

Transversalidade de Meio Ambiente nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento

GUIA PRÁTICO PARA GESTORAS E GESTORES PÚBLICOS



Fundação Tide Setubal



MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO





Transversalidade de Meio Ambiente nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento

GUIA PRÁTICO PARA GESTORAS E GESTORES PÚBLICOS



Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO*

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário-Executivo Adjunto

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Secretária Nacional de Planejamento

Virgínia de Angelis Oliveira de Paula

Secretária Adjunta de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Viviane Vecchi Mendes Muller

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Sergio Pinheiro Firpo

Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

Secretário de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

Diretor de Programa

Victor Reis de Abreu Cavalcanti

Subsecretário de Programas de Infraestrutura

Zarak de Oliveira Ferreira

Subsecretária de Programas Sociais

Augusta Aiko Umeda Kuhn

Subsecretária de Programas das Áreas Econômicas e Especiais

Michelle Feversani Prolo

Subsecretária de Pessoal e Sentenças

Mychelle Celeste Rabelo de Sá

Subsecretário de Gestão Orçamentária

Gláucio Rafael da Rocha Charão

Subsecretário de Assuntos Fiscais

Fábio Pifano Pontes

Subsecretária de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

Subsecretário de Tecnologia e Desenvolvimento Institucional

Felipe Cesar Araújo da Silva

* Estrutura vigente em 01 de abril de 2025

Subsecretária de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

Coordenadora-Geral de Avaliação e Temas Transversais

Samantha Lemos Turte-Cavadinha

Coordenadora de Estudos e Acompanhamento de Temas Transversais

Clarice Fernandes Marinho

Coordenador de Avaliação e Acompanhamento Orçamentário

Marcelo Augusto Prudente Lima

Equipe Técnica

Elisa Akemi Nagatani

Eduardo Gomor dos Santos

Banco Interamericano de Desenvolvimento

Presidente do BID

Ilan Goldfajn

Representante no Brasil

Annette Bettina Kilmer

Diretor Executivo

Paulo Guilherme Farah Correa

**Projeto Seminários e Guias sobre
Transversalidade nas Políticas Públicas,
no Plano e no Orçamento**

Coordenação do projeto

André Martínez Fritscher (BID)
Elaine de Melo Xavier (MPO)
Monise Estorani de Faria (BID)
Pedro de Lima Marin
(Fundação Tide Setubal)
Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula (MPO)

Apoio

Samantha Lemos Turte-Cavadinha (MPO)
Clarice Fernandes Marinho (MPO)
Elisa Akemi Nagatani (MPO)

**Transversalidade de Meio Ambiente nas
Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento:**

**Guia Prático para Gestoras e Gestores
Públicos**

Autora

Leila Saraiva

Revisão técnica

Ana Carolina Querino, Ana Cláudia J. Pereira,
Andrea Thalhofer Ricciardi, Clarice Fernandes
Marinho, Danyel Iório, Eduardo Gomor dos
Santos, Elaine de Melo Xavier, Larissa Cervi,
Mariana Meirelles Nemrod Guimarães, Marcelo
Augusto Prudente Lima, Pedro de Lima Marin,
Samantha Lemos Turte-Cavadinha e Virgínia de
Ângelis Oliveira de Paula.

Secretaria Executiva - MPO

Projeto Gráfico

Viviane Barros e Ivan Sasha
Estagiários de Design
Micer Santos e Douglas Saymon

Diagramação

Estúdio Nono

Revisão de texto

Paulo Kaiser
Assessoria de Comunicação Social
Marcílio Souza e Natalia Almeida

Assessoria de Comunicação Social

Marcílio Souza e Natalia Almeida

Informações

[https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/
orcamento/paginas/agendas-transversais-e-
multissetoriais](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/agendas-transversais-e-multissetoriais)
e-mail: setra.sof@planejamento.gov.br

Última alteração: 01 de abril de 2025.
É permitida a reprodução, total ou parcial,
desde que citada a fonte.

Ministério do Planejamento e Orçamento

gov.br/planejamento

Siga nossas redes sociais

📧 @MinPlanejamento
📧 @planejamentoorcamento

Normalização Bibliográfica: Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Transversalidade de meio ambiente, no plano e no orçamento: guia prático para
gestoras e gestores públicos / Ministério do Planejamento e Orçamento. – Brasília:
Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2025.
70 p. : il.

Com a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e
da Fundação Tide Setubal.

1. Orçamento verde. 2. PPA (Plano Plurianual). 3. Transversalidade ambiental.
4. Políticas públicas. 5. Sustentabilidade. I. Brasil. Ministério do Planejamento e
Orçamento. II. Banco Interamericano de Desenvolvimento. III. Fundação Tide Setubal.

CDU 336.14:502



SUMÁRIO

P. 09 Apresentação

P. 12

1. Transversalidade de Meio Ambiente em Políticas Públicas: blocos conceituais

P. 13 O que são “meio ambiente” e “ambientalismo”?

P. 14 E o socioambientalismo?

P. 16 Por que falar de transversalidade ambiental em políticas públicas?

P. 17 O que é transversalidade ambiental em políticas públicas?

P. 19 Como incorporar a transversalidade ambiental nas políticas públicas?

P. 25 Como a transversalidade ambiental tem sido desenvolvida nas políticas públicas no Brasil?

P. 29

2. Transversalidade de Meio Ambiente no PPA e nos orçamentos

P. 30 Como expressar a transversalidade ambiental no Plano e no Orçamento?

P. 31 Transversalidade de Meio Ambiente no PPA 2024-2027

P. 43 Transversalidade de Meio Ambiente no Orçamento Anual de 2024

P. 49

3. Dimensões estratégicas, ferramentas e boas práticas para avançar na transversalidade ambiental em políticas públicas, no planejamento e no orçamento.

P. 52 **Dimensão estratégica 1** – Incorporar a perspectiva ambiental na política pública

P. 54 **Dimensão estratégica 2** – Incorporar a perspectiva ambiental no Plano e no Orçamento

P. 56 **Dimensão estratégica 3** – Incorporar a perspectiva ambiental no monitoramento e na avaliação

P. 61 **Dimensão estratégica 4** – Ampliar as capacidades institucionais para a transversalidade de meio ambiente

P. 65 **Notas**

APRESENTAÇÃO

O guia *Transversalidade de Meio Ambiente nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento* pretende contribuir para a gestão pública brasileira, principalmente no nível federal, ao subsidiar a prática da transversalidade de meio ambiente nas políticas públicas, no Plano Plurianual (PPA) e nos Orçamentos Anuais, sistematizando conceitos, boas práticas e recomendações.

Esta publicação faz parte do projeto Seminários e Guias sobre Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento, uma iniciativa do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), coordenação da Fundação Tide Setubal e participação da ONU-Mulheres.

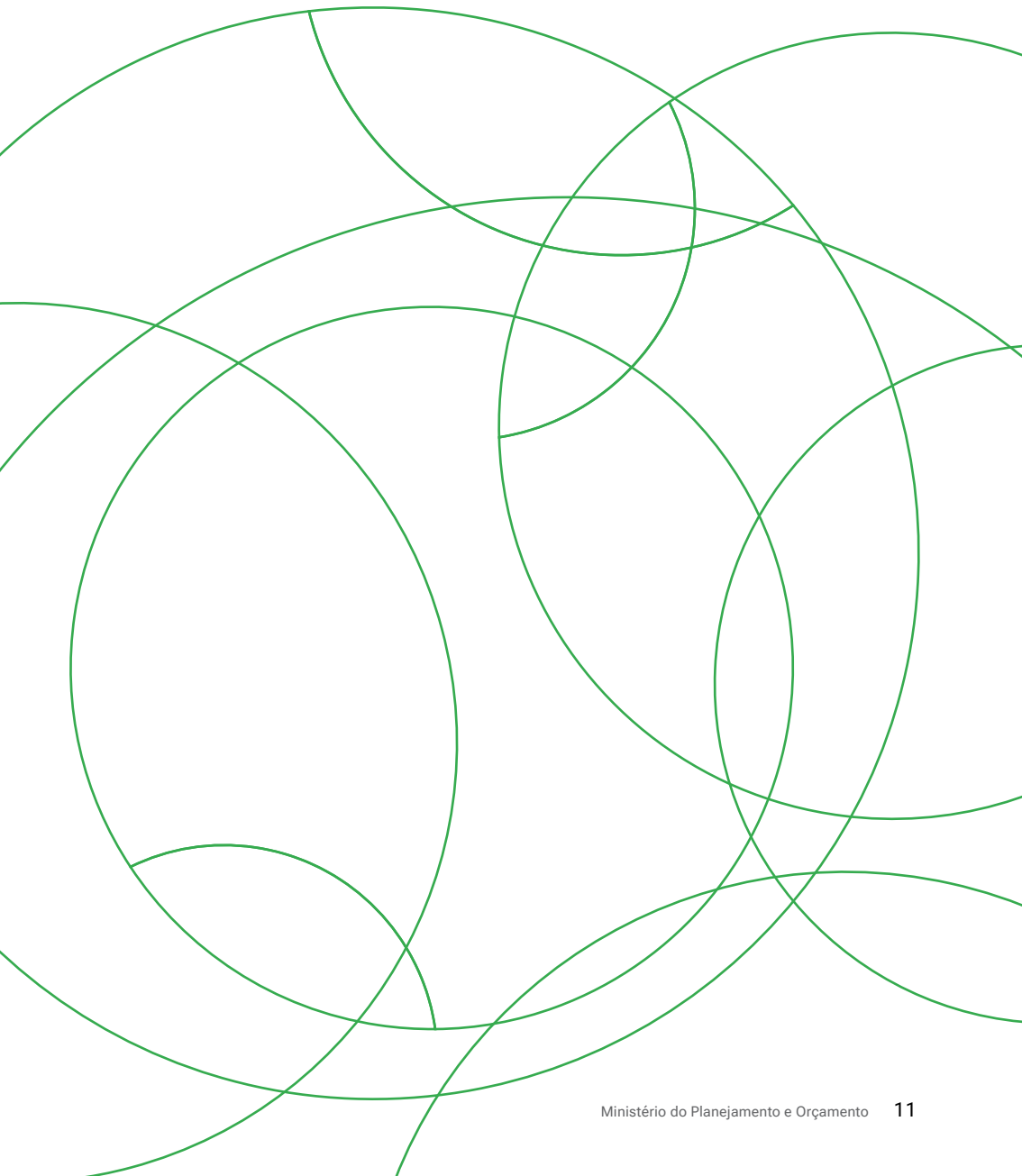
O projeto inclui a elaboração de seis guias sobre a transversalidade. A primeira publicação introduz a questão, abrangendo o alinhamento de conhecimentos sobre o tema. Os outros guias aprofundam as cinco Agendas Transversais estabelecidas pelo PPA 2024-2027, que constam nos Orçamentos da União a partir de 2024: Mulheres, Igualdade Racial, Povos Indígenas, Crianças e Adolescentes e Meio Ambiente.

As seis publicações se propõem a orientar gestoras e gestores públicos da esfera federal que atuam tanto em órgãos setoriais de planejamento e orçamento quanto nos órgãos finalísticos dos ministérios, especialmente as Assessorias de Participação Social e Diversidade. Mas seu conteúdo também é útil para gestoras e gestores estaduais, distritais e municipais, sociedade civil organizada e empresas que atuam em parceria com o setor público. Enfim, os guias apresentam uma contribuição importante para pessoas envolvidas com os públicos e temas das cinco Agendas Transversais.

Aqui o foco é a Agenda Transversal Meio Ambiente e a transversalidade nesse tema, aspectos trabalhados com base no Seminário Transversalidades, Políticas Públicas e Instrumentos Orçamentários Federais e no Seminário Transversalidade da Perspectiva Ambiental, realizados, respectivamente, em dezembro de 2023 e março de 2024, ambos em Brasília.

Esta publicação está organizada em três seções. Na primeira, as noções básicas que ancoram o guia são apresentadas: as definições de meio ambiente, socioambientalismo e transversalidade ambiental em políticas públicas. A segunda aborda a transversalidade ambiental no PPA e nos Orçamentos, enquanto a terceira seção apresenta desafios, boas práticas e ferramentas para efetivar a transversalidade ambiental em políticas, planos e orçamento.

Boa leitura!



1

**Transversalidade de
Meio Ambiente em
Políticas Públicas:
blocos conceituais**

O que são “meio ambiente” e “ambientalismo”?

A noção de meio ambiente apresenta diferentes acepções, podendo evocar o meio ambiente natural, o meio ambiente cultural, o meio ambiente urbano, o meio ambiente do trabalho, a biodiversidade.

Em termos gerais, a Organização das Nações Unidas (ONU) define o meio ambiente como o conjunto de elementos físicos, químicos, biológicos e sociais que podem causar efeitos diretos ou indiretos sobre os seres vivos e as atividades humanas. O meio ambiente é, assim, o espaço de interação entre seres e espécies, mas também entre elementos químicos, físicos e climáticos, referindo-se, dessa forma, não apenas à natureza, mas também ao ambiente alterado ou criado por ações humanas (áreas urbanas, plantações, indústrias, espaço do trabalho).

No Brasil, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente¹, define o meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Já a noção de ambientalismo tem como ponto de partida o movimento ecologista nos Estados Unidos a partir dos anos 1960 e sua percepção de que a ação humana impacta o equilíbrio e o bem-estar da biosfera, da hidrosfera e da atmosfera de nosso planeta, o que exigiria não apenas a adoção de medidas de proteção ambiental, mas sobretudo uma ampla mudança nos hábitos e valores da sociedade para que fosse estabelecido um paradigma de vida sustentável. Essa percepção

encontra respaldo, por exemplo, nos dados estatísticos que mostram o aumento das emissões de gases do efeito estufa (GEE) provenientes das atividades econômicas, especialmente a partir da Revolução Industrial, no século XVIII, bem como as profundas mudanças nos ciclos bioquímicos do planeta desde esse período.



E o socioambientalismo?

A abordagem socioambientalista integra os aspectos ambiental e social na análise e no enfrentamento de temas contemporâneos ligados ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Diferentemente das abordagens que criam distinções estanques entre essas duas dimensões, essa perspectiva realça a interdependência entre as questões sociais e ecológicas, valorizando as maneiras como as ações humanas impactam os ecossistemas e, por outro lado, como essas mudanças influenciam as sociedades humanas.

O socioambientalismo surge na intersecção de diferentes disciplinas, entre elas a ecologia, a sociologia, a geografia humana, a economia política e o direito ambiental. Baseia-se na noção de que as questões ligadas ao meio ambiente não podem ser plenamente compreendidas sem que sejam levadas em consideração as dinâmicas sociais subjacentes e a defesa de um modelo de desenvolvimento sustentável, isto é, de um modelo de desenvolvimento econômico que seja capaz de satisfazer às necessidades do presente sem colocar em

xeque as gerações futuras e suas condições para que deem conta de suas próprias necessidades. A publicação do Relatório Brundtland, no ano de 1987, intitulado *Nosso Futuro Comum*, é um marco nessa perspectiva ao mostrar que a extrema pobreza de certas regiões, sobretudo do Sul Global, e um padrão de consumo dos recursos naturais absolutamente desproporcional praticado pelos países ricos, do Norte Global, impediam um desenvolvimento igualitário entre as nações, favorecendo a ocorrência de crises ambientais.

No Brasil, a noção de socioambientalismo adquire força ao longo da década de 1980, com o processo de redemocratização do país, e se reflete na nova Carta Magna. A Constituição de 1988 assegurou a proteção ao meio ambiente, assim como os direitos culturais e territoriais de comunidades tradicionais, povos indígenas e quilombolas. Esse paradigma emergente reconhece a interdependência entre a biodiversidade e a sociodiversidade, assim como o lugar privilegiado das populações tradicionais nessa correlação e, portanto, na conservação do meio ambiente². A inter-relação entre comunidades territoriais e conservação ambiental é corroborada por dados científicos: um estudo de 2020³ aponta que cerca de um terço das florestas intactas do mundo se encontra em terras indígenas. Outro estudo, de 2017, indica que 24% do carbono terrestre se localiza em territórios indígenas e comunidades tradicionais.⁴

Ademais, a visão socioambiental considera que a biodiversidade também é o resultado da interação humana com o meio ambiente. Portanto, além da degradação ambiental, a biodiversidade pode ser vista como uma construção cultural e social.



Por que falar de transversalidade ambiental em políticas públicas?

À medida que as crises ambientais, inclusive as decorrentes das mudanças no clima, se intensificam em quantidade, frequência e gravidade, torna-se mais evidente a importância de as políticas públicas incorporarem a perspectiva ambiental em sua elaboração, implementação, avaliação e revisão.

Para o Brasil, o processo de incorporação da perspectiva ambiental é ainda mais central não só porque o país é um dos mais vulneráveis às crises ambientais e climáticas no mundo, como comprovam as graves secas na Amazônia, os incêndios no Pantanal e as enchentes no Rio Grande do Sul nos últimos anos, mas também porque é um ator central no esforço global de enfrentamento dessas crises. Basta mencionar que o nosso país abriga cerca de 60% da Floresta Amazônica, o maior sumidouro de carbono terrestre do mundo, e que nossos seis biomas concentram a maior biodiversidade do planeta, resguardada pelos povos das águas e das florestas e seus territórios. Além disso, o Brasil registra contribuições históricas e valiosas na cooperação internacional na agenda ambiental, tendo sediado a ECO-92, em que foram reconhecidas oficialmente as mudanças climáticas e se criou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que deu origem a importantes acordos globais, como o Protocolo de Kyoto⁵ (1997) e o Acordo de Paris⁶ (2015).



O que é transversalidade ambiental em políticas públicas?

A transversalidade ambiental em políticas públicas pode ser entendida tanto como um conceito para a análise de políticas quanto como uma estratégia para a sua estruturação. Como estratégia, trata-se de um processo que busca reorientar políticas públicas pela perspectiva da sustentabilidade ambiental, promovendo o desenvolvimento de capacidades institucionais e aproximando as políticas das agendas de movimentos ecologistas, ambientalistas e socioambientalistas. O objetivo central é transformar as políticas públicas em instrumentos de transição para um modelo de desenvolvimento mais sustentável e redistributivo.

Para alcançar essa transformação, é necessário incorporar a perspectiva ambiental em todas as etapas do processo de formulação de políticas, desde o diagnóstico de problemas até o desenho de ações, metas, indicadores e estruturas de governança. Isso inclui a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas. A transversalidade requer, ainda, a coordenação entre diferentes atores e o fortalecimento do pacto federativo, garantindo que ações integradas sejam efetivas em múltiplos níveis de governo.

Outro aspecto fundamental da transversalidade é a democratização do processo de formulação e execução de políticas, especialmente as voltadas ao enfrentamento de mudanças climáticas e crises

ambientais. Essa abordagem busca ampliar a participação da sociedade civil, com destaque para os grupos mais diretamente impactados pelas crises, e incluir suas demandas na estruturação das políticas. Movimentos ecologistas, ambientalistas e socioambientalistas devem ter suas agendas reconhecidas, e capacidades institucionais devem ser fortalecidas para dar suporte a essa inclusão.

Roberta Graf (2005)⁷, pesquisadora responsável por introduzir o conceito de política transversal ambiental no Brasil, enfatiza a importância de uma abordagem integrada e sistêmica para lidar com questões socioambientais complexas. Indo além da visão setorial tradicional, a transversalidade ambiental propõe internalizar a temática ambiental em diferentes políticas públicas, reconhecendo a natureza interconectada e multidimensional dos problemas enfrentados. Assim, políticas ambientais transversais articulam diferentes áreas governamentais, permitindo a formulação de estratégias integradas para responder aos desafios da crise socioambiental global. Esse esforço implica a redefinição de modelos de desenvolvimento, conciliando o crescimento econômico com as práticas sustentáveis e a preservação ambiental.

Na prática, a transversalidade ambiental exige a criação de arranjos institucionais que promovam a colaboração entre setores e esferas de governo bem como a participação ativa da sociedade civil. Soluções eficazes dependem da integração de conhecimentos técnicos e saberes tradicionais, com uma governança mais democrática e inclusiva. Essa abordagem se materializa em duas formas complementares: uma atuação “direcionada”, focada em políticas específicas para a proteção ambiental e o enfrentamento das crises climáticas; e uma abordagem “integrada”, que reorienta outras políticas setoriais que não são, a princípio, pensadas especificamente para a proteção do meio ambiente, mas que passam a incluí-lo como um aspecto-chave.

A operacionalização da transversalidade combina uma racionalidade técnica, baseada na gestão intensiva, com uma racionalidade política, orientada à incorporação das agendas socioambientais. Para a sua efetivação, é indispensável o fortalecimento das capacidades institucionais por meio de mecanismos como planos ambientais, comitês multissetoriais e organismos de articulação. Também é essencial assegurar a colaboração federativa e a participação social, utilizando instrumentos como conselhos, conferências, consultas públicas e observatórios.

Por fim, a articulação desses mecanismos e instâncias cria as condições institucionais necessárias para um ecossistema que viabilize a transversalidade ambiental em todas as esferas administrativas, contribuindo para uma governança pública mais integrada, sustentável e inclusiva.

Como incorporar a transversalidade ambiental nas políticas públicas?

Há distintas maneiras de incorporar a transversalidade ambiental no desenho e na implementação de políticas públicas. Serão apresentados, a seguir, três exemplos de como a transversalidade ambiental se dá na prática. O primeiro caso se refere a uma política direcionada especificamente ao meio ambiente: a política de comando e controle do desmatamento. No segundo e no terceiro serão abordados exemplos de políticas integradas, nas quais a perspectiva ambiental busca reorientar políticas que inicialmente não eram pensadas para atender às necessidades do meio ambiente: a demarcação de terras indígenas e a implementação de Política de Aquisição de Alimentos (PAA).



COMANDO E CONTROLE DO DESMATAMENTO

Enfrentar o desmatamento é foco central da agenda ambiental nacional, já que a mudança do uso da terra é responsável por 46% das emissões brasileiras de GEE⁸. Para isso acontecer, a política de comando e controle do desmatamento é um mecanismo fundamental no combate aos ilícitos em todos os biomas do país, baseando-se na criação de normas e regulamentos, combinada com a fiscalização, aplicação de sanções e ações punitivas contra aqueles que desrespeitam as leis ambientais.

Os principais objetivos da política de comando e controle do desmatamento são: a) reduzir o desmatamento ilegal, impedindo atividades não autorizadas especialmente em unidades de conservação e terras indígenas; b) proteger a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos, garantindo que os biomas brasileiros sigam desempenhando suas funções essenciais para o equilíbrio ambiental; e c) manter o cumprimento da legislação ambiental. Nesse último caso, tem-se como exemplo o Código Florestal (Lei nº 12.651, de 2012), que estabelece limites para o desmatamento e obrigações como a Reserva Legal e as Áreas de Preservação Permanente (APP).

Para que a política de comando e controle do desmatamento efetivamente funcione, é indispensável a ação integrada de diversos órgãos. Assim, além do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e suas entidades vinculadas – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos

Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) –, atuam:

- Polícia Federal (PF) e Ministério Público Federal (MPF), que colaboram nas operações de fiscalização, especialmente em crimes ambientais mais graves.
- Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), que atua nos casos de desmatamento e invasões de terras indígenas.
- Os órgãos ambientais e policiais estaduais e municipais, responsáveis pela fiscalização descentralizada e pelo compartilhamento de informações com os órgãos do Poder Executivo Federal.

A atuação transversal e integrada das cadeias de comando e controle para o combate ao desmatamento requer, ainda, o levantamento de dados, o estabelecimento de indicadores estratégicos e o seu monitoramento permanente como elementos centrais das políticas ambientais. Essas ferramentas, bem como a criação de marcos normativos e regulatórios claros, são fundamentais para que se definam adequadamente o escopo de atuação e as responsabilidades de cada ator envolvido na implementação dessa política. Um bom exemplo nesse sentido é o Sistema de Monitoramento dos Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas dos Biomas (SISPPCD⁹), que tem por objetivo reunir dados que permitam acompanhar e monitorar a execução de políticas, planos e ações dos diversos órgãos responsáveis.

Além disso, a implementação da política de comando e controle de desmatamento requer a definição de fontes de financiamento. Exemplos incluem o uso de fundos climáticos internacionais, como o Fundo Amazônia, complementados por receitas nacionais, como multas ambientais e contribuições do setor produtivo.



DEMARCAÇÃO, PROTEÇÃO E GESTÃO DE TERRAS INDÍGENAS

A política de demarcação de terras indígenas no Brasil representa um processo administrativo e jurídico que visa garantir a necessária proteção aos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas no país, nos termos do capítulo “Dos Índios” (arts. 231 e 232), da Constituição Federal de 1988.

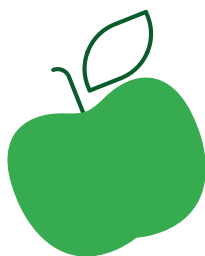
O processo de demarcação tem início com a identificação da área reivindicada e a ser demarcada, sob a coordenação de um grupo técnico (GT) multidisciplinar, composto de profissionais das áreas de antropologia, história, engenharia, agronomia, biologia e outras. Realizados os estudos e análises a respeito do histórico e características da área reivindicada, o GT elaborará um Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) daquela terra indígena, submetido às instâncias competentes da FUNAI e apreciado. Caso o relatório receba a aprovação, será enviado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que poderá, por sua vez, emitir uma portaria declarando os limites desse território. Em seguida, deverá ser feita a demarcação física daquela área, etapa na qual serão colocados os marcos nos

limites da terra indígena. Inicia-se, então, o processo de desintrusão da área, momento que pode contar com a participação ativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a fim de reassentar os ocupantes que possuam perfil para se tornar clientes das políticas de reforma agrária. Posteriormente, a terra indígena será homologada via decreto presidencial e, finalmente, registrada em cartório e na Secretaria do Patrimônio da União.¹⁰ Esse processo poderá sofrer contestações administrativas e/ou judiciais por causa de interesses conflitantes, o que acaba postergando a conclusão da demarcação.

Para além do reconhecimento específico aos direitos originários e dos territórios tradicionais indígenas, a política de demarcação de terras indígenas é um mecanismo essencial de proteção do meio ambiente e dos distintos ecossistemas do país e, conseqüentemente, um mecanismo de enfrentamento às mudanças climáticas. Os modos de vida dos povos indígenas e seus conhecimentos ancestrais contribuem para a conservação dos biomas, fazendo com que as terras indígenas representem as áreas mais bem preservadas do país, com taxas de desmatamento significativamente menores do que as de outras áreas, inclusive outras categorias de áreas de preservação.¹¹ Segundo o MapBiomas, enquanto a Amazônia teria perdido mais de 19% de sua cobertura vegetal original até o ano de 2020, as terras indígenas contam com 98% de sua vegetação nativa preservada no mesmo período.¹² Não por acaso, a ampliação das terras indígenas demarcadas deve ser parte da estratégia do Plano Clima, um documento que está sendo elaborado no âmbito do governo federal e servirá como guia da política climática brasileira até 2035.

Embora a proteção ambiental de terras indígenas vigore, em linhas gerais, de acordo com a política de comando e controle do desmatamento, também é posicionada como um dos eixos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).

Construída a partir da elaboração coletiva junto às comunidades indígenas, a PNGATI orienta o planejamento e a atuação dos órgãos responsáveis, nas três esferas de governo, por sua implementação. Isso garante que as ações destinadas à gestão territorial indígena sejam coerentes e integradas com as demandas ambientais, reconhecendo o papel das comunidades indígenas como guardiãs dos biomas e agentes essenciais na conservação ambiental.



PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Criado para fomentar a agricultura familiar e promover a segurança alimentar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) também atua como uma estratégia de proteção ambiental ao incentivar práticas agroecológicas, que são menos intensivas em carbono e ajudam a mitigar as mudanças climáticas, e a preservação dos recursos naturais. O programa adquire alimentos diretamente de pequenos produtores para abastecer instituições públicas e programas sociais, promovendo a inclusão produtiva e o uso sustentável da terra. Desde a sua implementação, o PAA tem beneficiado anualmente mais de 50 mil agricultores familiares e cerca de 20 mil entidades.¹³

A implementação do PAA está baseada em um planejamento inter-setorial, articulando ministérios como o da Agricultura e Pecuária, do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e do

Meio Ambiente, garantindo que os objetivos do programa sejam alcançados de forma integrada. Sua implementação se apoia, ainda, na coordenação interfederativa, sendo operacionalizado por estados, Distrito Federal e municípios e pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento.¹⁴

Além disso, o PAA promove uma integração efetiva entre os aspectos ambientais e sociais ao beneficiar agricultores familiares e populações vulneráveis, conectando a produção sustentável com a segurança alimentar. Dessa forma, o PAA é outro exemplo de como políticas públicas podem incorporar a transversalidade ambiental e promover o desenvolvimento sustentável, mesmo não tendo sido pensadas originalmente com esse objetivo.



Como a transversalidade ambiental tem sido desenvolvida nas políticas públicas no Brasil?

Durante a redemocratização na década de 1980, diversos atores sociais emergiram na arena política com suas demandas por direitos, incluindo os movimentos socioambientalistas. A Constituição Federal de 1988 estabelece o meio ambiente como um direito fundamental; reconhece a necessidade da conservação da diversidade biológica e dos processos ecológicos; cria espaços territoriais especialmente

protegidos; estabelece a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental antes da realização de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação; e defende a importância da educação ambiental.

Os espaços territoriais especialmente protegidos também constituem um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 1981) e englobam unidades de conservação, espaços de proteção específica e áreas protegidas instituídas pelo Poder Público sobre as quais incida a proteção jurídica específica, integral ou parcial, de seus atributos naturais.

No início dos anos 2000, a complexidade das crises ambientais desautoriza que o meio ambiente continue a ser tratado como mais um setor de atuação do Estado.¹⁵ A necessidade de implementar uma política ambiental transversal, isto é, de incorporar a perspectiva ambiental nas políticas públicas elaboradas e implementadas pelo conjunto dos órgãos da administração pública federal, assim como pelos órgãos de outras esferas de governo, é ressaltada no discurso de posse da ministra de Meio Ambiente, Marina Silva, em 2003.¹⁶ O conceito de política ambiental transversal surge, assim, com o objetivo de buscar a sustentabilidade socioambiental por meio da matriz de políticas públicas de um determinado território.¹⁷

A transversalidade ambiental também ganhou corpo nas políticas públicas brasileiras principalmente a partir de planos e programas que buscam integrar a questão ambiental às estratégias de desenvolvimento econômico do território abrangido por determinado bioma. Dois exemplos marcantes dessa política de transversalidade são o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado).

Lançado em 2004, o PPCDAM surgiu da urgência em responder aos altos níveis de desmatamento da Amazônia, tendo como objetivo a

redução dessas taxas por meio de ações coordenadas de fiscalização e enfrentamento de ilícitos, além da promoção do uso sustentável dos recursos naturais na Amazônia Legal. Para tal, o PPCDAM parte de três eixos:

- I.** ordenamento fundiário e territorial, com a regularização de terras, a demarcação de terras indígenas e o estabelecimento de unidades de conservação;
- II.** monitoramento e controle ambiental, incrementando o sistema de monitoramento do desmatamento por meio de satélites, como o DETER, e integrando-o às ações de fiscalização para coibir ilícitos, como extração ilegal de madeira e ocupações irregulares de áreas protegidas por atividades econômicas predatórias; e
- III.** fomento a atividades produtivas sustentáveis, promovendo o que é chamado hoje de bioeconomia, ou seja, atividades econômicas coerentes com a preservação ambiental e compatíveis com a preservação das florestas, muitas vezes calcadas em saberes e conhecimentos de populações tradicionais.

Ao serem implementadas de forma integrada, as ações do PPCDAM foram notadamente eficazes ao diminuir o desmatamento na Amazônia em cerca de 80% entre 2004 e 2014.

Já o PPCerrado foi criado em 2010, inspirado no PPCDAM. O PPCerrado se organiza a partir dos mesmos três eixos do PPCDAM, trazendo para o seu escopo o enfrentamento das queimadas e a promoção de práticas agrícolas de menor degradação do solo.

Além disso, a transversalidade ambiental também foi incorporada em políticas implementadas por outros ministérios que não o MMA, representando, de fato, uma mudança em políticas setoriais a partir da lente ambiental. Um exemplo foi a criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 1955, Lei nº 3.885, e regulamentado posteriormente pela Lei nº 11.947, de 2009, que incorporou

a prioridade para a compra de alimentos da agricultura familiar. Conduzida pelo Ministério da Educação, além de garantir a alimentação saudável para estudantes, o PNAE promove práticas agrícolas sustentáveis e reduz a pegada de carbono ao incentivar o consumo de alimentos locais e de produção com baixo impacto ambiental.

Outro exemplo é a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), a partir de 2012, que incorpora a agenda climática ao incentivar o transporte coletivo e sustentável, incluindo a expansão de ciclovias e o uso de veículos elétricos e do transporte coletivo em vez do individual. A instituição do marco da PNMU foi fundamental para repensar a política urbana também a partir da perspectiva ambiental, provocando redirecionamentos e a atuação integrada entre múltiplos setores, como o Ministério das Cidades, bancos públicos e agências oficiais de fomento e governos municipais.

Por fim, mais uma referência é a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), instituída pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Integrada às ações dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, a PNEA promove a conscientização sobre a sustentabilidade em escolas públicas e privadas. Por meio da inclusão de temas ambientais no currículo escolar e projetos comunitários, a política prepara as novas gerações para atuar como agentes de conservação e transformação ambiental.

2

**Transversalidade
de Meio Ambiente
no PPA e nos
orçamentos**

Como expressar a transversalidade ambiental no Plano e no Orçamento?

Em termos orçamentários, as políticas públicas se realizam por meio do Plano Plurianual (PPA) e dos Orçamentos Anuais. É com esses dois instrumentos que o Estado brasileiro organiza sua atuação em termos programáticos, ou seja, articulando fins (objetivos de políticas públicas) a meios (recursos orçamentários e não orçamentários disponíveis¹⁸).

No PPA, essa articulação é feita no nível de programa. Essa categoria de programação apresenta os objetivos gerais e específicos estabelecidos para determinado órgão da administração pública federal no respectivo quadriênio, bem como a previsão de recursos orçamentários e não orçamentários necessários para executar o programa a cada ano. O Plano também apresenta os indicadores e as metas associados a cada objetivo específico do programa.

Nos Orçamentos Anuais, fins e meios são articulados no nível da ação orçamentária. Essa categoria de programação apresenta o que cada órgão da administração pública fará, com qual finalidade, em qual localização geográfica e para benefício de qual público, levando em conta os recursos públicos que tem disponíveis a cada ano. Com isso, busca-se que o conjunto dos seus produtos possa alcançar os objetivos específicos dos programas aos quais estão relacionados.¹⁹

Desse modo, não basta que a política pública seja o resultado da análise de um determinado problema de política, a partir da perspectiva ambiental, em uma abordagem direcionada (a exemplo das ações de comando e controle do desmatamento) ou integrada (como a demarcação de terras indígenas e a implementação do PAA). É preciso assegurar que a agenda ambiental também esteja expressa nos instrumentos de planejamento e orçamentários que a concretizam: PPA e Orçamentos Anuais.

Uma das tendências para instrumentalizar a transversalidade de meio ambiente na orçamentação pública denomina-se Orçamentação Verde²⁰ (ou Green Budgeting), que abrange um conjunto de práticas adotadas por diversos países cujo denominador comum é o esforço para reorientar políticas e gastos públicos para a proteção do meio ambiente e o enfrentamento das mudanças climáticas. Entre as ferramentas utilizadas pelos países para avançar nessa direção estão a etiquetagem dos gastos verdes nos orçamentos públicos, a revisão de gastos tributários prejudiciais ao meio ambiente e as análises de riscos fiscais ambientais.

A análise e a incidência sobre os instrumentos de planejamento e orçamento são meios para a transformação da realidade concreta das desigualdades, inclusive revendo prioridades, quando necessário. A perspectiva da Orçamentação Verde é uma das fontes de inspiração para a criação das Agendas Transversais nos instrumentos de planejamento e orçamento brasileiros.

Transversalidade de Meio Ambiente no PPA 2024-2027

O processo de elaboração do PPA 2024-2027 foi participativo e combinou diferentes estratégias, como a participação social direta e digital, consultas por meio de conselhos de políticas públicas e plenárias presenciais e territoriais com a população, entre outras. Tanto na participação social direta quanto na digital, a agenda ambiental ganhou destaque na elaboração do Plano.

Destaca-se nesse processo a construção da Visão de Futuro, que, por sugestão do Fórum Interconselhos²¹, trouxe a transversalidade ambiental para o centro do projeto do governo, formulado da seguinte forma: “Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades”.

A participação social por via digital também revelou a relevância da agenda ambiental para o conjunto da população brasileira. O programa mais votado na Plataforma Brasil Participativo foi “Enfrentamento da Emergência Climática”, com 20.534 votos. Pautas relacionadas à temática ambiental também estiveram entre as mais votadas entre as inseridas pelos participantes. Para dar conta dessa pungente participação, as 20 propostas mais votadas foram discutidas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, tendo 15 delas sido total ou parcialmente incorporadas no PPA.

Além disso, a perspectiva socioambiental está presente em oito dos 35 objetivos estratégicos²² do PPA 2024-2027, constando em dois de seus três eixos:

EIXO 1

Desenvolvimento social e garantia de direitos



1.8. Promover os direitos dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, assegurando vida digna e cidadania com a valorização da sua cultura, tradições, modos de vida e conhecimentos.

1.11. Incentivar a transição para cidades criativas e sustentáveis, com investimentos integrados em mobilidade, habitação, saneamento básico, equipamentos sociais e infraestrutura.

EIXO 2
Desenvolvimento
econômico e
sustentabilidade
ambiental e climática



2.1. Conservar, restaurar e usar de forma sustentável o meio ambiente.

2.2. Ampliar as capacidades de prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres e adaptação às mudanças climáticas.

2.3. Fortalecer a agricultura familiar, o agronegócio sustentável, a pesca e a aquicultura.

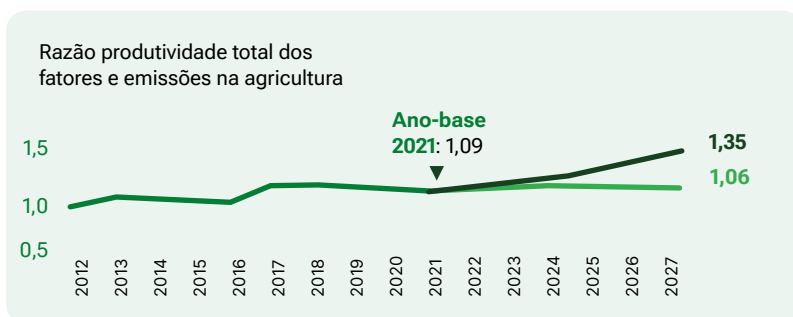
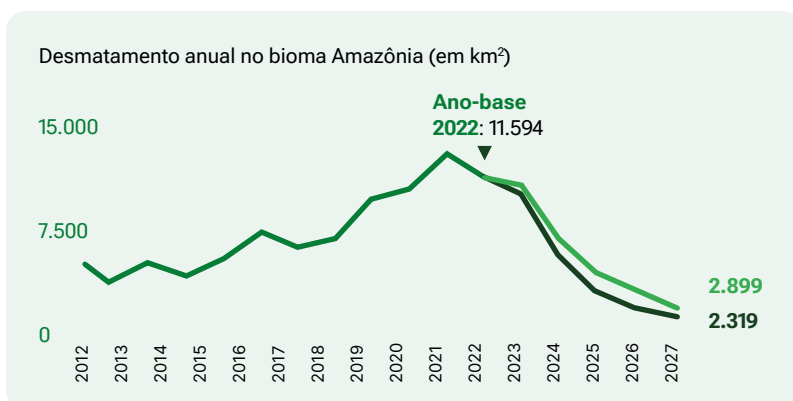
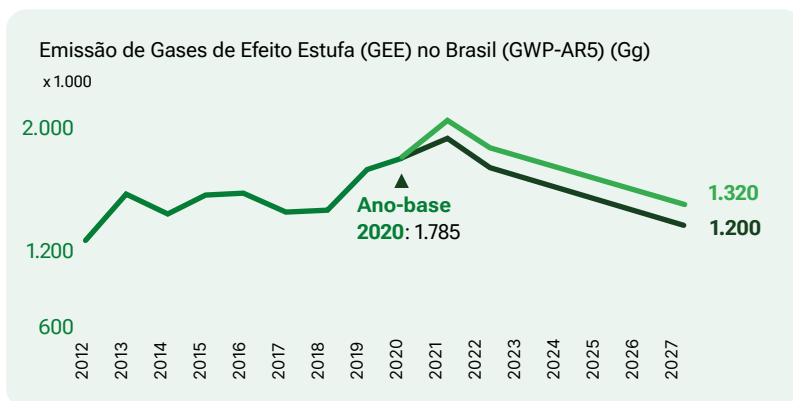
2.4. Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia.

2.8. Garantir a segurança energética do país, com expansão de fontes limpas e renováveis e maior eficiência energética.

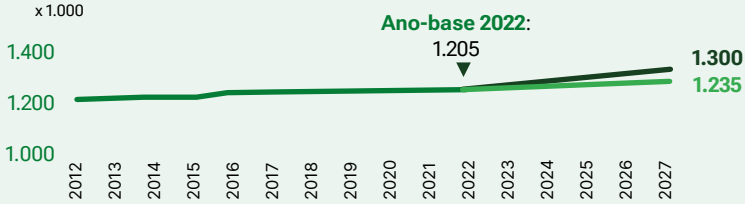
2.12. Ampliar a segurança hídrica para garantir os usos múltiplos da água, priorizando a eficiência e o uso racional.

Fonte: Agenda Transversal de Meio Ambiente.²³

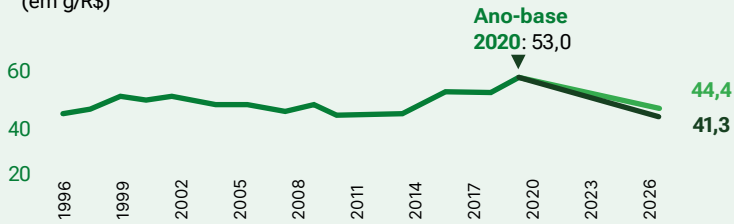
Tais objetivos estratégicos serão monitorados por 11 indicadores-chave nacionais, conforme indicado nas figuras:



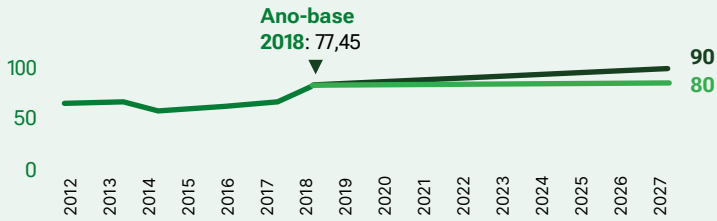
Território da Amazônia coberto por unidades de conservação (em km²)



Razão da emissão de GEE da indústria pelo PIB industrial (em g/R\$)



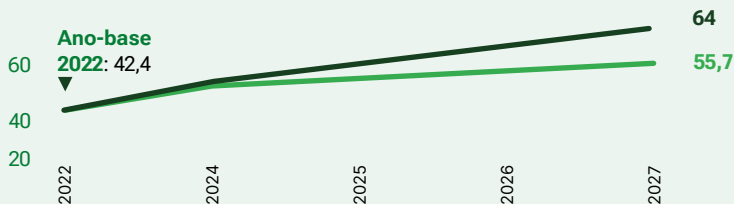
Proporção de corpos hídricos com boa qualidade ambiental (em %)



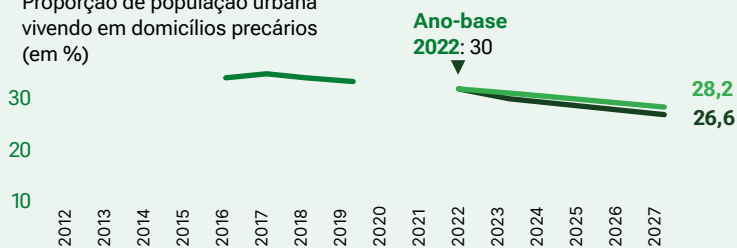
Participação das energias limpas e renováveis na oferta interna de energia (em %)



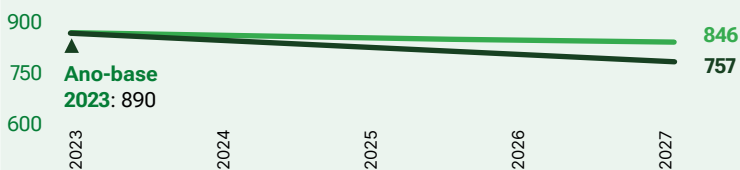
Índice de Atendimento Adequado em Saneamento Básico (IAASB)



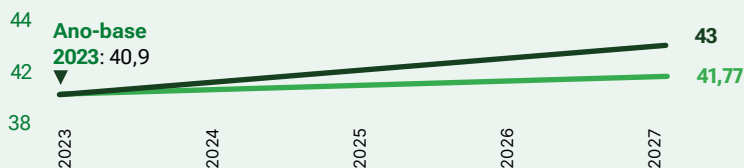
Proporção de população urbana vivendo em domicílios precários (em %)



Número de municípios em nível de segurança hídrica baixo ou mínimo



Proporção dos municípios nas faixas superiores (A e B) do Índice de Capacidade Municipal (em %)



Indicadores-chave nacionais dos objetivos estratégicos relacionados ao meio ambiente.

Fonte: Agenda Transversal Ambiental.²⁴

A perspectiva socioambiental consta de 50 programas finalísticos do PPA, 113 objetivos específicos, 372 entregas e 150 medidas institucionais e normativas, sob a coordenação de 25 órgãos do governo federal. Todo esse conjunto compõe a Agenda Transversal Meio Ambiente no PPA 2024-2027²⁵, uma das cinco Agendas Transversais previstas no PPA (2024-2027²⁶).

O QUE É AGENDA TRANSVERSAL NO PPA 2024-2027?

“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.”

A Agenda Transversal de Meio Ambiente perpassa todos os três níveis do PPA: estratégico, tático e gerencial. A robusta presença da perspectiva socioambiental no PPA – entre indicadores, objetivos estratégicos, prioridades e programas – demonstra como a Agenda Transversal de Meio Ambiente de fato foi incorporada ao principal instrumento de planejamento do governo federal.

Para difundir e melhor comunicar a Agenda Transversal de Meio Ambiente no PPA 2024-2027, a Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) publicou o Relatório da Agenda Transversal Ambiental.²⁷ Nele, os programas, objetivos específicos, indicadores e metas a ela associados são organizados em sete dimensões²⁸:

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.

Vale ainda mencionar que o combate ao desmatamento e o enfrentamento da emergência climática aparecem também como prioridades do PPA 2024-2027.

Para ilustrar o modelo do PPA federal, a seguir serão apresentadas algumas informações sobre um dos programas previstos na Agenda Transversal de Meio Ambiente, o Programa Enfrentamento da Emergência Climática, extraídas do Volume V dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027.

PROGRAMA 1158
ENFRENTAMENTO DA
EMERGÊNCIA CLIMÁTICA



OBJETIVO GERAL

Fortalecer a ação nacional frente à mudança do clima, enfrentando os desafios da mitigação e adaptação e promovendo a resiliência aos eventos climáticos extremos, viabilizando de forma transversal as oportunidades da transição para a economia de baixo carbono.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 0247** Produzir, sistematizar e disponibilizar informações, previsões e modelos sobre mudança do clima, contemplando mitigação, adaptação e aumento da resiliência a eventos climáticos extremos;
- 0272** Ampliar a adoção de medidas de mitigação e adaptação à mudança do clima;
- 0274** Proteger, conservar e restaurar o oceano para contribuir na manutenção da sua capacidade de regular o clima global, bem como aumentar a resiliência da zona costeira brasileira frente à mudança do clima;
- 0275** Promover processos de recuperação e de prevenção da degradação em Áreas Susceptíveis de Desertificação, reduzindo a vulnerabilidade aos efeitos do clima em territórios rurais;
- 0279** Incrementar a Educação Ambiental Participativa, Popular e Territorial para a promoção do bem-viver e enfrentamento à emergência climática.

DADOS ORÇAMENTÁRIOS PROGRAMA 1158
Enfrentamento da Emergência Climática

PÚBLICO-ALVO	A sociedade brasileira, cerca de 210 milhões de pessoas, em especial as populações e comunidades mais vulneráveis, considerando as localizadas na Zona Costeira (aproximadamente 26,6% da população), que sofrem os efeitos da mudança do clima, como o aumento do nível do oceano, eventos extremos, erosão, inundação, deslizamentos; aquelas que se encontram em regiões prioritárias de risco de desastres naturais (especialmente a população que vive em periferias de grandes centros urbanos e é majoritariamente negra) e, no caso do processo de desertificação, as populações da região do semiárido (cerca de 28 de milhões de habitantes).			
ÓRGÃO RESPONSÁVEL	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima			
ESFERA Valores em R\$ 1.000,00	2024	2025	2026	2027
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	10.456.105	10.904.107	11.905.750	12.418.499
Despesas Correntes	27.686	20.711	21.906	22.806
Despesas de Capital	10.428.419	10.883.396	11.883.844	12.395.693
Recursos Não Orçamentários	25.000	25.000	25.000	25.000
Crédito e Demais Fontes	25.000	25.000	25.000	25.000
Valores Globais	10.481.105	10.929.107	11.930.750	12.443.499
	45.784.461			

Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027.

**DADOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA 1158
 e seus objetivos específicos**



0279 Incrementar a Educação Ambiental Participativa,
 Popular e Territorial para a promoção do bem viver
 e enfrentamento à emergência climática

Indicador do Objetivo Específico

Número de iniciativas de Educação Ambiental Participativa, Popular e Territorial

Linha de Base do Indicador

0

Unidade de Medida

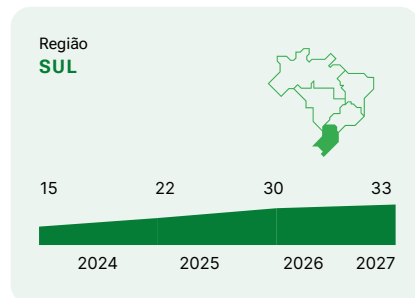
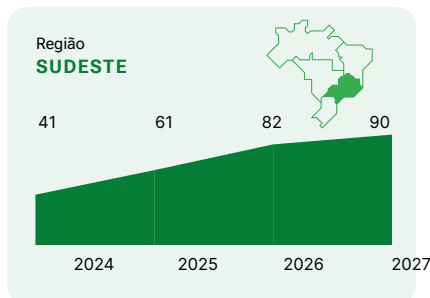
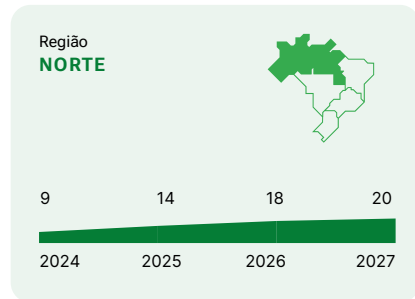
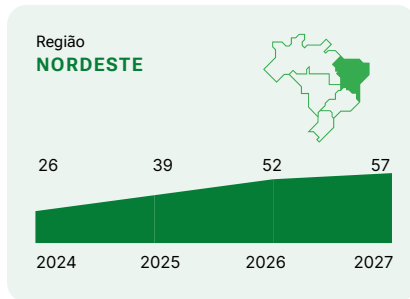
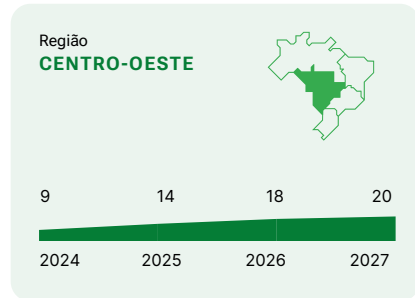
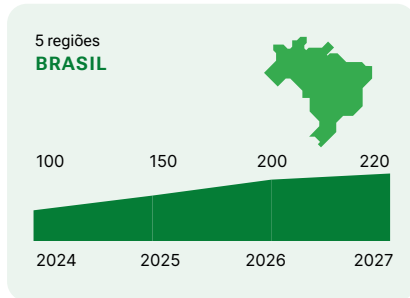
Percentual

Meta Cumulativa?

Sim

Meta anual do Indicador

Regionalização da Meta



DADOS ESPECÍFICOS DO PROGRAMA 1158 e seus objetivos específicos



0416 Implementar medidas de adaptação às mudanças climáticas voltadas a minimizar os impactos de secas e inundações

Indicador do Objetivo Específico

Percentual de municípios com ações de adaptação a eventos hidrológicos extremos

Linha de Base do Indicador

0

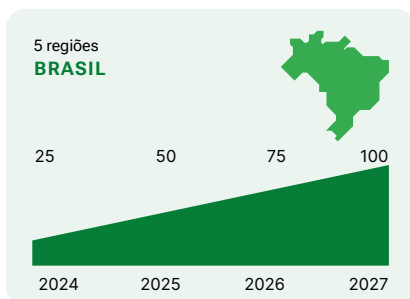
Unidade de Medida

Percentual

Meta Cumulativa?

Sim

Meta anual do Indicador



Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027.²⁹

Pelas informações apresentadas nos diversos campos (Objetivo Geral, Objetivo Específico, Indicador, Meta etc.), pode-se perceber que, para o governo federal, o enfrentamento da mudança climática se relaciona tanto com ações de mitigação e adaptação climática quanto com a construção de informações e educação ambiental, além de atividades de recuperação e preservação de áreas degradadas. Nota-se, ainda, a abordagem multissetorial e interfederativa necessária para o enfrentamento da questão, com os diferentes órgãos do governo federal, assim como estados e municípios, atuando de maneira coordenada para atingir as metas.

Transversalidade de Meio Ambiente no Orçamento Anual de 2024

As ações orçamentárias para financiar políticas públicas que visam ao enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas e/ou que têm o enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas como um de seus objetivos também foram identificadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024, encaminhadas ao Congresso Nacional como parte das Informações Complementares.

Como explica a Nota Metodológica do Resumo e Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024³⁰, tais programações foram identificadas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do MPO com os respectivos ministérios.

O rol final de ações orçamentárias associadas à Agenda Transversal de Meio Ambiente recebeu identificação na base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) por meio de “marcadores gerenciais”, em um processo denominado “etiquetagem de gastos”. Tais marcadores permitem não apenas identificar a qual das Agendas Transversais a ação orçamentária em questão se associa, mas também categorizar o gasto feito em seu âmbito como exclusivo ou não exclusivo.

Quadro conceitual



ETIQUETAGEM DE GASTOS

A etiquetagem de gastos é um processo no qual as diversas programações orçamentárias são associadas à(s) Agenda(s) Transversal(ais) por meio de marcadores gerenciais no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), sistema estruturante do governo federal de suporte aos processos de planejamento e orçamento federal.



MARCADORES GERENCIAIS

Ferramenta que permite colar etiquetas em programações orçamentárias constantes da base de dados do SIOP. Assim, uma mesma linha de programação do Orçamento Anual (esfera-unidade-orçamentária-função-subfunção-programa-ação) pode receber etiquetas de gastos, identificando que nela se financiam políticas públicas que beneficiam públicos e/ou temas associados a uma ou mais Agendas Transversais do PPA 2024-2027. Por exemplo, no PLOA 2024, a ação orçamentária 210X – Apoio ao Desenvolvimento Territorial Sustentável à Inclusão Produtiva e à Infraestrutura Rural, que financia projetos de fortalecimento de sistemas alimentares sustentáveis, biodiversos e resilientes ao clima, à inclusão produtiva de agricultores familiares, assentados da reforma agrária de povos e comunidades tradicionais, à promoção da segurança alimentar e nutricional e à superação da pobreza rural, foi associada tanto à Agenda Transversal de Meio Ambiente quanto às Agendas Transversais de Mulheres e de Igualdade Racial.



GASTO EXCLUSIVO E NÃO EXCLUSIVO

Além da associação às Agendas Transversais do PPA 2024-2027, as programações orçamentárias do PLOA 2024 também foram categorizadas como gastos exclusivos e não exclusivos. Gastos que contemplam de forma exclusiva a temática ambiental foram marcados como “exclusivos”, como a ação orçamentária 20VA – Apoio a Estudos e Projetos de Pesquisas e Desenvolvimento Relacionados à Mudança do Clima. Já gastos “não exclusivos” são aqueles que, além da Agenda Transversal de Meio Ambiente, financiam outras Agendas Transversais, como a ação orçamentária 210X – Apoio ao Desenvolvimento Territorial Sustentável à Inclusão Produtiva e à Infraestrutura Rural.

Com a etiquetagem das ações orçamentárias associadas às cinco Agendas Transversais, foi possível elaborar o Resumo e Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024.³¹ O envio do Resumo e Demonstrativo como parte das Informações Complementares ao PLOA 2024 era previsto no Anexo II da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024, Lei nº 14.791, de 2023.

No PLOA 2024, conforme mostra o quadro a seguir, o programa 2801 – Neoindustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional possuía uma ação orçamentária vinculada: 21FH – Municípios Verdes e Promoção do Desenvolvimento da Economia Verde, Descarbonização e Bioindústria.

PROGRAMA	Valor do Programa PLOA 2024
2801 Neoindustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional	1.860.355.889
ÓRGÃO	
28000 Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	606.355.889
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2024
28101 Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - Administração Direta	80.804.894
ATIVIDADES	80.804.894
AÇÃO	PLOA 2024
21FH Municípios Verdes e Promoção do Desenvolvimento da Economia Verde, Descarbonização e Bioindústria	6.000.000

Fonte: Volume II do PLOA 2024.³²

A Agenda Transversal Ambiental no PLOA 2024 somava R\$ 14 bilhões em gastos exclusivos e R\$ 6 bilhões em gastos não exclusivos. Havia, ainda, outros R\$ 11 bilhões em gastos não exclusivos associados à Agenda Transversal de Meio Ambiente e a outras Agendas Transversais.

Os valores alocados nas cinco Agendas Transversais no PLOA 2024 foram também informados no Orçamento Cidadão – PLOA 2024³³, documento que apresenta à sociedade brasileira informações sobre o processo orçamentário e a proposta orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo de maneira descomplicada. A figura abaixo mostra a página do Orçamento Cidadão que trata da Agenda Transversal Ambiental.



PLOA 2024 – Em milhões de reais



Fonte: Orçamento Cidadão – PLOA 2024.³⁴

A Agenda Transversal e Multissetorial Ambiental reúne programações orçamentárias em políticas públicas que visam o enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas e/ou que as têm como um de seus objetivos. Sendo assim, contabiliza tanto os gastos voltados à conservação dos recursos naturais; à melhoria da qualidade ambiental (ar, água e solos); ao enfrentamento da emergência climática; e à transição para uma economia de baixo carbono, com processos produtivos sustentáveis e o desenvolvimento da bioeconomia, isoladamente ou combinados a outras finalidades.

Após a aprovação da LOA, foram realizados ajustes na identificação e classificação das ações orçamentárias associadas às Agendas Transversais. Também as informações foram disponibilizadas de forma pública no Painel do Orçamento Federal do SIOP.³⁵ Isso possibilita que qualquer pessoa com acesso à internet acompanhe a execução orçamentária da Agenda Transversal de Meio Ambiente LOA (+ Créditos Adicionais) de 2024.

3

Dimensões
estratégicas,
ferramentas e
boas práticas para
avançar na
transversalidade
ambiental em políticas
públicas, no planeja-
mento e no orçamento

Nesta seção serão abordadas quatro dimensões estratégicas para avançar na transversalidade ambiental em políticas públicas, no planejamento e orçamento. O Brasil já tem experiências em implementação de políticas ambientais transversais, como PPCDAM, PPCerrado e PNEA, e os desafios vividos e superados na implementação dessas políticas, aliados às lições aprendidas e a boas práticas acumuladas nas experiências de outros países, podem orientar as ações coordenadas de gestoras e gestores públicos para a efetiva implementação da Agenda Transversal de Meio Ambiente. É o que será apresentado a seguir.

Dimensões estratégicas para a transversalidade de meio ambiente

DIMENSÃO 1	Incorporar a perspectiva ambiental na política pública	Avaliação Ambiental Estratégica
DIMENSÃO 2	Incorporar a perspectiva ambiental no Plano e no Orçamento	Objetivos ambientais e climáticos Uso de etiquetagem e marcadores orçamentários
DIMENSÃO 3	Incorporar a perspectiva ambiental no monitoramento e avaliação	Parâmetros comuns para avaliar as políticas transversais ambientais
DIMENSÃO 4	Ampliar as capacidades institucionais para a transversalidade de meio ambiente	Formação de gestores para a transversalidade ambiental Governança integrada para transversalidade

DIMENSÃO ESTRATÉGICA 1

Incorporar a perspectiva ambiental na política pública

A experiência do Canadá: o uso da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) na elaboração de políticas públicas

A Avaliação Ambiental Estratégica é uma ferramenta essencial para integrar preocupações ambientais nas etapas iniciais de formulação de políticas, planos e programas. Diferentemente das avaliações de impacto ambiental, que costumam focar projetos específicos, a AAE adota uma abordagem mais ampla e estratégica, orientando decisões de espectro mais abrangente. Seu objetivo é antecipar e mitigar possíveis impactos negativos sobre o meio ambiente, promovendo um desenvolvimento sustentável que equilibre crescimento econômico, proteção ambiental e bem-estar social. Além disso, a AAE fortalece a governança ao oferecer uma base informada para decisões políticas e ao incorporar perspectivas diversificadas por meio de processos participativos.

Apesar de ser usualmente implementada para o monitoramento de políticas públicas, a AAE também pode ser um bom instrumento para a formulação de políticas públicas, como demonstra a experiência do Canadá.³⁶

Nesse país, a AAE é regulamentada pela Directive on Strategic Environmental Assessment³⁷, de 2010, que obriga todos os ministérios e agências federais a considerarem impactos ambientais significativos na formulação de políticas, planos e programas. Essa prática é conhecida como uma integração precoce da AAE, o que faz com que a ferramenta seja considerada desde os estágios iniciais das políticas públicas. Para que isso ocorra, um passo importante são as consultas interministeriais, que promovem diálogos constantes entre os distintos órgãos do governo federal canadense, de forma a garantir a harmonia entre

decisões ambientais e políticas gerais. Para a integração precoce da AAE como base para a formulação de políticas públicas, os seguintes passos devem ser tomados:

Identificação de considerações ambientais:

- todas as propostas de políticas, planos e programas devem identificar os potenciais impactos ambientais positivos e negativos;
- a análise deve considerar os efeitos cumulativos e os potenciais passivos ambientais.

Incorporação ao processo de tomada de decisão:

- as opções desenvolvidas para a decisão devem integrar plenamente as considerações ambientais identificadas;
- a decisão final deve refletir os resultados da AAE.

Implementação de estratégias sustentáveis:

- a AAE auxilia na implementação da Estratégia Federal de Desenvolvimento Sustentável do Canadá;
- as propostas devem ser alinhadas aos compromissos e obrigações políticas mais amplos do governo.

Engajamento de departamentos e agências:

- todos os departamentos e agências federais devem implementar a AAE conforme o Diretório do Gabinete;
- as agências centrais, como o Privy Council Office, trabalham com os departamentos para garantir a conformidade.

Inspirar-se na integração precoce da AAE, como feito pelo Canadá, pode contribuir para efetivamente incluir a abordagem transversal de meio ambiente na etapa da formulação de políticas públicas. Para isso, é importante que a identificação de considerações ambientais seja encarada como um pressuposto na elaboração de todas as políticas, planos e programas, com diálogo constante entre múltiplos órgãos, com a reformulação de seus objetivos e ações a partir dessa análise.

No Brasil, estados como Minas Gerais e Rio de Janeiro buscam implementar a AAE.³⁸ Em Minas Gerais, há iniciativas voltadas para a implementação da AAE, como propostas da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), desde 2003, embora ainda não exista uma prática consolidada e amplamente aplicada. No Rio de Janeiro, iniciativas relacionadas à AAE foram propostas no âmbito de legislações específicas, mas a sua integração precoce ainda enfrenta desafios, refletindo a necessidade de maior institucionalização.

DIMENSÃO ESTRATÉGICA 2

Incorporar a perspectiva ambiental no Plano e no Orçamento

A experiência da França: objetivos ambientais e climáticos e etiquetagem dos gastos verdes e não verdes no Projeto de Lei Orçamentária Anual

Desde 2020, o Governo Central da França publica o relatório Orçamento Verde como parte do Projeto de Lei Orçamentária Anual. A iniciativa teve origem na Cimeira One Planet, de dezembro de 2017, na qual a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou a Colaborativa de Paris sobre Orçamento Verde. O Parlamento francês tornou a elaboração do Orçamento Verde uma obrigação legal por meio da Lei Orçamentária Anual para 2020, de 28 de dezembro de 2019.

Em setembro de 2020, foi publicada a primeira edição da metodologia para a elaboração do Orçamento Verde, anexa ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021. A metodologia prevê que o grupo de trabalho permanente interministerial, liderado pela Direção do Orçamento do

Ministério da Economia, Finanças e Soberania Industrial e Digital, avalie o impacto ambiental de cada ação orçamentária no que diz respeito a seus seis objetivos ambientais:

- Combate às mudanças climáticas.
- Adaptação às mudanças climáticas e prevenção de riscos naturais.
- Gestão da água.
- Transição para a economia circular, gestão de resíduos, prevenção de riscos provocados pelo homem.
- Combate à poluição da água, do ar e do solo.
- Conservação da biodiversidade, proteção de áreas naturais, agrícolas e florestais.

Cada ação orçamentária recebe uma etiqueta geral, dependendo da pontuação total de todos os seis objetivos:

- Se os impactos forem favoráveis ou favoráveis e neutros para todos os objetivos, a ação é etiquetada como “favorável em geral”.
- Se os impactos forem neutros para todos os objetivos, a ação será marcada como “neutra em geral”.
- Se os impactos forem desfavoráveis ou desfavoráveis e neutros para todos os objetivos, a ação é classificada como “desfavorável”.
- Se os impactos forem simultaneamente favoráveis e desfavoráveis e mesmo neutros para diferentes objetivos, a ação é rotulada como “geral mista”.

A metodologia também prevê que algumas ações fiquem “sem etiqueta”. Isso acontece quando o grupo de trabalho não dispõe de informação suficiente sobre o destino das despesas ou quando não existe consenso científico sobre o seu impacto ambiental.

Na Lei das Finanças de 2024³⁹, do total das despesas orçamentárias e fiscais do Orçamento do Estado (€ 569,7 bilhões), € 39,7 bilhões são considerados como tendo um impacto favorável no ambiente, € 3,1 bilhões terão um impacto misto e € 13,1 bilhões terão um impacto desfavorável. As despesas sem impacto significativo no ambiente ascendem a € 425,5 bilhões, enquanto as despesas “não identificadas” representam € 88,2 bilhões.

A experiência francesa com a orçamentação verde mostra que a etiquetagem dos gastos é uma ferramenta importante para promover o alinhamento entre objetivos ambientais e climáticos constantes de acordos internacionais e os recursos públicos alocados ano a ano pelos governos em seus orçamentos públicos. É o cotejamento entre a magnitude dos objetivos ambientais e climáticos estabelecidos no Acordo Climático de Paris e o montante previsto de recursos para o alcance a cada ano nas Leis Orçamentárias, que permite à população avaliar se, de fato, a França avança na transição ecológica de sua economia.

DIMENSÃO ESTRATÉGICA 3

Incorporar a perspectiva ambiental no monitoramento e na avaliação

A experiência da União Europeia: definir parâmetros para o monitoramento e a avaliação da Agenda Transversal de meio ambiente

Diante da crise climática, diversos países estão coordenando esforços para redirecionar suas políticas rumo a uma economia de emissões neutras em carbono. Uma das principais estratégias adotadas tem sido a criação dos chamados Green Deals, ou Pactos Verdes/Pactos Ecológicos, expressão que denomina a adoção de um pacote articulado de políticas e estratégias para promover o desenvolvimento sustentável e a transição para uma economia mais verde. A União Europeia implementou seu Green Deal em 2019, com o objetivo de alcançar a neutralidade de carbono na região até 2050.

O Pacto Ecológico Europeu reafirmou o compromisso do bloco no enfrentamento das crises climática e de biodiversidade, propondo uma transformação no modelo de crescimento econômico da União Europeia. Para isso, busca

integrar políticas setoriais sob uma abordagem transversal, estabelecendo metas ambiciosas acordadas entre os países signatários e diretrizes práticas para a sua implementação.

Entre os esforços para a efetiva implementação do Pacto Ecológico Europeu está a construção de um enquadramento comum para o monitoramento e a avaliação dos compromissos estabelecidos, a partir da elaboração de 26 indicadores principais de monitoramento dos objetivos da Agenda 2030⁴⁰ e das metas ambientais para 2050, no âmbito do 8º Programa de Ação Ambiental.⁴¹ Tais indicadores incluem uma visão de longo prazo, em consonância com as metas estabelecidas, permitindo uma avaliação consistente e comparável entre as políticas implementadas em cada um dos países-membros. Os indicadores comuns adotados para o monitoramento dos compromissos estabelecidos são:

1. Mitigação das mudanças climáticas

Emissões de gases de efeito estufa (GHG)

- Reduzir as emissões líquidas em pelo menos 55% até 2030 (base 1990).

Emissões do setor de uso da terra, mudança do uso da terra e florestas (LULUCF)

- Aumentar a remoção líquida de CO₂ para -310 milhões de toneladas até 2030.

2. Adaptação às mudanças climáticas

Perdas econômicas relacionadas ao clima

- Reduzir os impactos financeiros dos eventos climáticos extremos.

Impacto da seca nos ecossistemas

- Reduzir a área afetada por secas e a perda de produtividade da vegetação.

3. Economia circular regenerativa

Consumo de matérias-primas

- Reduzir significativamente o uso de recursos naturais.

Geração total de resíduos

- Diminuir substancialmente a quantidade de resíduos até 2030.

4. Poluição zero e ambiente livre de substâncias tóxicas

Mortes prematuras devido à poluição por partículas finas (PM2.5)

- Reduzir em 55% as mortes prematuras causadas pela poluição do ar (base 2005).

Níveis de nitratos na água subterrânea

- Diminuir as perdas de nutrientes em pelo menos 50%.

5. Biodiversidade e ecossistemas

Áreas terrestres e marinhas protegidas

- Legalmente proteger pelo menos 30% da terra e dos oceanos da União Europeia até 2030.

Índice de aves comuns

- Reverter o declínio das populações de aves comuns.

Conectividade florestal

- Aumentar a conectividade entre ecossistemas florestais para fortalecer a resiliência climática.

6. Pressões ambientais e climáticas da produção e consumo da União Europeia

Consumo de energia

- Reduzir o consumo primário e final de energia em pelo menos 13% até 2030 (comparação com 2020).

Participação das energias renováveis no consumo final bruto de energia

- Atingir pelo menos 45% de energia renovável até 2030.

Taxa de uso de materiais circulares

- Dobrar a taxa de reutilização e reciclagem de materiais até 2030.

Uso de transporte coletivo (ônibus e trens)

- Aumentar a participação dos transportes coletivos no transporte de passageiros.

Área de agricultura orgânica

- Alcançar 25% das terras agrícolas da União Europeia convertidas para a agricultura orgânica até 2030.

Condições habilitadoras

Participação dos impostos ambientais na arrecadação total

- Aumentar a tributação ambiental para reforçar o princípio de que “quem polui paga”.

Subsídios para os combustíveis fósseis

- Reduzir e eliminar os subsídios prejudiciais ao meio ambiente, especialmente os fósseis.

Despesas com a proteção ambiental

- Ampliar os investimentos públicos e privados na proteção ambiental.

Emissão de títulos verdes

- Aumentar a emissão de títulos sustentáveis para financiar projetos verdes.

Índice deecoinovação

- Estimular a inovação sustentável como motor da transição verde.

Viver Bem Dentro dos Limites Planetários

Uso do solo (expansão urbana)

- Alcançar o objetivo de nenhuma perda líquida de solo até 2050.

Índice de exploração de água (uso sustentável da água)

- Reduzir a escassez hídrica na União Europeia.

Pegada de consumo (impacto ambiental do consumo)

- Reduzir significativamente o impacto ambiental do consumo europeu.

Empregos verdes e valor agregado do setor ambiental

- Aumentar a participação do setor verde na economia e na geração de empregos sustentáveis.

Desigualdades ambientais

- Garantir uma transição justa e equitativa, reduzindo desigualdades relacionadas à poluição e acesso a recursos naturais.

A adoção de indicadores comuns possibilita a maior transparência em relação aos avanços e desafios enfrentados pela União Europeia na implementação do Pacto Ecológico Europeu. A produção de relatórios públicos baseados em indicadores comuns também faz com que a avaliação das políticas seja acessível à sociedade civil, ampliando as possibilidades de participação.

Há, ainda, iniciativas da sociedade civil para qualificar o monitoramento das políticas de meio ambiente, como é o caso do Barômetro do Pacto Ecológico Europeu.⁴² Criado pelo Instituto de Política Ambiental Europeia (IEEP), esse

instrumento anual coleta percepções de especialistas sobre o progresso e os desafios na implementação do Pacto Ecológico Europeu. O Barômetro é elaborado a partir de entrevistas e questionários aplicados a especialistas em sustentabilidade, formuladores de políticas e representantes de organizações ambientais, garantindo uma análise aprofundada e baseada em evidências. Além de avaliar o nível de confiança nas políticas ambientais, ele permite identificar lacunas e oportunidades, fornecendo uma visão mais ampla sobre as tendências e dificuldades enfrentadas pelos Estados-membros. Ao integrar a visão de especialistas e stakeholders, o Barômetro complementa os indicadores quantitativos ao oferecer uma dimensão qualitativa da implementação das políticas ambientais na União Europeia.

A construção de parâmetros comuns de monitoramento é essencial para a transversalização das políticas ambientais, pois permite que os diferentes setores e níveis de governo alinhem suas ações a partir de uma mesma base metodológica. A definição de indicadores comuns, como demonstrado pela União Europeia, possibilita uma avaliação estruturada e comparável do progresso das políticas ambientais, garantindo que metas e compromissos assumidos sejam efetivamente acompanhados e ajustados conforme necessário. Além disso, a transparência proporcionada por mecanismos como relatórios periódicos e instrumentos qualitativos, como o Barômetro do Pacto Ecológico Europeu, fortalece o controle social e a participação da sociedade civil, fundamentais para a efetividade e a legitimidade das políticas ambientais.

O Brasil pode se inspirar nessas práticas ao desenvolver um arcabouço de monitoramento que integre diferentes setores e esferas governamentais, estabelecendo indicadores alinhados às suas metas ambientais e sociais. A criação de um sistema de acompanhamento robusto, com métricas claras e metodologias padronizadas, permite

a maior coordenação entre ministérios, estados e municípios, além de facilitar a mensuração dos impactos das políticas implementadas. Somados a isso, instrumentos como um barômetro nacional de sustentabilidade poderiam contribuir para capturar percepções de especialistas e atores envolvidos na agenda ambiental, fornecendo um diagnóstico mais amplo e estratégico. A adoção dessas abordagens fortaleceria a governança ambiental no país, promovendo uma gestão pública mais eficaz e alinhada às necessidades de desenvolvimento sustentável.

DIMENSÃO ESTRATÉGICA 4

Ampliar as capacidades institucionais para a transversalidade de meio ambiente

A experiência da União Europeia: formação e orientações para gestores públicos em transversalidade ambiental

Entre os desafios enfrentados para a transversalização da perspectiva ambiental está o desenvolvimento de competências em torno do tema entre os gestores públicos dos vários órgãos envolvidos. Como afirmam alguns estudos, as limitações de capacidades nos ministérios – falta de servidores e pouca expertise em abordagens transdisciplinares socioambientais – estão entre os principais desafios para diversos países no que tange à implementação de políticas transversais ambientais.⁴³ Assim, investir na qualificação profissional deve ser prioridade para alcançar as metas estabelecidas.

Partindo dessa percepção, a União Europeia criou uma série de ferramentas para ampliar a capacidade de seus Estados-membros na adoção de práticas transversais

ambientais, como a já citada orçamentação verde. É o caso da elaboração do Green Budgeting Reference Framework (GBRF), um guia para orientar os Estados-membros da União Europeia na implementação e no aprimoramento de práticas de orçamento verde. O GBRF oferece orientações tanto para países iniciantes quanto para aqueles com estruturas já estabelecidas, sugerindo caminhos para uma maior sofisticação da orçamentação verde.

Além disso, a Comissão Europeia também promoveu a formação dos gestores públicos na temática das Práticas de Orçamentação Verde (Green Budgeting Practices)⁴⁴, com o objetivo de capacitar servidores na integração de critérios ambientais no planejamento orçamentário e na formulação de políticas públicas. Da mesma forma, entre as políticas da Comissão Europeia está o estímulo de troca de experiências entre os países-membros.

Governança integrada: esforços da França e da Irlanda

A criação de novas formas de governança é fundamental para garantir que a transversalidade ambiental seja efetivamente implementada nas políticas públicas, a partir de estruturas administrativas que promovam a integração entre diferentes setores, com definição clara de funções, estratégias e mecanismos de controle. Mais uma vez, a experiência da orçamentação verde em alguns países pode nos fornecer boas práticas de como organizar a governança integrada voltada para a transversalidade ambiental.

A governança integrada para a orçamentação verde na França envolve uma articulação interministerial, composta pelo Ministério das Finanças (Diretoria do Orçamento, Tesouro e Análise Econômica, Política Tributária), liderada pelo Ministério da Transição Ecológica e com a participação de outros ministérios setoriais. Para a fase do planejamento

orçamentário, esse grupo estabelece as diretrizes iniciais para a incorporação de critérios ambientais. Já na fase de preparação, essa mesma articulação estabelece a marcação verde para novas medidas propostas, contando com a supervisão da Diretoria do Orçamento. A aprovação do orçamento cabe ao Parlamento, garantindo a legitimidade democrática ao orçamento verde. Já na fase da execução orçamentária, o grupo interministerial analisa os dados de execução das marcações verdes de anos anteriores, enquanto a Diretoria do Orçamento monitora o desempenho corrente por meio de indicadores específicos. O controle e a avaliação são realizados pelo Alto Conselho para o Clima e pelos ministérios setoriais, que conduzem avaliações de políticas específicas, reforçando a transparência e a efetividade da transversalidade ambiental. Cumpre ainda destacar que, desde 2023, a orçamentação verde foi incorporada ao processo orçamentário regular, permitindo que os distintos ministérios realizem o etiquetamento verde de suas medidas propostas.

Na Irlanda, a estrutura de governança segue uma lógica semelhante, com o Departamento de Despesa Pública, Plano Nacional de Desenvolvimento e Reforma (DPENDR) desempenhando um papel central na definição de diretrizes para a marcação verde. Durante a fase de preparação, esse departamento lidera a marcação das medidas de despesa, enquanto o Departamento de Finanças, em colaboração com os Revenue Commissioners e o Central Statistics Office, conduz a marcação verde de receitas e gastos tributários. Além disso, os ministérios setoriais são responsáveis pela avaliação de novas propostas, garantindo que os critérios ambientais sejam considerados desde o início. O Parlamento mantém seu papel de instância decisória, aprovando o orçamento e conferindo legitimidade ao processo. Na execução, a implementação das medidas planejadas fica a cargo do DPENDR e dos ministérios setoriais, sob o monitoramento do Departamento de Finanças. O controle e a supervisão do orçamento verde são assegurados pelo próprio DPENDR, pelo Climate Change Advisory Council e pelos ministérios setoriais, que realizam revisões periódicas dos gastos para aferir a sua compatibilidade com os compromissos ambientais do país.⁴⁵

A transversalidade ambiental exige a construção de novos modelos de governança que promovam a integração e a colaboração entre diferentes áreas e níveis governamentais. Isso requer tanto o redesenho de estruturas institucionais quanto a adoção de ferramentas metodológicas que garantam a consideração sistemática de critérios ambientais nas políticas públicas. Além disso, é essencial definir de forma clara as funções dos distintos órgãos envolvidos, estabelecendo mecanismos de avaliação para cada etapa do processo orçamentário, assegurando sua efetividade e transparência.

França e Irlanda desenvolveram estruturas próprias para garantir que a orçamentação verde fosse integrada a todas as fases do orçamento nacional e incorporada ao trabalho dos órgãos responsáveis. No caso francês, a criação de articulações interministeriais formais permitiu o alinhamento estratégico entre diferentes setores, enquanto, na Irlanda, a clara distribuição de responsabilidades em cada etapa do processo orçamentário fortaleceu a institucionalização da governança ambiental. Além dessas abordagens, a qualificação contínua dos gestores públicos se mostra essencial para consolidar essa integração. Investir na capacitação em transversalidade ambiental e na sistematização de boas práticas, como promovido pela Comissão Europeia, fortalece a implementação e o aprimoramento dessas políticas.

As experiências bem-sucedidas da França, da Irlanda e da União Europeia oferecem referências valiosas, que podem inspirar o Brasil a avançar na transversalização de sua política ambiental, estruturando mecanismos de governança que assegurem a efetiva incorporação dos critérios ambientais na gestão pública.

Notas

1 BRASIL. Lei 6.938 de 31 de Agosto de 1981 – Política Nacional de Meio Ambiente. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm.

2 SANTILI, J. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. World Resources Institute, 2005.

3 FA, J. E. et al. Importance of indigenous peoples for the conservation of intact forest landscapes. **Frontiers in Ecology and Environmental**, v. 18, n. 3. Disponível em: <https://esajournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/fee.2148>.

4 VEIT, P.; REYTAR, K. **By the numbers: indigenous and community land rights**. World Resources Institute, 2017. Disponível em: <https://www.wri.org/insights/numbers-indigenous-and-community-land-rights#:~:text=Two%2Dthirds%20of%20the%20global,under%20customary%20tenure%20arrangements%20alone>.

5 O Protocolo de Kyoto, adotado em 1997, é um tratado internacional que visa reduzir as emissões de gases de efeito estufa para combater as mudanças climáticas. Estabelece metas obrigatórias para países desenvolvidos, que devem diminuir suas emissões, em média, em 5% em relação aos níveis de 1990, durante o período de 2008 a 2012. Os países têm a liberdade para escolher como atingir essas metas, utilizando mecanismos como comércio de emissões e projetos de desenvolvimento limpo. Embora tenha sido um marco importante na luta climática, enfrentou críticas e desafios, incluindo a não-ratificação por alguns países, como os Estados Unidos.

6 O Acordo de Paris, adotado em 2015, é um tratado internacional que busca limitar o aumento da temperatura global a menos de 2 °C acima dos níveis pré-industriais, com esforços para restringi-lo a 1,5 °C. Diferentemente do Protocolo de Kyoto, estabelece um modelo flexível, em que todos os países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, devem apresentar suas próprias metas de redução de emissões, conhecidas como Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), que devem ser revisadas a cada cinco anos. O Acordo também destaca a importância do financiamento para ações climáticas e da adaptação às mudanças climáticas, promovendo um compromisso global mais inclusivo e ambicioso.

7 GRAF, R. **Política ambiental transversal: experiências na Amazônia Brasileira**. Campinas: UNICAMP, 2005.

8 Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG). Dados coletados entre 2022 e 2023. Disponível em: https://plataforma.seeg.eco.br/?_gl=1*1ufyqfh*_ga*ODkwNzU3OTY3LjE3MzQyODMyNjc.*_gaXZNSWEJDWQ*MTczNDI4MzI2Ni4xLjAuMTczNDI4MzI2Ni4wLjAuMA.

9 O SISPPCD disponibiliza diversos painéis para a consulta das metas, linhas de ação e atividades estabelecidas nos Planos de Ação. Está disponível para acesso em: <https://sisppcdam.mma.gov.br/paineis.html>.

10 FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (FUNAI). Disponível em:

<http://www.gov.br/funai>.

11 INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Disponível em: <https://www.socioambiental.org/>.

Acesso em: 4 nov. 2024.

12 **Relatório sobre o desmatamento em terras indígenas e outras áreas do**

Brasil. Disponível em: <https://mapbiomas.org/>.

13 BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos – Manual do Pesquisador**.

Brasília, 2023. p. 7. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_280.pdf?utm_source=chatgpt.com.

14 Idem, p. 35.

15 GRAF, R. **Política Ambiental Transversal: experiências na Amazônia**

Brasileira. Campinas: UNICAMP, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/349604>.

16 FOLHA DE S.PAULO. **Leia a íntegra do discurso de posse de Marina Silva**.

São Paulo, 02/01/2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44353.shtml>.

17 GRAF, R. **Política Ambiental Transversal: experiências na Amazônia**

Brasileira. Campinas: UNICAMP, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/349604>.

18 Os recursos orçamentários são aqueles previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) e podem financiar despesas de capital (ex.: obras de adaptação climática na infraestrutura urbana) ou despesas de custeio (ex.: contratação de servidores para os órgãos ambientais). Já os não-orçamentários incluem renúncias de receitas, benefícios creditícios e empréstimos e financiamentos a cargo de agências financeiras oficiais de fomento. Um exemplo são os incentivos fiscais a indústrias comprometidas com a descarbonização da economia, contribuindo para o atingimento das metas do país.

19 Os programas do PPA 2024-2027 podem ser setoriais, quando os objetivos específicos estão sob a responsabilidade de um único ministério, ou multissetoriais, quando os objetivos específicos estão sob a responsabilidade de dois ou mais ministérios.

20 O site da OCDE traz informações detalhadas sobre as experiências de *Green Budgeting* em vários países. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/green-budgeting.html>.

Notas

21 O Fórum Interconselhos é uma instância de participação social criada no ano de 2011 e tem por missão reunir periodicamente representantes de diversos conselhos nacionais e entidades representativas da sociedade civil para que colaborem na elaboração e no monitoramento da execução dos Planos Plurianuais (PPAs). Disponível em:

<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ppa-participativo/forum-interconselhos>.

22 Conforme explicado no Volume I dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027, os objetivos estratégicos são o elo entre as dimensões estratégica e tática do Plano, pois se conectam diretamente aos programas do PPA.

23 BRASIL. Agenda Transversal Ambiental – PPA 2024-2027. Brasília, 2023. p. 29. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/relatorio-sintetiza-a-importancia-e-o-grau-de-transversalidade-da-agenda-ambiental-no-ppa-2024-2027/agente-transversal-meio-ambiente.pdf>, .

24 Ibidem, p. 30.

25 O relatório de monitoramento da Agenda Transversal de Meio Ambiente 2025 (ano base 2024) promoveu uma revisão dos atributos marcados em relação à marcação original estabelecida no PPA 2024-2027. A partir desta atualização, a Agenda passou a ser composta de 49 programas, 399 entregas e 159 medidas institucionais e normativas.

26 As outras são: Mulheres, Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial e Povos Indígenas.

27 BRASIL. Agenda Transversal Ambiental – PPA 2024-2027. Brasília, 2023. p. 29. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/relatorio-sintetiza-a-importancia-e-o-grau-de-transversalidade-da-agenda-ambiental-no-ppa-2024-2027/agente-transversal-meio-ambiente.pdf>.

28 O relatório que apresentou os atributos associados à Agenda Transversal de Meio Ambiente no PPA 2024-2027 está organizado em sete dimensões: (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. O relatório de monitoramento publicado em 2025, alterou a dimensão de bioeconomia a fim de melhor evidenciar os processos produtivos sustentáveis, bem como a dimensão de enfrentamento às mudanças climáticas a fim de evidenciar sua relação com a gestão de desastres. O relatório da Agenda Transversal de Meio Ambiente 2025 (ano base 2024) está disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/meio-ambiente-2025>.

- 29 BRASIL. Agenda Transversal Ambiental – PPA 2024-2027. Brasília, 2023. p. 75. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/relatorio-sintetiza-a-importancia-e-o-grau-de-transversalidade-da-agenda-ambiental-no-ppa-2024-2027/agente-transversal-meio-ambiente.pdf>.
- 30 BRASIL. **Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024 – Nota Metodológica**. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/sof_nota_metodologica_agendas_ploa.pdf.
- 31 Na LDO e na LOA, utiliza-se a terminologia “Agendas Transversais e Multissetoriais”. Por isso, quando mencionamos esses dois instrumentos, reproduzimos a terminologia.
- 32 BRASIL. **Orçamentos da União Exercício Financeiro 2024 – Projeto de Lei Orçamentária**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/ploa/projeto-de-lei-orcamentaria-anual-ploa-2024/volume2_momento5000_202308301510_sioprod.pdf, p. 25.
- 33 BRASIL. Orçamento Cidadão – Projeto de Lei Orçamentária Anual 2024. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/2024_03_07-orcamento-cidadao-ploa-2024.pdf.
- 34 Ibidem, p. 28.
- 35 O Painel do Orçamento Federal está disponível para acesso em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opencv.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06.
- 36 Ver, por exemplo: AHMED, K.; SÁNCHEZ-TRIANA, E. **Strategic Environmental Assessment for Policies – An Instrument for Good Governance**. The World Bank, 2008. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/6f2b8383-a7ea-5f72-a77a-1ba4854e834b/content>.
- 37 GOVERNMENT OF CANADA. **The Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals**. Ottawa, 2010. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/programs/strategic-environmental-assessment/cabinet-directive-environmental-assessment-policy-plan-program-proposals.html>.
- 38 Ver, por exemplo: GARCIA, H. S.; SOUZA, M. C. S. A. Avaliação Ambiental Estratégica: uma visão da construção ideológica mundial e seus reflexos no Brasil. **Revista da AJURIS**, v. 42, n. 139. Porto Alegre, dez. 2015. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/471>.
- 39 O relatório Orçamento Verde de 2024 está disponível em: https://www.budget.gouv.fr/reperes/green_budgeting/articles/budget-bill-2024-4th-edition-of.

Notas

40 A Agenda 2030 é um plano de ação global adotado em 2015, pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: econômica, social e ambiental. Ela é composta de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, que estabelecem diretrizes para erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades, proteger o meio ambiente e promover o crescimento econômico sustentável até 2030. A Agenda 2030 orienta políticas públicas e estratégias de governos, empresas e sociedade civil, incentivando uma abordagem integrada e colaborativa para enfrentar desafios globais, como as mudanças climáticas, a degradação ambiental e a exclusão social.

41 Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0357>.

42 As publicações anuais do Barômetro do Pacto Ecológico Europeu estão disponíveis para acesso em: <https://ieep.eu/european-green-deal-barometer/>.

43 Ver, por exemplo: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c12ebe1d-442f-4ee1-bfae-7bbfe06f9098_en?filename=dp196_en.pdf.

44 EUROPEAN COMMISSION. **Supporting the implementation of green budgeting practices in the EU**. Brussels: European Commission, 2021. Disponível em: https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/revenue-administration-and-public-financial-management/supporting-implementation-green-budgeting-practices-eu_en.

45 POJAR, S. **How Green Budgeting Is Embedded in National Budget Processes**. Disponível em: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c12ebe1d-442f-4ee1-bfae-7bbfe06f9098_en?filename=dp196_en.pdf.



Fundação Tide Setubal



MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

