

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 2.900, DE 2011

Estabelece o PIB Verde, em cujo cálculo é considerado o patrimônio ecológico nacional.

Autor: Deputado OTÁVIO LEITE

Relatora: Deputada REBECCA GARCIA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) 2.900/2011, de autoria do nobre Deputado Otávio Leite, pretende obrigar o órgão federal responsável pelo cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) – ou seja, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – a divulgar também, anualmente, o PIB-Verde. No cálculo deste será considerado, além dos critérios e dados tradicionalmente utilizados, o patrimônio ecológico nacional, cuja tipificação deverá se basear nos preceitos do art. 225 da Constituição Federal.

Em sua justificação, o autor alega que os critérios usados pelo IBGE para o cálculo e a divulgação do PIB, em consonância com os padrões internacionais, deixam de lado uma das maiores riquezas do País – seu patrimônio ecológico, que deveria ser percebido e quantificado como valor.

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, em regime de tramitação ordinária, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno, foi ela distribuída a esta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) para exame do mérito ambiental. Aberto o prazo de cinco sessões para o recebimento de emendas, no período 27/03 a 04/04/2012, transcorreu ele *in albis*, sem a apresentação de emendas.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Há algumas décadas, os países vêm medindo seu desempenho econômico com base em indicadores de produção, tais como o Produto Interno Bruto (PIB), criado em 1950 e hoje utilizado em 185 países que fazem parte do Fundo Monetário Internacional (FMI). Esse sistema tradicional de contabilidade desempenhou importante papel, na época em que os problemas ambientais e de disponibilidade de recursos naturais ainda não haviam afetado – ou não haviam sido percebidos como passíveis de afetar – a qualidade de vida das pessoas e o desenvolvimento socioeconômico.

Contudo, nas condições de rápido desenvolvimento econômico e crescimento populacional observadas nas últimas décadas, a poluição ambiental, a redução da biodiversidade, a depleção dos recursos naturais, a má distribuição de alimentos e outros impactos ambientais adversos tornaram-se gradativamente mais evidentes. Ultimamente, esses problemas vêm não apenas comprometendo o bem-estar individual e social, mas também ameaçando a sobrevivência humana – e de outras espécies – na superfície da Terra.

Apesar da variedade de índices atualmente existentes e de o PIB ser considerado ultrapassado há anos, ele ainda não foi destronado como o mais importante deles na área econômica. Na área social, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que toma por base a escolaridade, a expectativa de vida e a renda, vem sendo cada vez mais usado em políticas governamentais, mas ele desconsidera a dimensão ambiental. Outra limitação do PIB é que ele focaliza o curto prazo, não expressando o real bem-estar atual – aquele que se manifesta fora das leis de mercado – e de como ele poderia ser sustentado no longo prazo.

Desta forma, o instrumento precisa ser substituído ou aperfeiçoado, e suas falhas, corrigidas. Entre estas, destaca-se o fato de que ele considera apenas o capital produzido (maquinário, edifícios etc.), raramente os capitais natural (recursos naturais, serviços ambientais etc.), humano (educação, saúde, habilidades etc.) e social (instituições, redes entre pessoas

etc.), entre outros. Além disso, ele contabiliza o investimento em ações de recuperação ambiental como acréscimos, mas não, como deduções, as perdas causadas pela degradação ambiental.

Pela régua do PIB, não importam quais bens ou serviços são produzidos, se são benéficos ou não para o país, ou seja, tanto faz que ele fabrique armamentos ou recupere uma área degradada, é ponto positivo para ele. O trabalho doméstico não remunerado não entra na conta, e investimentos em serviços de saúde e educação ainda são vistos como gastos.

As incongruências são tão gritantes, que, se um país necessitasse despoluir seus recursos hídricos para atender às suas demandas, teria um PIB maior que aquele em que as águas estivessem disponíveis em qualidade e quantidade. Assim, para o PIB, uma nação pode crescer rapidamente enquanto depleciona seus recursos naturais e polui seu ambiente. Porém, esse tipo de crescimento é ambientalmente insustentável, podendo ultrapassar limites ecológicos e originar crises sistêmicas.

Por todas essas razões, é ilógico continuar usando esse sistema de contabilidade como medida de desenvolvimento. É necessário mudar de um indicador de produção convencional para um que incorpore aspectos não econômicos de mercado, baseados no bem-estar econômico, social e ambiental, tripé da sustentabilidade (*triple bottom line*, no jargão corporativo).

As frequentes críticas ao PIB foram o ponto de partida para a constituição de um grupo de estudo internacional, com o objetivo de identificar suas deficiências e acrescentar critérios referentes à qualidade de vida e à sustentabilidade. Trata-se da “Comissão para Mensuração do Desempenho Econômico e do Progresso Social”, mais conhecida como “Comissão Stiglitz-Sen-Fitoussi”, idealizada pelo presidente Nicolas Sarkozy, encabeçada pelos Prêmios Nobel Joseph E. Stiglitz e Amartya Sen e composta por especialistas de universidades, governos e ONGs de vários países.

Em relação ao PIB, o “Relatório Stiglitz-Sen-Fitoussi” (2009) indicou que seria mais apropriada uma avaliação líquida – um “Produto Interno Líquido” (PIL) –, e não bruta, da atividade econômica, por mais difícil que seja calcular as depreciações (amortizações). Isso faria com que setores extrativos – como, por exemplo, os de minérios e madeiras – tivessem importância muito inferior num PIL do que têm no PIB. Além disso, em vez de

medir o produto, seria mais importante aferir a “renda nacional líquida disponível” (*net national disposable income*), pois ela revelaria mais precisamente o poder de compra dos cidadãos de cada país.

O relatório propôs que, no âmbito da sustentabilidade, fosse medido o bem-estar das pessoas, e não a produção econômica, dada a lacuna entre os dados do PIB e o que realmente conta para a qualidade de vida das pessoas. Mas isso coloca novos desafios às análises, pois um sistema estatístico centrado no bem-estar das pessoas, por sua complexidade, deve ser plural, abrangendo todas as dimensões significativas possíveis. Ele não pode se basear apenas nos níveis médios de bem-estar de certa comunidade, ou como eles evoluem com o tempo, mas considerar também a diversidade de experiências das pessoas e as relações entre as várias dimensões de suas vidas, entre as quais o bem-estar material (ou o padrão de vida).

Segundo a recomendação nº 11 do relatório, a avaliação da sustentabilidade necessita de um conjunto bem definido de indicadores. De fato, não é fácil encontrar um só indicador para abarcar todas as dimensões da sustentabilidade, ou pelo menos as mais significativas. Após tantos anos de concepção e divulgação das bases do desenvolvimento sustentável, seria de esperar que já houvesse surgido alguma forma de mensuração suficientemente legitimada, capaz de permitir razoável grau de monitoramento, mas isso ainda não ocorre.

Em verdade, a busca de um consenso nessa área tem-se mostrado mais árdua do que podem ter imaginado todos os pioneiros na defesa do condicionamento do progresso às imposições ecológicas, que é o cerne da noção de desenvolvimento sustentável, em que se entrelaçam fatores biofísicos, psicológicos, econômicos e socioculturais. O problema é que tão ampla definição não é traduzida em indicadores operacionais, se não se sujeitar a um processo de afinamento, mas ainda não existe receita para isso.

Ao contrário, o que ocorre é uma corrida de obstáculos teóricos, motivados pelas ambiguidades que sempre caracterizaram as noções de renda, riqueza e bem-estar. Ainda não há um índice que consiga revelar, simultaneamente, o grau de sustentabilidade socioeconômico e o de qualidade de vida que dele decorre. Talvez sejam dois lados de uma mesma moeda, mas ainda nenhum método contábil ou estatístico permite que ambos sejam

expressos por uma única fórmula sintética. Assim, para bem utilizar indicadores na orientação de políticas, é necessário algum tipo de consorciação.

Desta forma, a despeito das inúmeras iniciativas de construção de índices, que ajudaram no avanço da avaliação da sustentabilidade, ainda se está longe de obter índices consensuais. Tampouco essas iniciativas tiveram força suficiente para reverter o processo de degradação ambiental e de insustentabilidade que ameaça o bem-estar da humanidade, tanto na tomada de decisões ao nível nacional e internacional quanto nos comportamentos individuais.

Uma das iniciativas recentes para avaliar a influência dos serviços ambientais no bem-estar humano foi o Projeto “*The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)*”, ou “A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade” (2010), que apresenta valores atualizados de benefícios econômicos significativos do capital natural e dos serviços ecossistêmicos. Como exemplo, o projeto *TEEB* mensurou e concluiu que cerca de dois terços do valor econômico das florestas tropicais vêm de fora do sistema de mercado, advindo seu valor majoritário não dos serviços de provisão (madeira, por exemplo), mas dos de regulação (amenização do clima, polinização etc.).

Ocorre que desenvolver valorações para diferentes tipos de ecossistemas (terrestres, aquáticos), em séries de tempo e ao nível nacional – ainda mais num país megadiverso, como o Brasil –, é uma tarefa desafiadora, que requer a combinação de vários tipos de ferramentas, tal como foi feito pelas iniciativas “*Artificial Intelligence for Ecosystem Services (ARIES)*” e “*Integrated Valuation of Ecosystem Services and Tradeoffs (INVEST)*”. Está previsto o lançamento de outras iniciativas durante a Conferência Rio+20, tais como o relatório da *Royal Society*, que também aconselha o abandono do uso do PIB, e o “*Inclusive Wealth Report (IWR)*”, ou “Relatório de Riqueza Inclusiva”, cuja primeira edição focará o capital natural como riqueza das nações, com ênfase nos países em desenvolvimento.

Em suma, se algum tipo de índice de desenvolvimento sustentável conseguisse obter ampla aceitação e aplicação, poderia constituir valiosa ferramenta para a mudança de comportamento da sociedade, em face dos desafios socioambientais que este novo milênio apresenta. A dificuldade maior é, justamente, encontrar legitimidade e consenso entre os diversos setores da sociedade, e mesmo entre os diferentes países, para a sua adoção.

Cabe ainda acrescentar que, no início de 2012, esta Relatora solicitou a manifestação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) sobre o projeto de lei em pauta. Por meio de parecer da Secretaria de Biodiversidade e Florestas/Departamento de Conservação da Biodiversidade (SBF/DCBio), ele o fez favoravelmente, com algumas alterações, que são aqui consideradas.

No citado parecer, o MMA lembra os compromissos assumidos pelo Brasil perante a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). No processo de preparação do novo Plano Estratégico para a CDB da COP-10, realizada em Nagóia, em 2010, o Secretariado da Convenção propôs que se estabelecesse uma nova meta *"ambiciosa, mas realista"*, na forma de objetivos de longo prazo, materializados em vinte metas para 2020, subdivididas em cinco grupos de objetivos estratégicos, sendo que o grupo que tem aderência direta ao projeto de lei em foco é o primeiro: *"Objetivo estratégico A – 'Tratar as causas fundamentais de perda de biodiversidade, fazendo com que as preocupações com biodiversidade permeiem governo e sociedade' "*.

Dentre as quatro metas que compõem esse grupo, duas citam expressamente os valores da biodiversidade e a necessidade de integração em estratégias nacionais locais: *"Meta 1: Até 2020, no mais tardar, as pessoas terão conhecimento dos valores da biodiversidade e das medidas que poderão tomar para conservá-la e utilizá-la de forma sustentável. Meta 2: Até 2020, no mais tardar, os valores da biodiversidade serão integrados em estratégias nacionais e locais de desenvolvimento e redução de pobreza e em procedimentos de planejamento, sendo incorporados em contas nacionais, conforme o caso, e sistemas de relatoria"*.

Ainda segundo o citado parecer, no âmbito da governança da CDB, há uma notificação, de 18 de janeiro de 2011, que convoca os membros a apresentar relatos de uma série de atividades, dentre elas a de tomar medidas e estabelecer mecanismos em prol da contabilização dos valores da biodiversidade e serviços ecossistêmicos nas tomadas de decisão dos setores público e privado.

Ele também ressalta que as iniciativas sobre o PIB Verde em andamento no mundo são ainda escassas, mencionando o caso da China, país em que ele está sendo calculado a partir da subtração de duas contas do PIB tradicional: uma conta relacionada aos custos dos danos aos recursos naturais (*resource damage cost*), como terra agricultável, recursos minerais, florestas,

água e recursos da pesca, e outra conta relacionada aos custos da degradação ambiental (*environmental degradation cost*), como poluição da água, poluição do ar, poluição por resíduos sólidos e deterioração ecológica.

O parecer do MMA conclui, reforçando a interlocução que a SBF/MMA promove com o Ministério da Fazenda (Secretaria de Política Econômica / Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais) para o desenvolvimento de iniciativas que permeiam aspectos econômicos relacionados ao meio ambiente. As agendas em andamento na SBF/MMA, que potencialmente podem contribuir para a discussão do estabelecimento do PIB Verde no Brasil, são: (i) Diálogos sobre a Biodiversidade: construindo a estratégia brasileira para 2020; e (ii) A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade: TEEB Brasil.

É necessário registrar, ainda, o recente lançamento do Índice de Riqueza Inclusiva (IRI), elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e lançado durante a Rio+20. O IRI considera quatro fatores para dizer se um país cresce de maneira sustentável. O primeiro deles é o capital humano, que mede o nível de educação e capacitação da população; o segundo é o capital produtivo, que mede a capacidade manufatureira do país; o terceiro é o capital natural, que diz das florestas, peixes, combustíveis fósseis, minerais e terra agrícola dos países; e o quarto é o capital social, que leva em conta a expectativa de vida dos habitantes ao longo do tempo. Este último fator não foi incluído no relatório de 2012, mas será contabilizado nas próximas edições, que devem ocorrer a cada dois anos.

É nesse contexto, portanto, que surge o PL 2.900/2011, ora em análise, que pretende obrigar o IBGE, órgão federal responsável pelo cálculo do PIB, a também divulgar, anualmente, o PIB Verde, para cujo cálculo seria considerado, além dos critérios e dados tradicionalmente utilizados, o patrimônio ecológico nacional, com tipificação baseada nos preceitos do art. 225 da Constituição Federal. É de louvar, portanto, a iniciativa do ilustre autor da proposição, embora ela mereça pequenos reparos, adiante especificados e consubstanciados nas emendas incluídas ao final deste parecer.

Em primeiro lugar, dado o pioneirismo dessa iniciativa, não se deveria exigir que a divulgação do PIB Verde ocorresse anualmente, conforme previsto no art. 1º do projeto, pelo menos nos primeiros anos de sua

concepção, cálculo e aplicação. Daí a razão da Emenda Aditiva nº 1, que acrescenta a expressão “se possível” antes do advérbio “anualmente” no citado dispositivo da proposição.

Em segundo lugar, o art. 2º da proposição não acrescenta nada de substancial a ela, uma vez que qualquer projeto de lei que trate de questões ambientais em nosso País deve levar em consideração os preceitos gerais – *lato sensu* – do art. 225 da Constituição Federal, por constituírem eles a bússola da legislação ambiental pátria.

Mas se o que o art. 2º pretende, pelo contrário, é que seja considerado o patrimônio nacional previsto especificamente – *stricto sensu* – no § 4º do art. 225 (“a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira”, considerados expressamente como tal), aí haveria problemas, tais como a desconsideração dos outros biomas (Cerrado, Caatinga e Pampas), que vêm sendo objeto de propostas de emendas à Constituição (PECs) em tramitação na Casa.

A sugestão desta Relatora, portanto, é que o art. 2º da proposição seja substituído pela previsão de que o PIB Verde leve em consideração as iniciativas nacionais e internacionais com objetivos semelhantes, tanto as já existentes quanto as em desenvolvimento, tais como as citadas neste parecer, em especial o IRI, visando sua futura convergência com índices adotados em outros países e permitindo sua aplicação e comparabilidade, como ocorre com o PIB tradicional.

Na nova redação do art. 2º, deve-se prever, ainda, que o PIB Verde seja amplamente discutido junto à sociedade e instituições públicas, incluindo o Congresso Nacional, antes de ser oficialmente adotado pelo IBGE. Essas são as razões, portanto, da Emenda Substitutiva nº 1.

Ante todo o exposto, esta Relatora é pela **aprovação do Projeto de Lei nº 2.900, de 2011, com as emendas anexas.**

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputada REBECCA GARCIA
Relatora

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

PROJETO DE LEI Nº 2.900, DE 2011

Estabelece o PIB Verde, em cujo cálculo é considerado o patrimônio ecológico nacional.

EMENDA ADITIVA Nº 1

Acrescente-se no art. 1º do projeto a expressão “se possível” antes do advérbio “anualmente”.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputada REBECCA GARCIA
Relatora

2012_13133

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 2.900, DE 2011

Estabelece o PIB Verde, em cujo cálculo é considerado o patrimônio ecológico nacional.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº 1

Dê-se ao art. 2º do projeto a seguinte redação:

“Art. 2º O cálculo do PIB Verde deverá levar em consideração as iniciativas nacionais e internacionais semelhantes, em especial o Índice de Riqueza Inclusiva (IRI), elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), objetivando sua futura convergência com índices adotados em outros países e permitindo sua aplicação e comparabilidade, como ocorre com o PIB.

Parágrafo único. A metodologia para o cálculo do PIB Verde deverá ser amplamente discutida junto à sociedade e instituições públicas, incluindo o Congresso Nacional, antes de o índice ser oficialmente adotado no Brasil.”

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputada REBECCA GARCIA
Relatora

2012_13133