



Leany Lemos

Secretária Nacional de Planejamento



Virgínia de Ângelis

Secretária Nacional Adjunta de Planejamento

A agenda transversal do meio ambiente 2024-2027

No dia 25 de janeiro deste ano, foi lançado em Brasília o Relatório da Agenda Transversal Ambiental 2024-2027.¹ Governos são usualmente pródigos em compromissos e documentos. Documentos de planejamento são pródigos em promessas que jamais se realizam. Essa versão dos céticos se esquece de que sem compromissos e planejamento atuaremos de forma errática. Mais crítico ainda, quando falamos de governos, faltaria transparência, de um lado e, de outro, ficaríamos (como às vezes ficamos) condenados à baixa eficiência na entrega de resultados para a sociedade e inercialmente alocando mal os escassos recursos públicos.

O Plano Plurianual 2024-2027, agora Lei nº 14.802, de 2024, trouxe inúmeras inovações. Uma estratégia robusta, o foco nos resultados, com adoção de métricas claras (*key national indicators* por sistema de bandas e *key performance indicators* para objetivos de programas e entregas), bem como forte participação social. Neste artigo, vamos focar em outra inovação que hoje está detalhada não só na peça de planejamento, como também na peça orçamentária: as transversalidades das políticas públicas, pela primeira vez explicitadas em

lei e com marcações (*tagging*) no PPA e na LOA 2024.² No caso, a agenda transversal do meio ambiente, que é a agenda mais ampla e abrangente do atual plano.

O conceito de agendas transversais no PPA 2024-2027 é o de “conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva”. As cinco agendas transversais (Crianças e Adolescentes, Mulheres, Igualdade Racial, Povos Indígenas e Ambiental) são executadas por vários órgãos, mas têm centralidade de orientação técnica no ministério ou secretaria que coordena o tema. Seu desenvolvimento se deu nas oficinas de construção do PPA, realizadas entre abril e julho de 2023, quando setoriais pensaram os próprios programas a partir de agendas pré-selecionadas, e houve forte interação entre diversos atores governamentais. Foram realizadas 125 oficinas na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com 716 horas de interação direta e presencial e 4.400 presenças.

E por que produzir a marcação das agendas? O primeiro objetivo da marcação das entregas e resultados referentes às agendas é ter um mapa geral do que o governo irá realizar nos próximos quatro anos. Uma vez organizadas no agregado, é possível pensar-se em outras formas de integração de políticas, verificar sobreposições ou falhas de cobertura ou, ainda, espaços para inovação. Serve também como insumo para que demais entes federativos possam avaliar complementaridades ou sobreamentos em relação ao conjunto de políticas ofertadas pela União. O segundo objetivo é dar transparência ao que o governo federal está entregando. Os indicadores servem igualmente para alimentar o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas, seja ele governamental ou não. O terceiro objetivo é o de avançar na forma de governança das agendas. Isto é, definir responsáveis e atores relevantes que criem métodos e instrumentos para possibilitar a integração das políticas e alcançar melhores resultados e maior eficiência do gasto. Por fim, a proposta da organização do relatório foi facilitar a compreensão da agenda, comunicando o Plano Plurianual do “burocratês” para a linguagem mais próxima da política pública, com gráficos e informações que tornem o Anexo V do PPA mais amigável para uma comunidade mais ampla.

Dimensão estratégica

O Plano Plurianual se organiza com a dimensão estratégica (visão, valores, eixos, diretrizes, objetivos estratégicos,

Desmatamentos e incêndios, juntamente com o uso de práticas agropecuárias inadequadas, constituem as principais fontes de emissão de gases de efeito estufa na atmosfera

todos com KNIs), tática (programas, objetivos específicos, indicadores e metas) e gerencial (entregas, indicadores e metas e medidas normativas). Na camada tático-legal, o programa é o atributo mais importante, onde são alocadas posteriormente as rubricas das ações orçamentárias, nas LOAs. Dos 88 programas do atual PPA, 50 trazem alguma contribuição para a pauta ambiental. São 25 ministérios que possuem algum tipo de marcação de atributo.

Estão marcados todos os objetivos e quase todas as entregas dos quatro programas do Ministério do Meio Ambiente (MMA): Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade; Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo; Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios; e Enfrentamento da Emergência Climática. Estão quase totalmente marcados os três programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA): Agricultura Familiar e Agroecologia; Governança Fundiá-

ria, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais; e Abastecimento e Soberania Alimentar – e dois dos três programas do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR): Gestão de Riscos e de Desastres e Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para Sempre, estes com número menos expressivo de entregas também marcadas.

O Ministério dos Povos Indígenas (Demarcação e Gestão dos Territórios Indígenas para o Bem Viver), e o da Defesa – MD (Oceano, Zona Costeira e Antártica) também contam com programas com todos seus objetivos específicos marcados, assim como mais de $\frac{3}{4}$ das entregas. Também estão fortemente marcados um programa do Ministério de Minas e Energia (MME): Transição Energética; do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa): Pesquisa e Inovação Agropecuária; e do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA): Pesca e Aquicultura Sustentáveis.

Ainda existem outros programas marcados com mais de 50% dos objetivos específicos da agenda: dois do Mapa (Agropecuária Sustentável e Defesa Agropecuária), programas do MDA e do MIDR (Abastecimento e Soberania Alimentar e Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial) e, ainda, um programa do MCidades (Saneamento Básico).

A Agenda Transversal Ambiental 2024-2027, no entanto, não se organiza na dinâmica do modelo lógico seguido pela lei do PPA. Ela se organiza segundo sete dimensões, desdobradas em tópicos e subtópicos, que

compreendem: **1. prevenção e controle do desmatamento e combate a incêndios; 2. conservação, proteção e recuperação da biodiversidade, de ecossistemas e biomas; 3. gestão e conservação dos recursos hídricos; 4. gestão e conservação dos recursos marinhos e zona costeira; 5. bioeconomia; 6. qualidade ambiental em áreas urbanas e rurais; e 7. enfrentamento da emergência climática.**

Esta categorização é apenas uma escolha, dentro de várias outras possíveis. Os desafios consideram as especificidades do país, que precisa **conciliar meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico e com estratégias de superação de graves desigualdades.**

A primeira dimensão, **prevenção e controle do desmatamento e combate a incêndios**, ajuda o Brasil a cumprir os compromissos internacionalmente assumidos para redução da emissão de gases de efeito estufa (GEE). Desmatamentos e incêndios, juntamente com o uso de práticas agropecuárias inadequadas, constituem as principais fontes de emissão. Uma das metas é redução em 20% da área total de vegetação nativa suprimida por ano e por bioma (seis biomas). A segunda dimensão, **conservação, proteção e recuperação da biodiversidade, de ecossistemas e bioma**, tem como um dos maiores desafios a governança e gestão territorial de áreas protegidas. Exemplos de metas são aumentar o território terrestre e marinho protegido de 22% para 28% até 2027 e aumento de áreas tituladas por públicos.

As dimensões 3 e 4, **gestão e conservação de recursos hídricos e re-**

Entre os exemplos que devem ser alcançados estão as metas para aumentar o território terrestre e marinho protegido de 22% para 28% até 2027 e ampliar as áreas tituladas por públicos

ursos costeiros e marinhos, estão relacionadas à conservação da biodiversidade, de ecossistemas e biomas, inclusive a chamada Amazônia Azul. Exemplos de metas estão relacionados ao número de municípios com índice de segurança hídrica (ISH) baixo ou crítico beneficiados com ampliação de oferta hídrica, de 100 para 400. Em relação à dimensão 5, **bioeconomia**, o desenvolvimento de sistemas produtivos sustentáveis é nova área de política pública, abordada por pelo menos nove órgãos. Um exemplo de meta é o número de negócios da bioeconomia apoiados, incubados e acelerados, passando de 200 para 1.000.

A dimensão 6 trata da **qualidade ambiental nas áreas urbanas rurais** e envolve o controle da poluição e contaminação de solos, água e ar, bem como a mitigação dos impactos negativos das atividades humanas (resíduos, saneamento básico, substâncias químicas e dejetos animais). Uma das metas é o percentual da po-

pulação brasileira com acesso ao sistema de coleta seletiva de resíduos, com metas regionalizadas.

Por fim, a sétima dimensão, **enfrentamento da emergência climática**, apresenta iniciativas relacionadas a ações relacionadas à mitigação da emissão de gases de efeito estufa e à adaptação frente aos efeitos da mudança do clima. O principal indicador é a emissão de gases efeito estufa (GEE), com redução de 1.320.000 Gg para 1.200.000 Gg.

O PPA consiste no principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal, com previsão na Constituição Federal e institucionalizado por lei, que orienta as demais leis de natureza orçamentária. É compromisso pactuado pelo Executivo e chancelado pelo Legislativo, bússola para o processo alocativo dos recursos e para a atuação do governo.

A orientação estratégica do plano, com foco em resultados e com indicadores-chave nacionais e métricas para monitorar o desempenho do país na direção desejada, aumenta a clareza do impacto final de cada objetivo e meta declarada pelos diversos órgãos. Essa clareza induz uma atuação coordenada e sinérgica, capaz de responder ao desafio climático e assegurar o direito das gerações presentes e futuras ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. 

¹Ver <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/paginas/relatorios-planejamento-nacional>.

²No PLOA 2024, identificaram-se R\$ 20 bilhões para a Agenda Transversal Ambiental, sendo R\$ 14 bilhões em gastos exclusivos e R\$ 6 bilhões em gastos não exclusivos.