após forte pressão pelo aumento de recursos destinados ao combate do desmatamento. Por essa via o valor executado fecha o ano em R\$ 2,29 bilhões, o que, entretanto, corresponde ao menor valor liquidado para toda a série. Em 2022, por sua vez, os valores orçamentários aprovados pelo Congresso são semelhantes aos valores de 2020.

Outro destaque é a significativa redução das despesas discricionárias nos últimos 4 anos (2018 a 2021). De 2017 para 2018, a despesa discricionária do MMA sofre uma forte queda de 52.2% e de 2018 até a última execução, em 2021, os gastos caem outros 56.7%. Em outras palavras, em 2021 os gastos discricionários executados pelo órgão são 5 vezes menores do que em 2017 e o menor para toda a série histórica. O Gráfico 10 exibe a evolução das despesas discricionárias e obrigatórias no período.

Gráfico 10 - Despesas discricionárias e obrigatórias do MMA



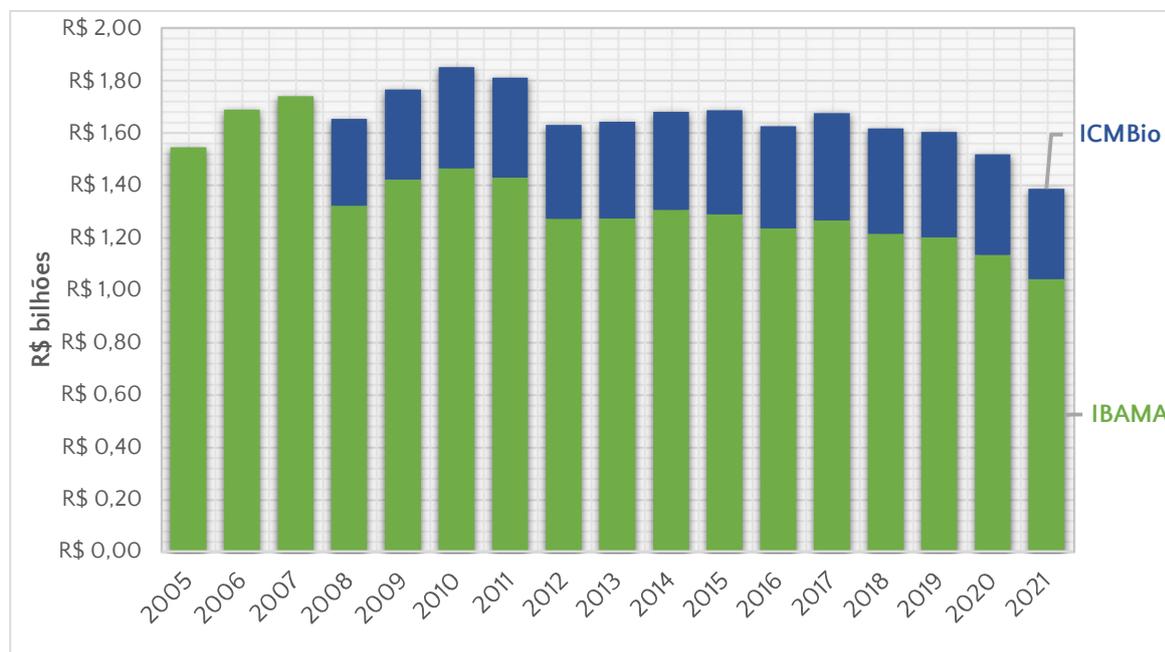
Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Nota: as despesas discricionárias referentes ao PAC não foram adicionadas através do entendimento de que as ações orçamentárias associadas ao PAC não fazem parte das ações finalísticas de execução da política ambiental.

Tomando como referência o ano de 2012, que representa a menor taxa da série histórica e a implementação de importantes medidas de gestão ambiental (i.e. gestão de áreas protegidas, políticas de comando e controle, monitoramento ambiental, etc.), as despesas (dotação inicial) e despesas discricionárias do MMA sofreram uma redução, em 2021, de 72% e 86%, respectivamente.

4.3.2. IBAMA e ICMBio

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) são analisados em conjunto nesta subseção, seguindo a metodologia empregada em Alvarenga *et al.* (2019), decorrente da transferência de competências do IBAMA para o ICMBio desde 2008. O ICMBio dedica-se a criação, gestão, monitoramento e proteção das Unidades de Conservação (UCs) federais – atribuições adquiridas do IBAMA, além de realizar pesquisas e projetos em áreas voltadas à conservação ambiental. O Gráfico 11 apresenta as despesas liquidadas com pessoal de ambos os órgãos. Visto em conjunto, houve queda de 14% entre 2018 e 2021.

Gráfico 11 – Despesas liquidadas com Pessoal e Encargos Sociais do IBAMA e ICMBio

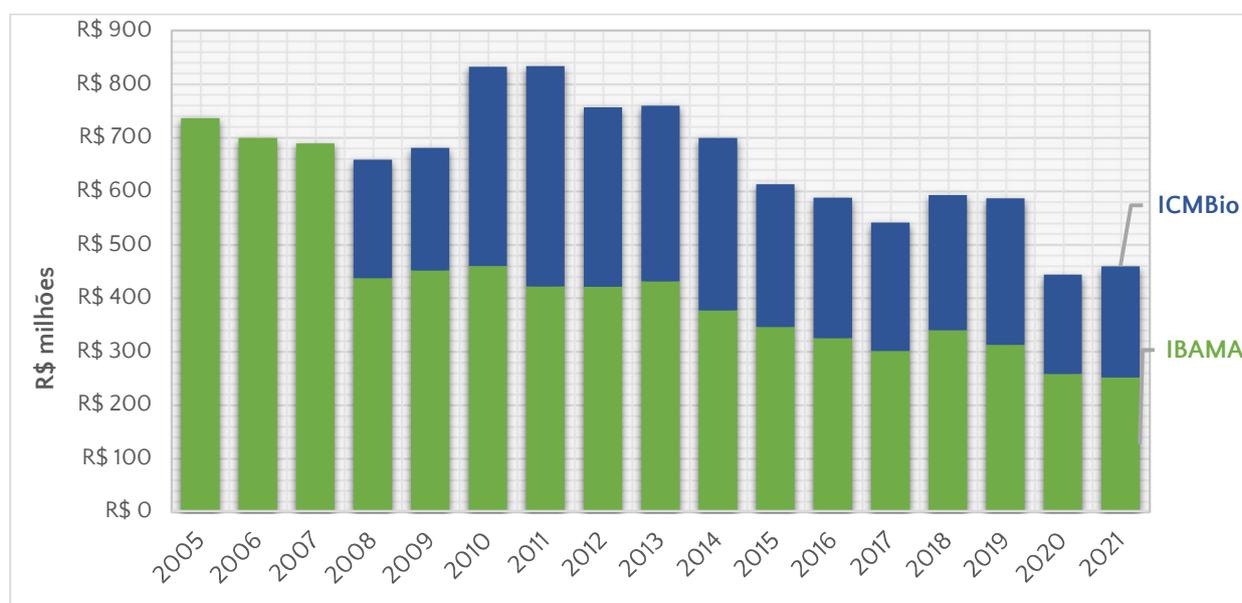
Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Entretanto, ao analisar as duas unidades orçamentárias separadamente, verifica-se que o orçamento dedicado ao IBAMA foi reduzido sistematicamente ao longo do período. Entre 2008 e 2021 houve queda de 21% das despesas liquidadas do IBAMA. Já os valores para o ICMBio se mantiveram estáveis ao longo do período. Esta estabilidade nos valores do ICMBio não acompanhou o aumento do número de Unidades de Conservação criadas desde a primeira fase do PPCDAm.

Em relação às despesas discricionárias (Gráfico 12), a perda mais significativa pode ser notada no orçamento do IBAMA, cujo gasto em 2021 representa apenas 57% do valor despendido em 2008. No caso do ICMBio, nota-se um importante aumento do exercício de 2009 para o de 2010, o que pode estar relacionado ao maior nº de Unidades de Conservação implementadas neste ano. Foram 115 UCs criadas em 2010, contrastando com a mínima de 4 UCs criadas em 2019, segundo dados do Painel Unidades de Conservação

Brasileiras²⁰. O ano de 2020 registra a menor despesa discricionária do ICMBio em toda a sua existência, com R\$ 185 milhões. apenas 44% do orçamento em 2010.

Gráfico 12 - Despesa Discricionária liquidada do IBAMA e ICMBio



Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

4.3.3. Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

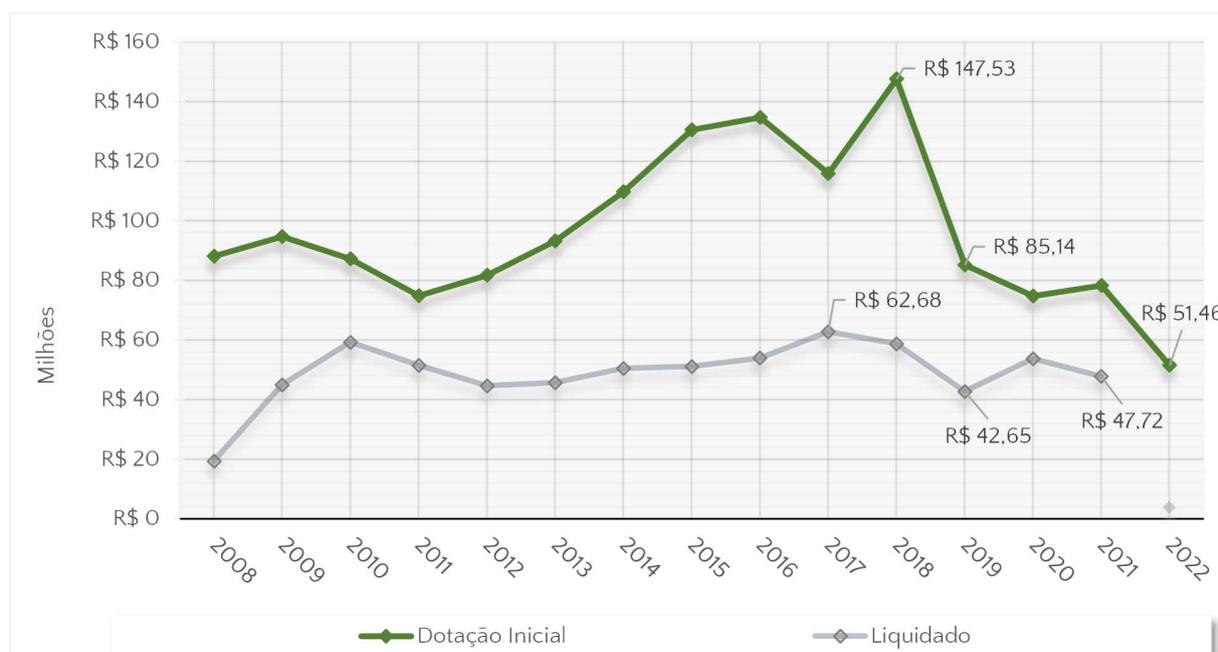
O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) tem a atribuição de exercer a função de órgão gestor de florestas públicas, prevista no art. 53 da Lei nº 11.284, de 2006, no âmbito federal, promovendo o uso dos recursos florestais de maneira sustentável. Para tanto, o órgão coordena programas de proteção e preservação ambiental com foco no uso sustentável das florestas públicas federais mediante licenças de exploração. Foi também atribuído ao órgão, no âmbito federal, a coleta e gestão dos dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR). O SFB atua, ainda, na coordenação do Programa Nacional de Florestas (PNF) e no apoio de

²⁰ Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDNmZTA5Y2ItNmFkMy00Njk2LWI4YjYtZDJIInZkOGM5NW04IiwidCI6IjIjY2ZmE5LTNmOTM0NGIjMS05ODMwLTZyNDY3NTIjMDNlNCIsImMiOiJF9.> Acesso em 25 abr 2022.

ações para implantação de mecanismos de PSA na sua área de competência. A evolução do orçamento do SFB, desde e a sua criação em 2008, pode ser analisada no Gráfico 13.

Gráfico 13 - Evolução da despesa do Serviço Florestal Brasileiro (SFB)



Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

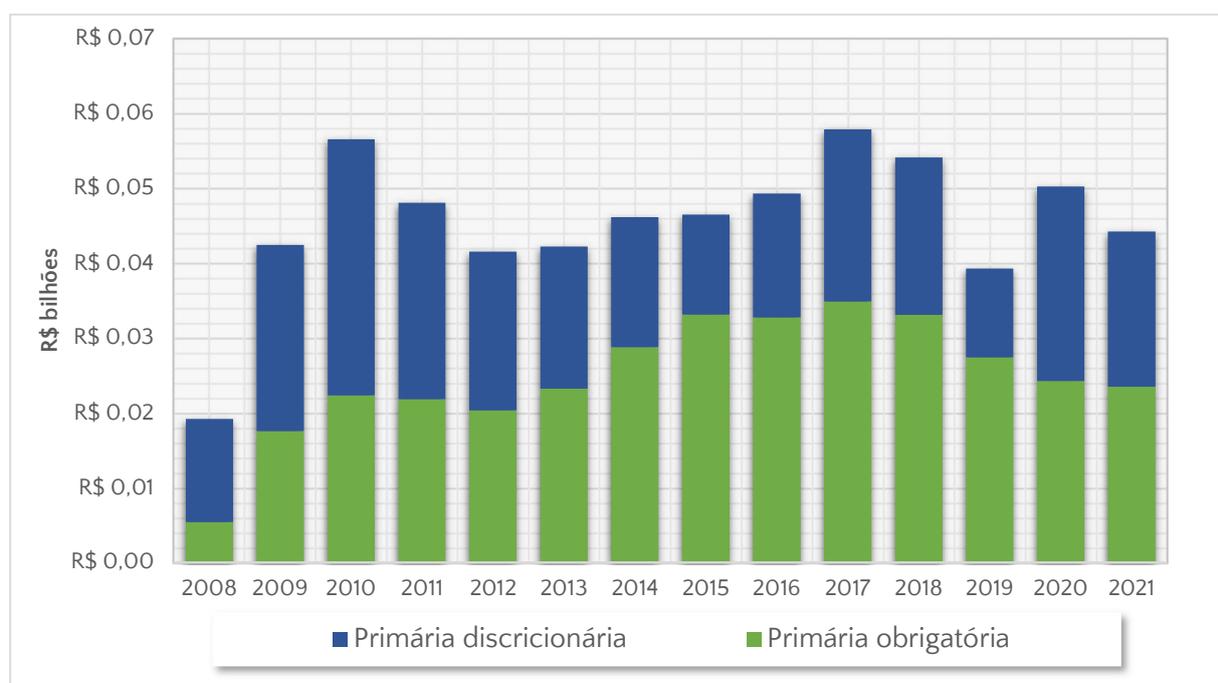
Em primeiro lugar, destaca-se a diferença entre os valores de dotação inicial e os valores liquidados em todo o período analisado, e como esta diferença se agravou entre 2012 e 2018. Com relação à dotação inicial, entre 2018 e 2019 os valores destinados ao órgão foram reduzidos de R\$147,5 milhões para R\$85,1 milhões (queda de 27,2%). Os valores dos anos seguintes continuaram caindo, chegando a um patamar de R\$51,46 para o ano de 2022. Entre 2019 e 2022, houve uma queda na dotação inicial destinada ao órgão de 39,6%.

Com relação à execução orçamentária, o SFB apresenta uma execução média de 50,8% da dotação inicial ao longo da série, sendo que houve certa estabilidade dos valores efetivamente gastos a partir de 2010. No entanto, entre 2018 e 2021 verifica-se uma queda de R\$58,6 milhões para R\$47,7 milhões. A maior redução de orçamento deste período corresponde ao ano de 2019, sobretudo com relação aos gastos discricionários (como será apresentado adiante no Gráfico 14). A redução na execução orçamentária do SFB ocorre

durante um período importante de implementação no Código Florestal, onde o cadastramento de registros do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para o segmento de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) e o processo de validação do Sistema do Cadastro Ambiental Rural (SICAR) ocorrem a passos lentos. Cabe destacar, aqui, que a partir da Medida Provisória nº 870 de 2019, houve transferência do órgão, que antes estava vinculado ao MMA, para o MAPA.

O Gráfico 14 mostra uma queda das despesas obrigatórias do SFB a partir de 2017, acentuando-se a partir de 2019.

Gráfico 14 - Despesas Primárias Obrigatórias e Discricionárias do SFB



Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Entre 2018 e 2019 houve queda de 29% nos gastos obrigatórios do órgão, o que pode apontar para uma fragilização do seu quadro funcional. Com relação às despesas discricionárias, estas apresentam um gasto médio de R\$ 19,6 milhões nos últimos 10 anos. No ano de 2019, no entanto, foram desembolsados apenas R\$ 11,8 milhões para as ações finalísticas do órgão, sendo este o menor dispêndio do órgão desde sua criação.

4.3.4. Fundação Nacional do Índio (FUNAI)

Criada pela Lei nº 5.371 de 1967, a Fundação Nacional do Índio (Funai) é o órgão indigenista oficial do Estado brasileiro, que tem como principal atribuição a coordenação e execução da política de proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas no âmbito do Governo Federal.

O Gráfico 15 apresenta a evolução da despesa da FUNAI no período. Entre 2018 e 2022 houve redução de quase 1/4 dos recursos destinados ao órgão, de R\$ 715,7 milhões para R\$ 561,6 milhões (redução de 21,5%).

Gráfico 15 - Evolução da despesa da FUNAI



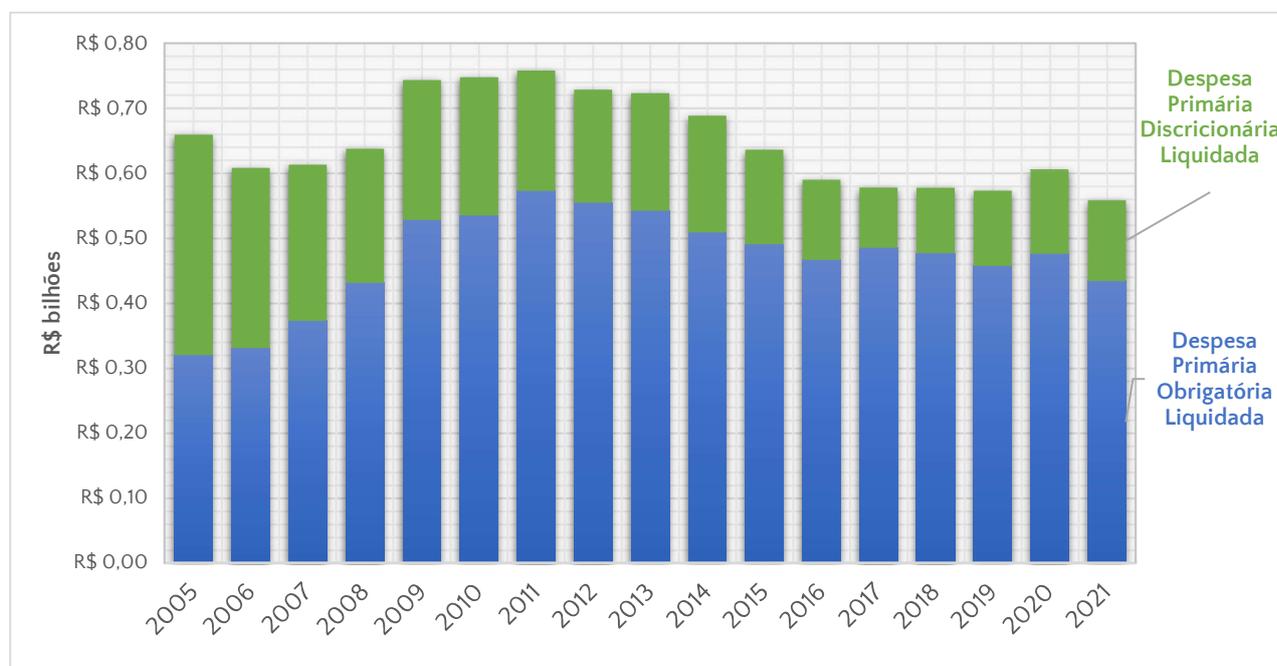
Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Além disso, em 2022 o órgão apresentou a menor dotação inicial do período analisado. relação aos valores executados, pode-se observar uma queda desde o ano de 2011, com exceção ao ano de 2020 que apresenta um aumento, seguido de uma nova queda em 2021. Entre 2020 e 2021 os recursos executados pela FUNAI foram reduzidos de R\$ 642,9 milhões

para R\$ 590 milhões (8,2%), alcançando-se, no ano de 2021, o menor valor do período analisado.

O Gráfico 16 apresenta os valores liquidados para das despesas obrigatórias e discricionárias da FUNAI. A maior perda de orçamento na FUNAI corresponde aos gastos obrigatórios, que apresentam uma queda entre 2020 e 2021 de R\$476,2 milhões para R\$ 434,4 milhões. Com relação às despesas discricionárias, entre 2014 e 2017 houve queda de R\$179 milhões para R\$ 92,2 milhões. Em 2021, as despesas discricionárias da FUNAI alcançaram o patamar de R\$ 124,3 milhões.

Gráfico 16 - Despesas obrigatórias e discricionárias da FUNAI



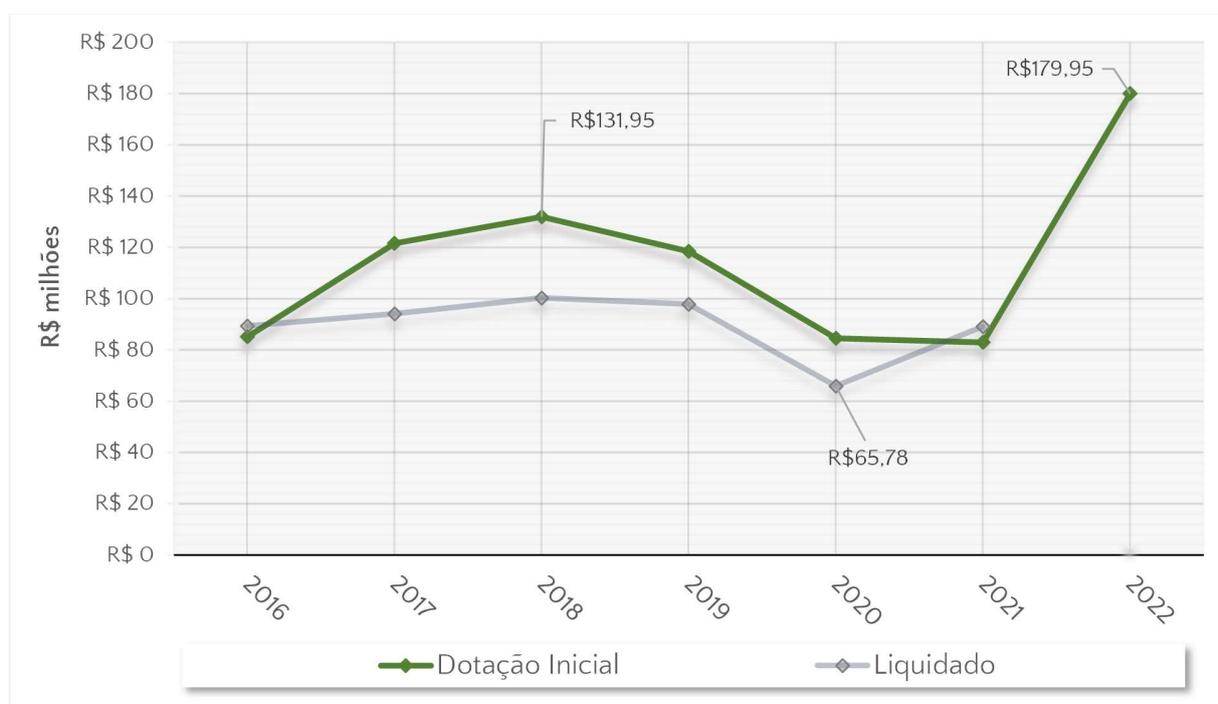
Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

4.4. Análise programática: Ações Orçamentárias

Conforme indicado na seção 3.1, a seleção das ações orçamentárias para este estudo foi realizada mediante consulta livre no SIOP, utilizando-se as seguintes palavras-chave: 'desmatamento', 'fiscalização ambiental', 'incêndio', 'queimadas', 'demarcação', 'quilombola' e 'indígena'. Algumas destas ações têm sido monitoradas por estudos

orçamentários recentes em decorrência de sua relevância no combate direto à degradação ambiental, como no caso da ação ‘Controle e Fiscalização Ambiental’ (código 214N), que foi destaque do relatório ‘A Conta do Desmonte’ (INESC, 2021). Segundo o estudo, os recursos para esta ação servem à execução da fiscalização por parte do IBAMA em todo o território nacional, combatendo todo tipo de atividades ilegais lesiva ao meio ambiente, como o desmatamento e o garimpo ilegal. A evolução das despesas da ação 214N pode ser observada no Gráfico 17 a seguir.

Gráfico 17 - Controle e Fiscalização Ambiental (ação 214N)



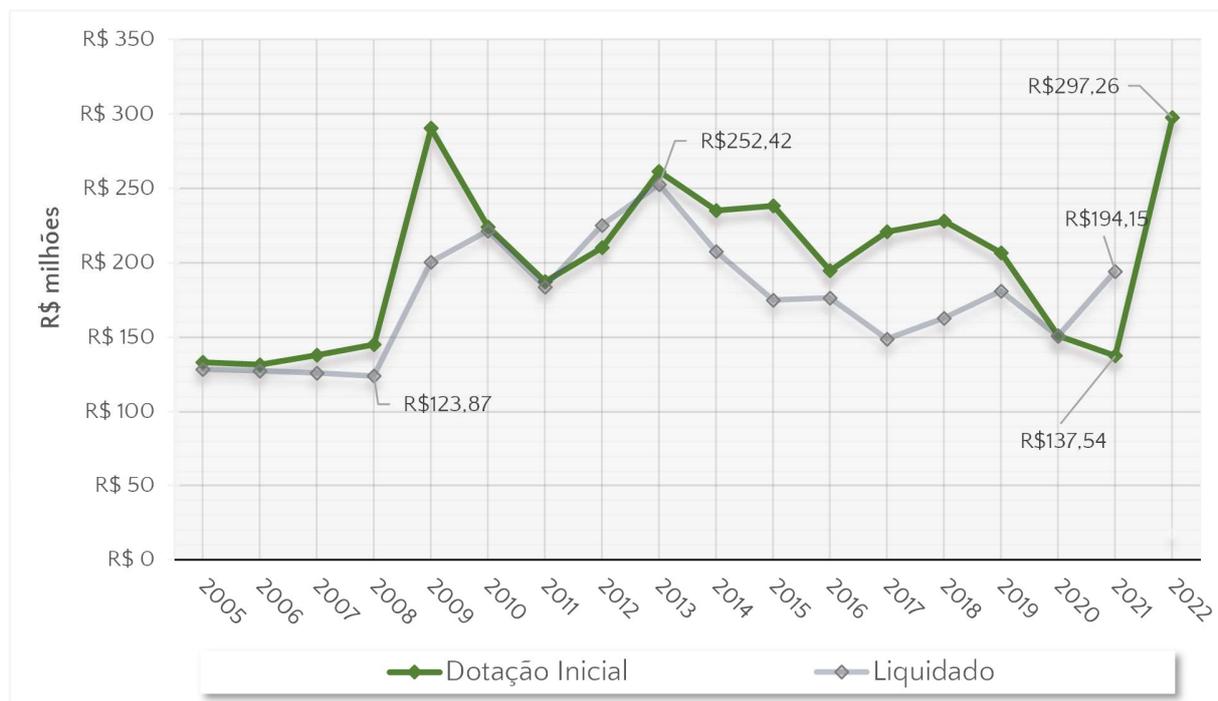
Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Note-se que, em todo o período analisado (2005 a 2022), os gastos com esta ação foram registrados somente a partir de 2016. Isto ocorre, em parte, devido a constantes alterações nos códigos e na nomenclatura das ações orçamentárias. Visando contornar esta descontinuidade ao longo do tempo, e permitir uma análise mais abrangente, optou-se por compilar um grupo mais abrangente de ações relacionadas à preservação e conservação

ambiental. A vantagem desta abordagem é que ela permite a inclusão de ações “dispersas” na base orçamentária, mas que são destinadas a finalidades similares, ainda que se sirvam de meios diferentes. Com isso, é possível ter informações compreensivas da despesa finalística da política ambiental, com valores para todo o período analisado. Foram identificadas 28 ações que compreendem o controle, o monitoramento, a prevenção, a fiscalização e o combate as queimadas e ao desmatamento (seção 4.4.1), além da demarcação e garantia dos direitos de povos tradicionais (seções 4.4.2 e 4.4.3).

4.4.1. Ações de fiscalização e combate ao desmatamento e queimadas

Um dos principais instrumentos de combate a degradação ambiental é o comando-e-controle. Sendo assim, pode-se dizer que desmonte da política ambiental, sobretudo na região Amazônica e no Cerrado, está relacionado a perda de orçamento para as ações destinadas à fiscalização e ao monitoramento. No período analisado, foram encontradas 18 ações voltadas à fiscalização e combate ao desmatamento e queimadas. A evolução em conjunto das despesas destas ações destacadas pode ser visualizada no Gráfico 18.

Gráfico 18 – Ações de fiscalização ambiental e combate ao desmatamento e queimadas

Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Notas: Inclui as ações “2943 – Controle e Monitoramento das Atividades Florestais e Desmatamentos”, “3029 – Prevenção e Combate de Queimadas e Incêndios Florestais no Arco do Desmatamento na Amazônia (PROARCO)”, “6307 – Fiscalização de Atividades de Desmatamento e Queimadas”, “6329 – Prevenção e Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais”, “20M1 – Articulação, Formulação, Monitoramento e Avaliação de Políticas e Estratégias de Prevenção e Controle do Desmatamento no Âmbito da União, Estados e Municípios”, “20MZ – Fiscalização de Atividade de Desmatamento em Unidades de Conservação Federais”, “21BS – Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento Ilegal, aos Incêndios Florestais e aos Demais Ilícitos Ambientais na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça”, “3029 – Prevenção e Combate de Queimadas e Incêndios Florestais no Arco do Desmatamento na Amazônia (PROARCO)”, “6329 – Prevenção e Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais”, “214M – Monitoramento Ambiental, Prevenção e Controle de Incêndios Florestais”, “214N – Controle e Fiscalização Ambiental”, “214P – Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais”, “6037 – Fortalecimento e Aprimoramento da Fiscalização Ambiental”, “20MU – Fiscalização Ambiental em Unidades de Conservação Federais”, “20WO – Fiscalização Ambiental em Unidades de Conservação”, “20V9 – Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE)”, “6074 – Manutenção de Brigadas de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais” e “20MY – Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Emergências Ambientais em Unidades de Conservação Federais”.

O gasto médio liquidado para todas estas 18 ações no período, entre 2005 e 2021, corresponde à aproximadamente R\$ 169,9 milhões por ano, que corresponde a um valor reduzido para a relevância e abrangência deste conjunto de despesas. Uma característica marcante do financiamento destas ações é a variação dos valores ao longo do período analisado, com breves períodos de estabilidade. A instabilidade no financiamento tem

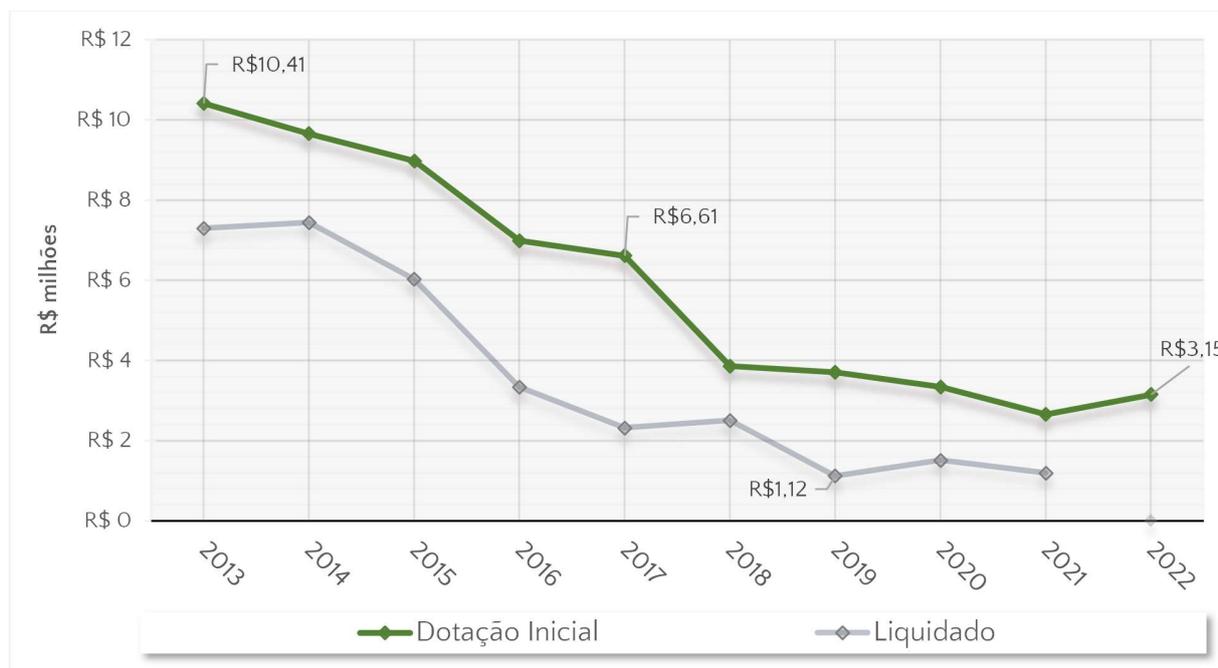
fortes implicações negativas para a efetividade de quaisquer políticas, uma vez que coloca em risco a continuidade de sua execução.

A maior variação na série ocorre entre os anos de 2021 e 2022, com um aumento de 116%, superando até mesmo o salto de 2008 para 2009. Entretanto, em 2021, estas ações tiveram a menor dotação inicial desde 2006, inferior até mesmo ao seu valor liquidado para o mesmo ano. Este aumento do gasto executado em relação ao aprovado na LOA decorre de pressões da sociedade civil e de entidades ambientalistas. Mediante crédito extraordinário, adicionou-se R\$ 56,6 milhões ao montante aprovado pelo Congresso para o conjunto destas 18 ações.

Outro destaque entre as ações de combate ao desmatamento corresponde à ação Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais pelo INPE (código 20V9). Esta despesa está vinculada, desde 2013, ao financiamento das atividades de monitoramento, via sensoriamento remoto, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Os dados produzidos pelo INPE são de grande importância para a política ambiental brasileira, a exemplo da taxa PRODES que contabiliza os incrementos de desmatamento do tipo 'corte-raso' para a Amazônia Legal, desde 1988. Os resultados do PRODES servem também de referência oficial do governo brasileiro no âmbito das negociações e acordos internacionais. O Gráfico 19 apresenta a evolução orçamentária desta ação finalística. Em primeiro lugar, verifica-se a sucessiva redução do seu orçamento na última década. Os três menores valores executados são aqueles registrados nos anos de 2019 a 2021, com pouco mais de R\$ 1.1 milhão por ano, o que representa apenas 20% do orçamento liquidado nos anos de 2013 e 2014.

Uma das medidas mais eficientes, e que contribuiu para a redução do desmatamento em 83%, entre os anos de 2004 a 2012, foi o trabalho de monitoramento do INPE e o desenvolvimento do sistema DETER. O Gráfico 19 mostra que, a partir de 2013 o órgão já sofreu uma redução de 74% em suas despesas (dotação inicial).

Gráfico 19 - Ação 20V9 - Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE)



Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

4.4.2. Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas

Alguns estudos apontam para uma forte relação entre a presença de povos tradicionais e a preservação da vegetação nativa. Este efeito de preservação é ainda mais notório e estudado nos territórios localizados na Amazônia. Dentre os povos reconhecidos como tradicionais e de vínculo com a terra, encontram-se os quilombolas, comunidades negras que “se autodefinem a partir das relações específicas com território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias” (INCRA, 2020). A Constituição vincula a estes povos o direito ao território entendido como o espaço garantidor da continuidade da vida em comunidade e da reprodução dos seus valores tradicionais. Para tanto, após as etapas de identificação e delimitação, culminando no reconhecimento do território, procede-se à sua regularização fundiária. O título expedido pelo INCRA é “coletivo, pró indiviso e em nome das associações que legalmente representem as comunidades quilombolas” (INCRA, 2017).

Andrade (2011) analisou o caso de 32 comunidades quilombolas no município de Oriximiná, no Pará, em estudo intitulado Terras Quilombolas em Oriximiná: pressões e ameaças. O estudo mostrou, na época, que os quilombos regularizados funcionavam como uma “barreira” para o avanço do desmatamento, mesmo com as ameaças externas e o avanço do desmatamento. A autora nota que este efeito parecia menos forte nos territórios ainda não regularizados. Portanto, dada a sua importância para a conservação ambiental, uma avaliação programática do orçamento de gestão ambiental deve incluir ações de reconhecimento e promoção destes povos e seus territórios.

Conforme o Gráfico 20 apresenta, o orçamento programático voltado às indenizações, a demarcação dos territórios e a promoção das comunidades remanescentes de quilombos para todo o Brasil é irrisório. A maior proposta de dotação aprovada no período ocorreu em 2008, visando destinar R\$ 141 milhões ao conjunto das ações.

Gráfico 20 – Ações de Indenização e Demarcação de Terras das Comunidades Remanescentes de Quilombos



Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Notas: Inclui as ações “0859 – Pagamento de Indenização aos Ocupantes das Terras Demarcadas e Tituladas aos Remanescentes de Quilombos”, “1642 – Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos”, “20T1 – Reconhecimento, Delimitação, Desintrusão e Titulação de Territórios

Quilombolas”, “210Z – Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas”, “20KW – Proteção e Promoção das Comunidades Quilombolas e de Terreiros” e “1541 – Tombamento de Terras Remanescentes de Quilombos”.

Neste mesmo ano, foi liquidado um valor de pouco menos de R\$ 7 milhões de reais, menos de 5% da dotação inicial aprovada. Para além desta disparidade entre valores aprovados e liquidados, outro aspecto negativo da programação do governo neste tema é a forte oscilação dos valores ao longo do tempo. Entre 2020 e 2021, o orçamento liquidado no conjunto das ações despencou de R\$ 30 milhões para R\$ 160 mil, sendo este último o menor valor da série.

4.4.3. Proteção territorial das comunidades indígenas e ao processo de demarcação de Terras Indígenas (TI);

De forma similar às áreas Quilombolas, as Terras Indígenas são consideradas áreas de preservação (quase 20% de toda a vegetação nativa preservada de todo o país), onde o vínculo de seu povo com o território é fator garantidor da manutenção da qualidade ambiental. As estatísticas oficiais apontam para taxas de desmatamento sistematicamente menores, dentro das TIs, quando comparadas com outras categorias fundiárias²¹ (MMA, s.d.). Entretanto, essa característica histórica tem sido revertida nos últimos anos. De acordo com dados do MapBiomas, em 2016, a área desmatada pelo garimpo ilegal nas Tis era de 58 hectares. Em 2021, os dados da plataforma estimam que essa área destruída tenha alcançado 2.409 hectares, isto é, um aumento de mais de 4.000% em apenas 6 anos²².

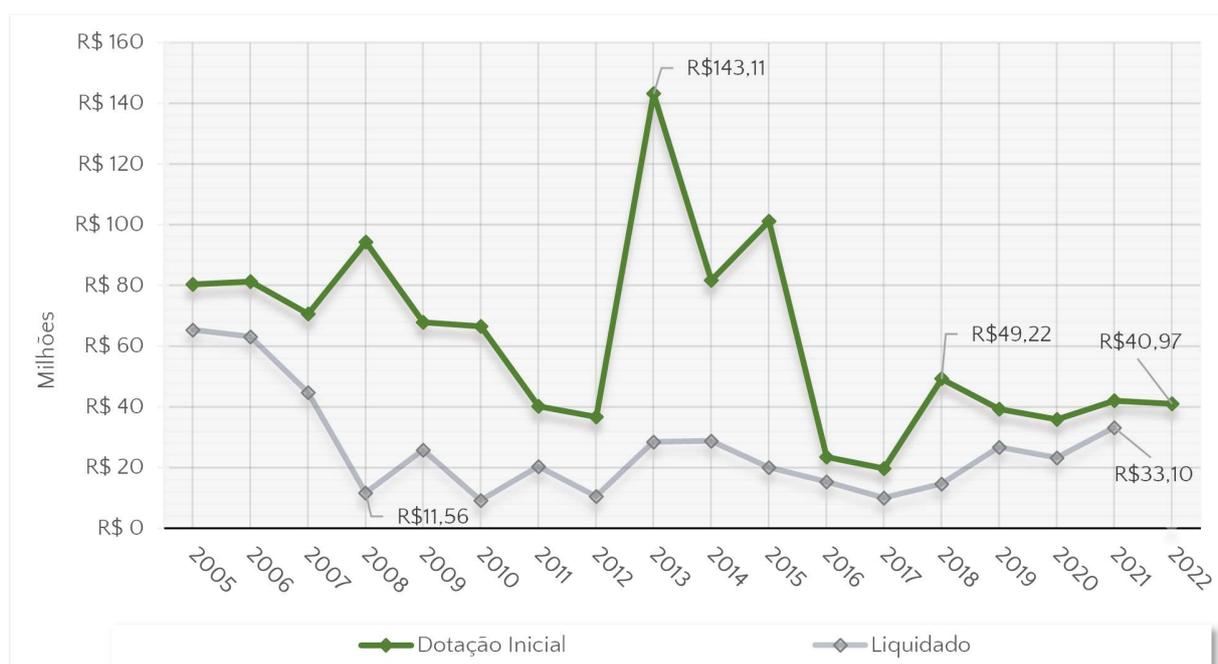
Por fim, o Gráfico 21 apresenta a evolução do financiamento público através de ações voltadas a demarcação e a manutenção das TIs e dos povos que as caracterizam. Na série analisada, a partir de 2007 registra-se uma queda dos valores liquidados, assumindo-se um patamar em torno da média de R\$ 20 milhões até o final da série, com uma pequena recomposição para o ano de 2021. O valor mínimo executado foi em 2008 com R\$ 11 milhões, sendo a máxima de R\$ 65 no primeiro ano da série (2005). Em comparação os valores de dotação inicial, os valores liquidados oscilam consideravelmente ao longo da

²¹ Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protetidas/idades-de-conservacao/sistema-nacional-de-ucs-snuc/item/616-preven%C3%A7%C3%A3o-e-controle-do-desmatamento-na-amaz%C3%B4nia.html>. Acesso em 20 abr 2022.

²² Disponível em: <https://mapbiomas.org/>. Acesso em 24 abr 2022.

série, mas estabilizam em torno de R\$ 40 milhões nos últimos 4 anos. Importante notar que, para os anos de 2008 e 2013, foram contabilizadas as maiores diferenças entre as dotações iniciais e os valores liquidados, respectivamente 11% e 19% dos valores aprovados foram executados pela administração.

Gráfico 21 – Ações de Reconhecimento, Demarcação de Terras Indígenas



Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Notas: Inclui as ações de código “20UF - Fiscalização e Demarcação de Terras Indígenas, Localização e Proteção de Índios Isolados e de Recente Contato”, “4390 - Regularização Fundiária de Terras Indígenas” e “7494 - Regularização e Proteção de Terras Indígenas na Amazônia Legal - PPTAL (Programa-Piloto)”.

CONCLUSÃO

O Brasil teve importantes avanços no que concerne sua Política Ambiental nas duas últimas décadas. No entanto, nos últimos anos os indicadores ambientais geraram um alerta: o desmatamento voltou a crescer, as emissões de GEE aumentaram, a invasão de Terras Indígenas se intensificou e as áreas de garimpo aumentaram exponencialmente.

Em paralelo à flexibilização da regulação ambiental e o desmonte institucional dos principais órgãos executores da política ambiental, nos últimos anos o Brasil adotou uma série de políticas de austeridade fiscal que, ao constranger o direcionamento de recursos necessários para a execução da Política, colocam em risco a continuidade de importantes programas de combate à degradação ambiental.

Neste contexto, este relatório buscou avaliar a trajetória recente dos gastos públicos federais em gestão ambiental no período 2005–2022, com vistas a identificar se os compromissos assumidos pelo país encontram devida correspondência dentro do orçamento público federal, e como as alterações ocorridas nos últimos anos podem refletir no orçamento ambiental. Para tal, foram analisadas as despesas liquidadas em gestão ambiental, além do orçamento dos órgãos MMA, IBAMA, ICMBio, SFB e FUNAI no período 2005–2021. Para o ano de 2022, foram analisadas as dotações iniciais, isto é, os valores correspondentes aos recursos aprovados pelo Congresso na Lei Orçamentária Anual.

Em 2019, o orçamento destinado à gestão ambiental alcança o menor valor da série (desde 2005), chegando a um montante de R\$5 bilhões. Os anos subsequentes também apresentam queda no orçamento ambiental, e em 2022 chegamos ao quarto ano consecutivo de menor orçamento desde o início da série (R\$3,4 bilhões). Além disso, destaca-se o ano de 2021, o qual apresenta o menor valor de execução orçamentária da série analisada (aproximadamente R\$3,1 bi), equivalente a quase metade da despesa orçamentária com gestão ambiental no ano de 2013.

Assim como conclui o último relatório (ALVARENGA JR. *et al.*, 2019), além de não apresentarem trajetória de crescimento sustentado, os gastos ambientais representam uma parte relativamente pequena (0,14%, em média) do orçamento público federal. Embora no ano de 2020 os gastos com a Pandemia da COVID-19 tenham implicado no redirecionamento de recursos para a área da saúde, enviesando este tipo de análise, no ano de 2021 os recursos direcionados à Pandemia se reduziram de 7% para 1,5% do PIB. No entanto, a participação do gasto ambiental no orçamento da União é ainda menor em 2021, passando de 0,10% para 0,08%.

Todos os órgãos ambientais analisados tiveram perda de orçamento entre 2018 e 2021 (despesas liquidadas): MMA (redução de 29%), ICMBio e IBAMA (15,9%), SFB (18,6%) e FUNAI (5,5%). No entanto, a maior parte da perda de orçamento está nos gastos

discricionários. Desde a vigência do Teto de Gastos, o MMA teve uma redução de 79,3% de seus gastos discricionários liquidados (entre 2017 e 2021). Este é o orçamento das ações finalísticas do órgão, o que indica que os programas e ações ambientais estão cada vez mais perdendo espaço no orçamento da União.

Desde a publicação do último relatório, o cenário de arrocho orçamentário dos principais órgãos executores da Política Ambiental se agravou. Nesse sentido, além de se enquadrar em um status de subfinanciamento da política ambiental brasileira, nos anos mais recentes o país segue uma tendência de recrudescimento da redução orçamentária ambiental. Diante da piora nos indicadores ambientais, a recomposição do orçamento ambiental se torna necessária para o fortalecimento das ações de fiscalização e monitoramento ambiental, proteção, reconhecimento e demarcação de Terras Indígenas e Quilombolas, assim como das demais políticas públicas ambientais brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, C. *et al.* Gestão de Finanças Públicas. 2ª edição, Brasília, Paulo H. Feijó Editor, 2008, 580 p.- pp. 139-211.

ALVARENGA JR., Marcio *et al.* O financiamento da gestão ambiental no Brasil: uma avaliação a partir do orçamento público federal. São Paulo: Instituto Socioambiental – ISA, 2019.

ANDRADE, Lúcia mendonça morato De. Terras Quilombolas em Oriximiná: pressões e ameaças. São Paulo: Comissão pró-Índio de São Paulo, 2011.

ASCEMA – Associação Nacional dos Servidores Ambientais. Cronologia de um desastre anunciado: Ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio. ASCEMA Nacional, 2020.

BARCELOS, E. A. S. Desregulação ambiental e disputas políticas: Uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil. AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política, v. 2, n. 2, p. 52, 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. (2016). Relatório de análise econômica dos gastos públicos federais evolução dos gastos públicos federais no Brasil: uma análise para o período 2006-15. http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-analise-economica-dos-gastos-publicos-federais/arquivos/2016/relatorio_gasto_publico_federal_site.pdf

CARVALHO, R. A. Doenças Infecciosas Emergentes na Fronteira do Desmatamento. In: YOUNG, CARLOS EDUARDO FRICKMANN; MATHIAS, JOÃO FELIPPE CURY M. (Org.). Covid-19, Meio Ambiente e Políticas Públicas. 1. ed. São Paulo: Hucitec Editora, 2020. p. 92-100.

CAVALETT, O. From political to climate crisis. Nature Climate Change, 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1038/s41558-018-0228-4>>.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil – dados de 2020. . [S.l: s.n.], 2021.

CMA – Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal. Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima – Relatório Consolidado. Brasília/DF: [s.n.], 2019.

DIEESE - Departamento Intersindical De Estatística E Estudos Socioeconômicos. Nota Técnica - Emenda Constitucional No 109/2021: novo desmonte dos direitos sociais. . [S.l: s.n.], 2021.

FEARNSIDE, P.M. 2019. Desmonte da legislação ambiental brasileira. p. 317-381. In: J. Weiss (ed.) Movimentos Socioambientais: Lutas - Avanços - Conquistas - Retrocessos - Esperanças. Xapuri socioambiental, Formosa, Goiás. 442 pp.

GRAMKOW, C. Política ambiental no Brasil: Perspectivas a partir do gasto público federal. In: ROSSI, P.; DEWCK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 147-170.

GREGGIANIN, E. *et al.* Nota informativa no 08/2021 - PEC 23/2021 (Precatórios): Aspectos orçamentários e fiscais do Substitutivo aprovado no Senado em 02/12/2021. . [S.l: s.n.], 2021.

IFI - Instituição Fiscal Independente do Senado Federal. (2022). RAF - Relatório de Acompanhamento Fiscal - Abril 2022.

INCRA. Regularização de Território Quilombola: Perguntas & Respostas. Brasília: [s.n.], 2017. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-perguntasrespostas-a4.pdf>>.

LIMA, Mairon G. B.; COSTA, Karen Da. Quo vadis, Brazil? Environmental Malgovernance under Bolsonaro and the Ambiguous Role of the Sustainable Development Goals. *Bulletin of Latin American Research*, p. 1-17, 2021.

PELLEGRINI, J. A. Evolução das Contas da União: ajuste, desajuste, pandemia e desafios. , Texto para Discussão., no 304. [S.l: s.n.], 2021.

PEREIRA, P. V. D. M., NETO, L. F. F. "Evolution of environmental public spending in Brazilian municipalities: An analysis from 2005 to 2015", *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, v. 25, n. 2, p. 425-437, 2020. DOI: 10.1590/s1413-41522020178746.

SANTOS, A. A. *et al.* Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, 2021.

SANTOS, C. S. ; COSTA, J. B. A.. As Emendas Constitucionais 95/2016, 106/2020 E 109/2021: Inter- relações com o endividamento público e as políticas sociais. *Revista Inter-Legere*, v. 4, n. 31, p. c25685, 2021.

SILVA, E. F., Juras, I. da A. G. M., & Souza, S. M. de. (2013). A política do meio ambiente como ela é. In O processo legislativo, o orçamento público e a casa legislativa (p. 400). Câmara dos Deputados, Edições Câmara.

SPERANZA, J.; ROMEIRO, V.; BETIOL, L.; BIDERMAN, R. . Monitoramento da implementação da Política Climática Brasileira: implicações para a Contribuição Nacionalmente determinada. São Paulo: WRI Brasil, 2017. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/publicacoes/monitoramento-da-implementacao-da-politica-climatica-brasileira>. Acesso em: 16 jun. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2021). Acórdão 1758/2021 – Plenário – Auditoria operacional destinada a avaliar as ações do governo federal para a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal. . Brasília: TCU.

UNTERSTELL, Natalie. Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje? Diagnóstico do desenho e da evolução dos arranjos de governança da PNMC. . Brasília/DF: [s.n.], 2017.

VALE, M. M. *et al.* The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. *Biological Conservation*, v. 255, n. October 2020, 2021.

APÊNDICE I – GLOSSÁRIO

Plano Plurianual (PPA): Elaborado pelo Poder Executivo, para a apreciação e aprovação do Congresso Nacional. Desenvolvido no primeiro semestre da gestão de um governo recém-eleito e empossado, determina os objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, a contar a partir do segundo ano de mandato.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Elaborado pelo Poder Executivo, para a apreciação e aprovação do Congresso Nacional. Estabelece as regras para a elaboração e a execução do orçamento público, contendo as prioridades, os objetivos e metas do governo para o exercício fiscal em questão, funcionando como uma ponte entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual.

Projeto de Lei Orçamentária (PLOA): Se trata da proposta inicial do Executivo para a Lei Orçamentária Anual do exercício seguinte. Elaborado pelo Poder Executivo, é enviado ao Congresso por volta do início de Setembro e, tradicionalmente, apreciado, alterado e aprovado pelas Casas Legislativas até o fim do mesmo mês, se tornando em LOA.

Lei Orçamentária Anual (LOA): Responsável por apresentar as estimativas de receita e o planejamento das despesas a serem levadas à efeito em cada exercício fiscal. Possui caráter autorizativo, porém não impositivo. Logo, estabelece um limite a ser despendido em cada tópico orçamentário, onde o Governo Federal tem a prerrogativa de executar ou não a dotação autorizada para cada ação, à exceção das despesas de caráter obrigatório.

Dotação inicial autorizada: Definida pelos valores apresentados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Ver tópico acima, relativo à mesma.

Despesa empenhada: Se refere à reserva de recursos do orçamento para determinados fins (contratação de serviços e compra de materiais e equipamentos necessários à realização de um determinado programa/ ação), o que ocorre através da emissão de notas empenho pelo ente público no sistema de administração financeira do governo.

Despesa liquidada: Ocorre quando o objeto do empenho é entregue ao ente público, respeitando as especificações previamente acordadas.

Despesa paga: Desembolso dos recursos em benefício dos fornecedores dos bens e serviços contratados pela administração pública.

Despesas Primárias: Dispêndios totais do ente governamental em questão, com exceção das despesas com juros e amortização da dívida, bem como das despesas com concessão de empréstimo com retornos assegurados.

Despesas obrigatórias: Gastos em que o governo deve obrigatoriamente despender. Composto em sua maioria por despesa de pessoal e encargos sociais, precatórios judiciais, pagamento de dívida, gastos com previdência social e dispêndios mínimos em áreas sociais impostas por leis específicas, como a área da educação e da saúde.

Despesas discricionárias: Trata-se de uma parcela da despesa de livre alocação por parte do gestor público, podendo ser destinada à programas e ações de acordo com as demandas sociais. Por não representarem desembolso obrigatório (como as despesas de pessoal e com encargos sociais), essas despesas são muito mais sensíveis às crises fiscais, por poderem ser cortadas ou contingenciadas.

Resultado Primário: Aponta os níveis de gastos orçamentários da gestão governamental (sem considerar despesas financeiras), sinalizando se esses estão em linha com a arrecadação tributária. É definido pela diferença entre Receitas e Despesas primárias.

Resultado Nominal: Diferença entre todas as receitas arrecadadas e todas as despesas executadas no período, incluindo juros e pagamento da dívida.

Receitas Primárias: Arrecadação total do ente governamental em questão, com exceção das operações de crédito, das relacionadas a empréstimos e juros e das relacionadas a liquidação de ativos estatais.

Superávit Primário: Ocorre quando as Receitas Primárias de um determinado período superam as Despesas Primárias.

Déficit Primário: Ocorre quando as Despesas Primárias de um determinado período superam as Receitas Primárias.

Função: Nível macro da classificação da despesa orçamentária governamental. No âmbito federal, a função “Gestão Ambiental” é a de número 18, em um universo de 28 funções existentes.

Subfunção: O segundo nível mais agregado de classificação de despesa. A Função “Gestão Ambiental”, a nível federal, é dividida em cinco subfunções: “Preservação e Conservação

Ambiental”, “Controle Ambiental”, “Recuperação de Áreas Degradadas”, “Recursos Hídricos” e “Meteorologia”.

Programas Orçamentários: Categoria de agrupamento de ações de governo, com o objetivo de realizar metas específicas. Os indicadores referentes a estes são definidos nos PPAs.

Ação Orçamentária: O nível mais detalhado e específico de categorização do dispêndio público. Tais ações são agrupadas em Programas.

Unidade Orçamentária: Unidade, autônoma ou não, responsável por alguma parte do orçamento governamental, bem como de seus objetivos e metas. Exemplos dessas unidades orçamentárias são as autarquias.

Autarquias: instituições descentralizadas da gestão pública, fiscalizadas e orientadas pelo Estado. Executam serviços de interesse coletivo ou de natureza estatal.

Precatórios Judiciais: reconhecimento judicial de uma dívida que determinado ente público possui com autor de determinação ação, seja pessoa física ou jurídica.

APÊNDICE II – ATOS NORMATIVOS E DEMAIS MEDIDAS DE DESREGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL

Item	Ato Normativo	Descrição	Status
Flexibilização das Políticas de Comando-e-Controle			
Revogação da proteção à manguezais e restingas	Resolução CONAMA nº 500, de 28 de setembro de 2020	Revoga a resolução 303/2002 do CONAMA que tem regras mais rígidas do que o Código Florestal acerca da proteção de manguezais e restingas	Suspensão pelo STF (ADPFs 747, 748 e 749)
Liberação da queima de resíduos de agrotóxicos em fornos de cimento	Resolução CONAMA/MMA nº 499, de 6 de outubro de 2020	Permite a queima de lixo tóxico, inclusive resíduos de pesticidas, em fornos de produção de cimento.	Em vigor
Grilagem municipalizada	Portaria conjunta MAPA/INCRA nº 1, de 2 de dezembro de 2020	Institui o Programa Titula Brasil e dispõe sobre seus objetivos e forma de implementação: Na prática terceiriza para os municípios a titulação de terras públicas federais ocupadas.	Em vigor
Liberação da exploração de recursos minerais e hidrocarbonetos em TI	Projeto de Lei nº 191 de 2020	Estabelece condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas.	Em tramitação
Grilagem: Autorização de áreas privadas em áreas indígenas não homologadas	Instrução Normativa nº 9 da FUNAI	Autoriza a reivindicação de áreas privadas dentro de terras indígenas ainda não homologadas	Em vigor
Grilagem em terras públicas	Medida Provisória 910/2019 – “MP da grilagem”, Projeto de Lei nº 2.633/2020 e Projeto de Lei nº 510/2021.	A MP 910 e o PL 2.633/2020 estimula a grilagem e o desmatamento ao ampliar a possibilidade de regularização fundiária das terras da União por autodeclaração, além de anistiar grileiros e criminosos ambientais. O PL 510 permite a legalização de terras públicas invadidas até 2014 e a titulação de áreas consideradas latifúndios.	Não aprovado
Nova Flexibilização do Novo Código Florestal	Projeto de Lei nº 2.510/2019	Permite a regularização de edifícios às margens de cursos e corpos d'água em áreas urbanas. Assim como altera o Código Florestal, atribuindo aos municípios o dever de regulamentar as faixas de restrição à beira de rios, córregos, lagos e lagoas nos seus limites urbanos.	Em tramitação
“Extinção” do licenciamento ambiental²³	Projeto de Lei nº 3.729/2004	Cria a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, que prevê, entre outras medidas, a simplificação de procedimentos para concessão de licenças ambientais e a determinação de	Em tramitação

23

https://www.conectas.org/noticias/entenda-os-8-pontos-mais-problematicos-do-projeto-de-licenciamento-ambiental-aprovado-pela-camara/?gclid=CjwKCAjw9LSSBhBsEiwAKtf0nxFCbp9FkkJcuz-tmNcECp9XKoEiqhvd9Nco0-lqBW7ry-BVhvflEhoC2LMQAvD_BwE

		prazos máximos para os órgãos ambientais analisarem pedidos de licenciamento.	
Anistia da grilagem	Projeto de Lei nº 2.633/2020 e Projeto de Lei	Anistia invasões de terra ao dar títulos a propriedades que foram tomadas. Além da questão fundiária, o estímulo à grilagem de terras públicas ou terras indígenas tem potencial de aumentar o desmatamento e emissões de gases do efeito estufa.	Em tramitação
Marco Temporal	Projeto de Lei nº 490/2007	Segundo o PL, indígenas que não estivessem ocupando suas terras em 5 de outubro de 1988, quando foi promulgada a Constituição, perderiam o direito à demarcação.	Em tramitação
Grilagem em TI	Instrução Normativa 09/2020 FUNAI	Facilita grilagem de terras indígenas, assim como determina a exclusão das terras indígenas não homologadas do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF).	Em vigor
Conciliação de multas ambientais	Decreto 9.760/2019	Cria os "núcleos de conciliação", que tem entre suas funções analisar os fundamentos e validar ou anular cada multa aplicada pelo Ibama em todo o território nacional.	Em vigor
Apropriação de terras destinadas à reforma agrária pelo setor privado	Projeto de Lei nº 4.843/2019	Permite que o setor privado se aproprie de terras destinadas à reforma agrária e a titulação de áreas consideradas latifúndios.	Em tramitação
PL do Veneno (Liberação do Agrotóxico)	Projeto de Lei nº 6.299/2002	Revoga a atual Lei dos Agrotóxicos e flexibiliza as regras de aprovação e comercialização ao: alterar o termo "agrotóxico" por "pesticida", remover a autonomia dos órgãos de saúde para destacar informações e análises sobre agrotóxicos em alimentos, viabilizar o registro formal de agrotóxicos hoje proibidos por lei, entre outros pontos.	Em tramitação
Legalização da caça	Projeto de Lei nº 5.544/2020	Dispõe sobre a autorização para caça esportiva de animais no território nacional. Segundo o Observatório do Clima (2022), hoje apenas a caça de javali é liberada (com autorização do Ibama), para controle da explosão do número de animais. O projeto autorizaria o abate de animais silvestres brasileiros e ibera a caça para praticamente qualquer cidadão: A pessoa precisa ter mais de 21 anos, possuir um registro válido como Colecionador, Atirador ou Caçador (CAC) e ter uma licença de caça válida, emitida pelo órgão federal competente.	Em tramitação
Desgovernança – alterações nos cargos de comando dos órgãos ambientais			
Alteração da composição do CONAMA	Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019	Alterou a composição do CONAMA, reduzindo de 96 para 23 o total de integrantes. Com a mudança, o governo aumentou seu peso no conselho em 13%, enquanto os Estados perderam 7% e a sociedade civil, 6% da representação. Nesta nova composição, o Governo e setor produtivo passaram a ter a maioria dos votos.	Suspenso pelo STF (ADPF 623)
Extinção dos colegiados (comitês e conselhos do MMA)	Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019	Extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e do Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) - o que	Suspenso parcialmente pelo STF (ADI 623)

		paralisou o Fundo Amazônia, entre outros comitês e conselhos do MMA.	
Reativação do Conselho Nacional da Amazônia Legal sem participação da sociedade civil	Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020	O decreto exclui do CNAL representantes de povos indígenas, quilombolas, pescadores ou outras comunidades tradicionais, assim como representantes do IBAMA, ICMBio e FUNAI.	Em vigor
Retirada da fiscalização de desmatamento na Amazônia do IBAMA	Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020	Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal.	Em vigor
Desproteção de TIs não homologadas	Ofício Circular FUNAI nº 18 de 29 de dezembro de 2021	Estabelece que a execução de atividades de proteção territorial deve ocorrer somente após o término do procedimento administrativo demarcatório, ou seja, após a homologação da demarcação por Decreto presidencial e o registro imobiliário em nome da União.	Suspenso pelo STF (ADPF 709)

APÊNDICE III – O RESULTADO DO RETROCESSO: INDICADORES AMBIENTAIS

Indicadores ambientais	Dados
Taxa de Desmatamento na Amazônia e no Cerrado	<p>Aumento na Taxa de Desmatamento da Amazônia legal em 75,6% entre 2018 e 2021 (de 7.536 km² para 13.235 km². Aumento do desmatamento no Cerrado em 17,5% entre 2018 e 2021 (de 7.259,82 km² para 8.531,44 km²)</p> <p>Fonte: PRODES/INPE.</p>
Desmatamento em UCs e TIs na Amazônia	<p>Aumento de desmatamento em TIs de 237,92 km² em 2018 para 320,83 km² em 2021 (aumento de 34,8%). Aumento de desmatamento em UCs de 756,38 km² em 2018 para 1.381,63 km² em 2021 (aumento de 82,6%).</p> <p>Fonte: Mapa de Desmatamento - PRODES/INPE. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/.</p>
Número de queimadas	<p>Entre 2018 e 2020 a área (ha) de cicatrizes de fogo aumentaram em 78,1% (de 7.984.601,52 ha para 14.226.645,05 ha. Em 2020 o Pantanal registrou a maior área de queimadas das duas últimas décadas.</p> <p>Fonte: Programa Queimadas - INPE. Disponível em: https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal.</p>
Emissões de GEE	<p>Aumento das emissões brasileiras de GEE em 2020: de 1,97 bilhão de CO₂e (t) CWP-AR5 para 2,16 bilhões (aumento de 9,5%).</p> <p>Fonte: SEEG. Disponível em: www.seeg.com.br</p>
Garimpo ilegal em TI	<p>Aumento de mineração ilegal em TI de 7.655,7 hectares para 9.850,3 hectares. Entre 2016 (4.236,8 hectares) e 2020 a área de garimpo ilegal mais do que dobrou.</p> <p>Fonte: Mapbiomas. Disponível em: https://mapbiomas.org.</p>
Superfície de água no Bioma Pantanal	<p>Redução da superfície de água no Bioma Pantanal de 636.821,4 hectares em 2018 para 458.903,3 hectares para 2020 (redução de 27,9%). Entre 1985 e 2020 o Bioma teve uma perda de 74,5% de superfície de água.</p> <p>Fonte: Projeto MapBiomas – Mapeamento da superfície de água no Brasil - Coleção 1. Disponível em: https://mapbiomas.org/estatisticas.</p>

APÊNDICE IV – INDICADORES DE DESEMPENHO

Conforme ressaltado no último relatório (ALVARENGA JR. *et al.*, 2019) e na seção 4.2 deste relatório, embora historicamente os gastos ambientais no Brasil apresentem tendência de estagnação, essa tendência não deve ser entendida como a manutenção da capacidade de financiamento da gestão ambiental no país, dada as crescentes demandas por políticas ambientais do período. Isto é, ao analisar a evolução orçamentária da gestão ambiental brasileira e seus órgãos ambientais, não se considera o crescimento da atividade econômica em termos de PIB, assim como o crescimento da população. Portanto, visando a correção destes vieses, são propostos quatro indicadores de desempenho²⁴: (i) despesa liquidada em gestão ambiental como porcentagem do PIB (GA/PIB); (ii) despesa liquidada em gestão ambiental por área de Unidade de Conservação Federal (GA/UC); (iii) despesa liquidada em gestão ambiental por área declarada de Terra Indígena; (iv) despesa liquidada em gestão ambiental per capita (GA per capita). Neste ponto, entende-se que tanto o crescimento da atividade econômica, como o crescimento demográfico e, por fim, o aumento das Áreas Protegidas sinalizam para o poder público a necessidade de expansão dos gastos em gestão ambiental.

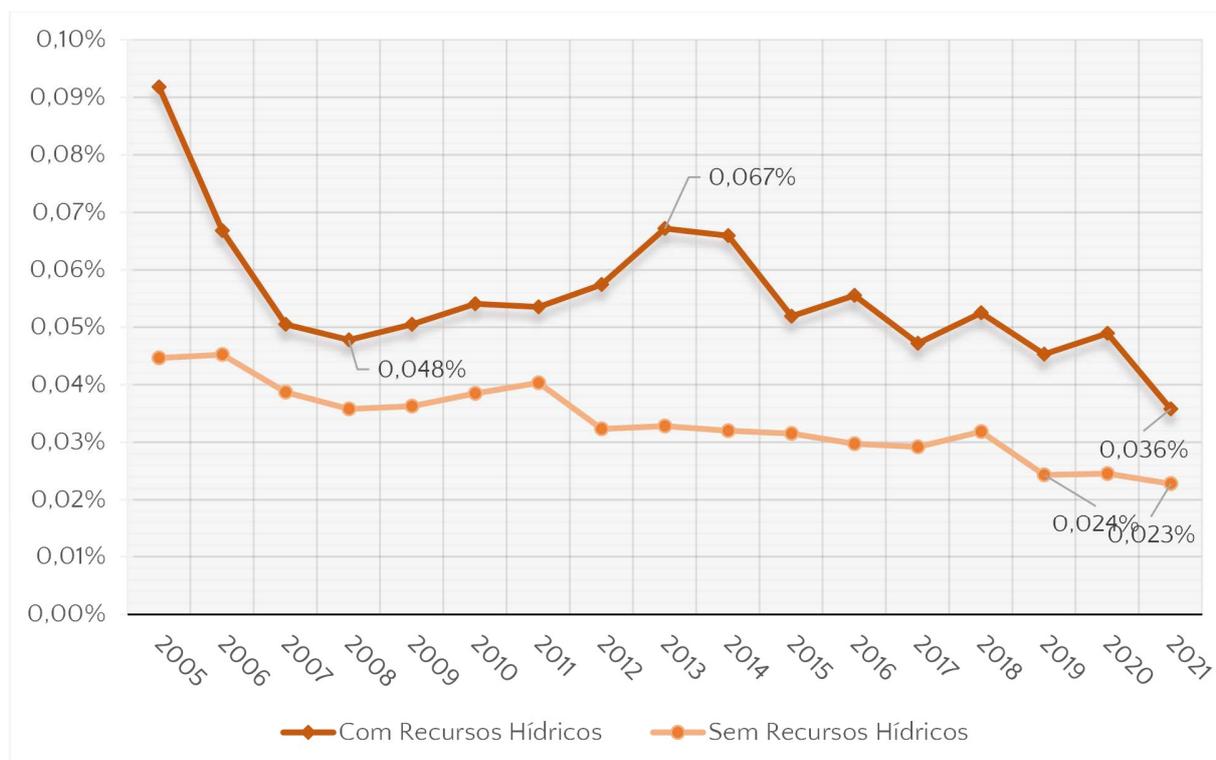
Além disso, assim como indicado em Alvarenga *et al.* (2019), grande parte das ações associadas à subfunção de Recursos Hídricos se referem ao desenvolvimento de obras de infraestrutura hídrica, as quais não se destinam, estritamente, a gastos ambientais, e sim à manutenção de infraestrutura para o abastecimento à população. Por este motivo, os indicadores de desempenho serão apresentados incluindo-se e excluindo-se a subfunção de Recursos Hídricos.

O Gráfico 22 apresenta a despesa liquidada com a função 18 – gestão ambiental em razão do PIB, com e sem a subfunção de Recursos Hídricos. Em ambos os recortes o gasto em porcentagem do PIB é baixo, se comparado com outros países (ver seção 4.1), alcançando uma média de 0,03% e 0,05%. Ademais, nos anos mais recentes esta proporção tem se reduzido, chegando em 2021 à menor participação do gasto ambiental liquidado no PIB. No

²⁴ Optou-se por não incluir na análise os indicadores de desempenho para as Unidades Orçamentárias gerados no último relatório, uma vez que os dados não indicam exatamente o cenário de melhora/piora no desempenho das funções das UOs.

caso dos gastos sem Recursos Hídricos a situação do subfinanciamento é ainda mais evidente: ao longo de toda a série o indicador varia apenas de 0,04% para 0,03%.

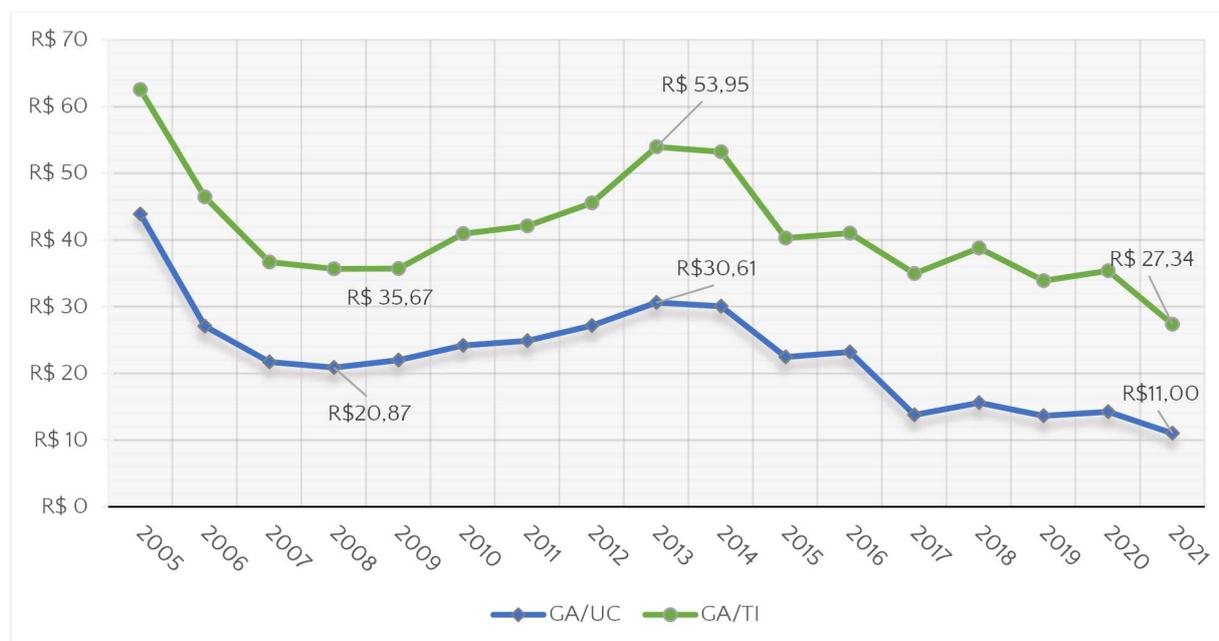
Gráfico 22 - Despesa liquidada em gestão ambiental como porcentagem do PIB (GA/PIB)



Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

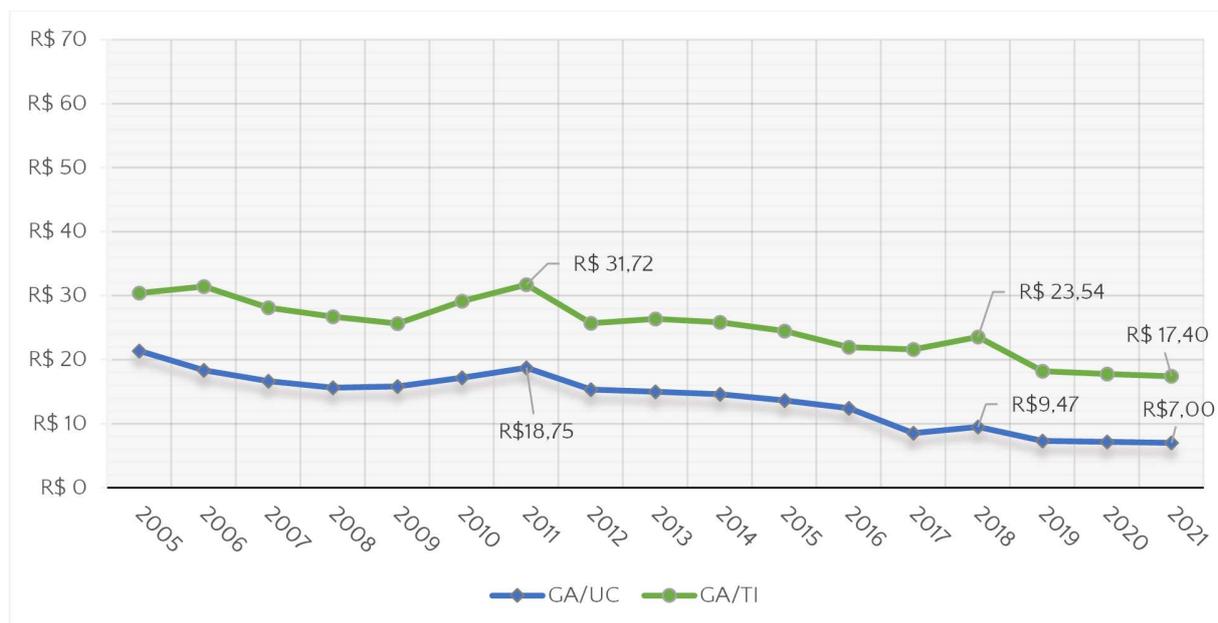
Os Gráficos Gráfico 23 e Gráfico 24, por sua vez, apresentam a despesa liquidada da função 18 – gestão ambiental por área de Unidades de Conservação e por área de Terras Indígenas com e sem a subfunção de Recursos Hídricos, respectivamente. Este indicador buscou visualizar o desempenho de resultado dos recursos orçamentários em duas importantes ações da política ambiental: o reconhecimento e demarcação de TI e a criação de UCs. Em ambos os casos se verifica um piora do desempenho a partir de 2014. Nos anos mais recentes observa-se a continuidade desta tendência, e sua intensificação em 2021, chegando ao patamar de R\$27,3 por hectare de TI e R\$11 por hectare de UC. Ao excluir a subfunção de Recursos Hídricos, observa-se que o indicador não varia muito ao longo do período analisado, no entanto, tem-se uma piora gradual do desempenho, chegando-se em 2021 à R\$17,4 e R\$7 por hectare de TI e UC, respectivamente.

Gráfico 23 - Despesa liquidada em gestão ambiental por área de UC e área de TI (hectare) (GA/UC e GA/TI)



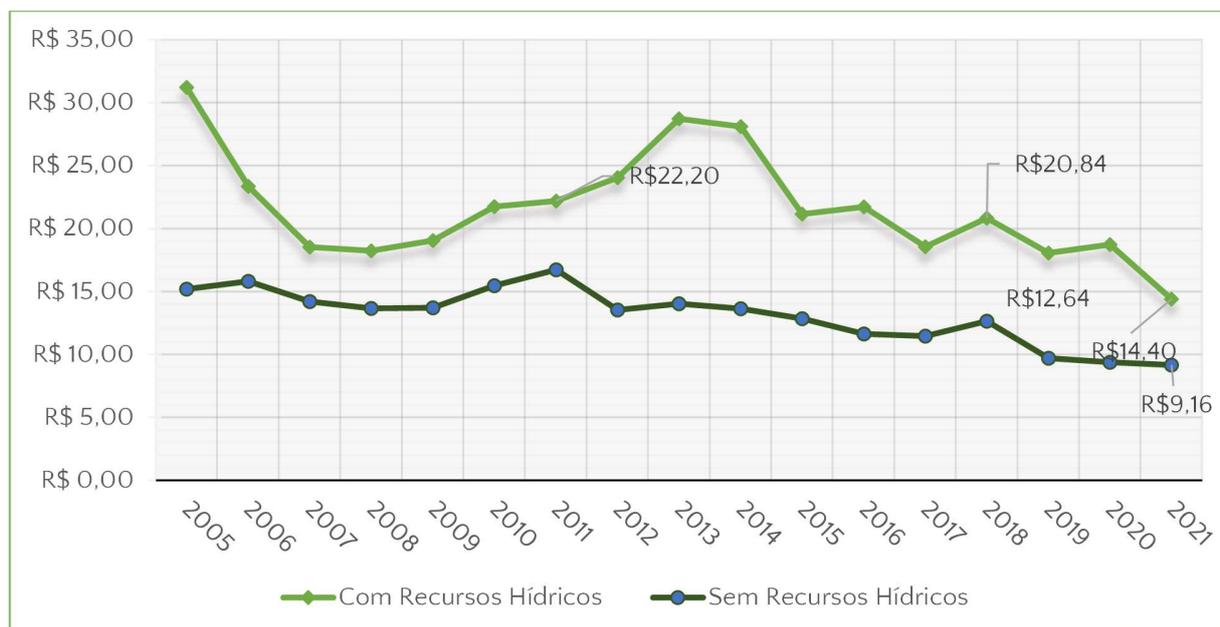
Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Gráfico 24 - Despesa liquidada em gestão ambiental por área de UC e área de TI (hectare) (GA/UC e GA/TI) - Sem Recursos Hídricos



Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Por fim, o Gráfico 25 apresenta a despesa per capita liquidada em Gestão Ambiental. Assim como os demais indicadores de desempenho, a despesa per capita liquidada também vem se reduzindo desde 2015, com uma intensificação no ano de 2021. O gasto médio per capita apresentado no Gráfico 26 é de R\$ 21,7. Ao excluir a subfunção de Recursos Hídricos os valores per capita não apresentam grandes variações ao longo da série, e apresentam um gasto médio per capita reduzido em torno de R\$13,1.

Gráfico 25 - Despesa Per Capita Liquidada em Gestão Ambiental

Fonte: Elaboração própria (2022) a partir de dados do SIOP.

Com relação ao último relatório, as conclusões acerca do desempenho dos gastos ambientais liquidados permanecem as mesmas, com exceção ao indicador GA/TI, que apresentou piora nos últimos anos e os gastos liquidados per capita, os quais também apresentam piora. Em resumo, esta seção revela que A começar pelos valores incluindo os recursos hídricos, os indicadores do relatório revelam que: (i) todos os indicadores tiveram seus picos em 2005 (coincidentes com o maior aporte para ações de infraestrutura hídrica); (ii) todos os indicadores caem a partir de 2014, como decorrência do ajuste fiscal e da crise econômica e das contas públicas; e (iii) embora no último relatório alguns dos indicadores apresentassem tendência de melhora no ano de 2018 (GA/TI e GA per capita), esta tendência não se confirmou nos anos seguintes, de forma que todos os indicadores terminaram o ano de 2021 com uma piora já iniciada em 2019. apenas os indicadores GA per capita e GA/TI não pioram no período como um todo. Já em relação aos indicadores calculados desconsiderando a subfunção recursos hídricos, destaca-se que todos pioram ao longo do período analisado (ALVARENGA JR. *et al.* 2019).