

## DIAGNÓSTICO SETORIAL

Diagnóstico Setorial: Tem a finalidade de embasar a definição dos Objetivos Setoriais e as políticas a serem desenvolvidas no período do Plano;

Conferir maior transparência à política a ser implementada pelas entidades de governo por meio de uma análise retrospectiva que evidencie os erros e acertos do passado e de uma avaliação prospectiva que permita as instituições antecipar-se aos problemas ou demandas em trajetória de crescimento bem como um melhor aproveitamento das tecnologias disponíveis.

Estrutura do Diagnóstico:

- 1- Apresentação do Setor
- 2- Contextualização
  - 2.1 Atores e competências
  - 2.2 Cenário Atual do Setor (situações-problemas)
  - 2.3 Participação Social
3. Análise Retrospectiva
4. Análise Prospectiva

**1. Apresentação do setor:** Delineamento do setor objeto de diagnóstico e identificação dos segmentos em que ele se desdobra, quando for o caso;

### **2. Contextualização:**

a) Atores e competências: apresentação sucinta dos principais atores envolvidos no desenvolvimento do setor e suas competências, com destaque para os aspectos federativos (responsabilidades e competências dos entes) e regulatórios.

b) Cenário Atual do Setor (situações negativas/oportunidades de melhoria):  
Consiste na identificação das situações negativas e ou oportunidades de melhoria existentes na sociedade, relacionados ao setor e seus segmentos, que serão objeto de intervenção ao longo do período do Plano (Situações negativas e ou comportamentos indesejáveis que necessitam de correção/intervenção tendo em vista os objetivos da organização).

c) Participação Social: descrição dos canais de participação social existentes no setor, assim como a sua forma de funcionamento e relacionamento com a atuação da Secretaria. Neste item também deverão estar relacionadas as principais demandas e reivindicações sociais emanadas dos conselhos, conferências, ou correspondentes, relacionadas com as temáticas tratadas pelas respectivas Secretarias de governo.

d) Situação do setor no contexto nacional: levantamento dos aspectos comparativos mais significativos entre o Estado e outras entes da Federação.

### **3. Análise retrospectiva**

Apresentação sucinta da política atual do setor, que deve, sempre que possível, ser cotejada com a apresentação dos principais desafios e restrições históricas à implementação das políticas, com a evolução dos gastos públicos no setor em relação ao Orçamento Geral do Estado e com a evolução dos principais indicadores do setor.

#### 4. Análise prospectiva

a) Expectativa de evolução de problemas e demandas: apresentação sucinta de problemas identificados e do comportamento da demanda em cenários futuros, com projeções de médio e longo prazo, sempre que possível.

b) Prospectivas tecnológicas: **quando for o caso**, identificação e descrição sucinta de novas tecnologias - de produtos e processos - que possam impactar a oferta e a demanda dos produtos e serviços ofertados pelo Órgão no futuro, assim como seus possíveis efeitos sobre sua forma de atuação.

#### Insumos que podem ser utilizados para elaboração do diagnóstico:

- Lei de criação do órgão;
- Políticas nacionais para o setor;
- Planos estaduais;
- Diagnósticos do MT + 20;
- Objetivos e as metas para o MT +20;
- Agenda do governo;
- Informações diversas relativas ao setor (estatísticas, estudos elaborados, etc.)

**ATENÇÃO →** Como referência para elaboração dos diagnósticos setoriais pelos órgãos/entidades, os textos a seguir apresentam exemplos ilustrativos de diagnósticos setoriais elaborados pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e Meio Ambiente para o período do PPA 2008- 2011<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Obs.: 1 - Vale observar que o exemplo relativo ao MAPA foi elaborado pelo Ministério do Planejamento a partir do Plano Estratégico desenvolvido pelo MAPA, não se confundindo, portanto, com a Orientação Estratégica desenvolvida pelo próprio Ministério quando da elaboração do PPA 2008-2011 (Manual PPA 2008 – 2011/MPOG);

2 – Os extratos do texto referente ao diagnóstico setorial do Ministério do Meio ambiente foram retirados do documento “Orientações Estratégicas do Ministério do Meio Ambiente no seguinte endereço eletrônico [http://www.aja.org.br/publications/oem\\_mma\\_ppa\\_2088\\_2011\\_vs5\\_1\\_17072007.pdf](http://www.aja.org.br/publications/oem_mma_ppa_2088_2011_vs5_1_17072007.pdf).

## **TEXTO 1: EXEMPLO DE DIAGNÓSTICO SETORIAL DO MAPA**

### **Diagnóstico Setorial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

#### **1) Apresentação do Setor**

A agricultura é um pilar fundamental para o desenvolvimento nacional. Garante a segurança dos alimentos, gera empregos e renda, mantém o equilíbrio das contas externas e contribui decisivamente para o desenvolvimento sustentável do interior do Brasil. O complexo agroindustrial é responsável por quase um terço do PIB nacional e da geração de empregos. A produção de grãos, nos últimos anos, ficou próxima de 120 milhões de toneladas anuais e a de carnes em 20,9 milhões de toneladas anuais. O superávit comercial gerado pelo agronegócio atingiu, em 2006, US\$ 42,7 bilhões.

#### **2) Contextualização**

##### **2.1) Atores e competências**

Os principais atores que interagem com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA foram segmentados em um conjunto de públicos de interesse, ou seja, agrupamentos de instituições e setores da sociedade. Esses são os seguintes:

- Poder Executivo - compreende o governo federal e setores públicos estaduais e municipais;
- Sociedade Civil - compreende as organizações de: consumidores, entidades nacionais do setor produtivo (CNA, CNI, CNT, FIESP e CONTAG), organizações não governamentais, mídia e movimentos sociais organizados;
- Agentes e Representantes do Agronegócio - entidades de classes, confederações, cooperativas, federações de agricultura, sindicatos, e associações de produtores;
- Agentes Internacionais - importadores, exportadores, e representantes governamentais de outros países.
- Poder Legislativo - Comissões de Agricultura e do Meio ambiente da Câmara e do Senado e das Assembléias Legislativas Estaduais.

##### **2.2) Problematização**

Os principais problemas ou oportunidades que serão objeto da ação setorial ao longo do PPA 2008-2011 são:

- Desafios internos e externos à defesa agropecuária e ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;
- Deficiência da logística de transportes e escoamento da produção;
- Ausência de mecanismos de certificação e rastreabilidade da produção agropecuária;
- Imposição de barreiras externas não-tarifárias a produtos nacionais;
- Assimetria de informações agropecuárias entre os atores;
- Baixa sustentabilidade da produção agropecuária nos seus aspectos ambientais, econômicos e sociais;
- Estagnação da Pesquisa & Desenvolvimento Tecnológico para a agropecuária;
- Baixa agregação de valor na cadeia de produção agropecuária;
- Mudança da matriz energética mundial favorável aos biocombustíveis;
- Certificação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo da produção agropecuária.

Segue detalhamento de cada uma dessas situações-problema:

##### **Desafios Internos e Externos à Defesa Agropecuária e ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária:**

O agronegócio brasileiro está empenhado num esforço para consolidação de suas vantagens competitivas nos cenários nacional e internacional. O segmento dos produtos de origem animal tem-se destacado como um dos mais dinâmicos e promissores. No segmento dos produtos de origem vegetal, o Brasil é o primeiro em produção e exportação de açúcar, laranja e café, e o primeiro no ranking de exportação de soja e álcool. De fato, o agronegócio tem-se revelado como

um dos mais dinâmicos e promissores setores da economia, em termos de contribuição para o desenvolvimento nacional. O alcance desses resultados só foi possível, dentre outras coisas, pelo estabelecimento de uma relação de confiança e credibilidade entre consumidores e produtores, importadores e exportadores, assim como entre seus respectivos governos, quanto à qualidade e sanidade dos produtos comercializados.

Esta confiança é em geral assegurada pelo cumprimento de normas fixadas pelos países compradores ou por acordos internacionais, pelas quais os serviços nacionais de inspeção e defesa agropecuária têm a obrigação de zelar. Eventuais descumprimentos de normas nesses serviços costumam ter conseqüências desastrosas para os agentes econômicos envolvidos, inclusive para seus respectivos países, uma vez que, muito além dos danos causados, é normalmente custoso e demorado recuperar a credibilidade perdida.

A rápida expansão do segmento de produtos de origem animal, nos últimos anos, colocou sob pressão os sistemas oficiais de saúde e inspeção sanitária do Brasil, que não têm conseguido acompanhar o ritmo imposto pela evolução dos negócios, inclusive os de exportação.

Adicionalmente, a ampliação do comércio internacional e do fluxo de pessoas provenientes das mais diversas partes do mundo, em resultado da globalização, traz a ameaça constante de entrada de novas pragas e doenças no País. Portanto, quanto mais aberto é o mercado, mais vulnerável ele fica, e maior é a responsabilidade do seu sistema de defesa agropecuária.

Barreiras não-tarifárias podem ser aplicadas ao Brasil caso haja ocorrência de determinadas pragas e doenças.

Em conseqüência dessas pressões crescentes exercidas sobre o sistema de defesa agropecuária, crises sistêmicas vêm ocorrendo. Como expoentes mais recentes dessas crises e ameaças pode-se citar o caso da febre-aftosa no Paraná e no Mato Grosso do Sul e a ameaça da gripe aviária. Outro exemplo - mais remoto, mas não menos importante - das conseqüências danosas resultantes da fragilidade do sistema de defesa agropecuária é o caso da dizimação da cultura cacaueteira no sul da Bahia, no início dos anos noventa, causada pela ação da vassourade-bruxa. Portanto, é apropriada a constante preocupação com a manutenção e valorização do patrimônio agropecuário do país, por meio da garantia e da credibilidade na segurança sanitária, na qualidade e proteção do ambiente dos processos produtivos a fim de manter e ampliar a competitividade, a qualidade e a inocuidade dos produtos agropecuários brasileiros.

Diante dessas considerações, fica evidente que deve ser fortalecido o sistema de defesa agropecuária sob pena de colocar o Brasil em situação de vulnerabilidade, sujeito a sanções não tarifárias às exportações de produtos agropecuários e aos seus efeitos econômicos e sociais tais como redução de reservas cambiais, desemprego, diminuição da renda no campo e migração do campo para a periferia dos grandes centros urbanos com óbvios impactos negativos para o desenvolvimento do País.

Os desafios postos para a defesa agropecuária nacional são relacionados à fiscalização de insumos, educação sanitária, prevenção, erradicação e combate a pragas e doenças e inspeção sanitária de produtos processados de origem animal e vegetal.

A seguir são listadas as principais deficiências internas e externas do sistema de defesa agropecuária:

- Infra-estrutura na Sede e Superintendências Federais de Agricultura (SFA) do MAPA - equipamentos e rede de comunicação (acesso à Internet);
- Laboratórios Nacionais Agropecuários (LANAGROS) - necessidade de melhoria da infraestrutura física e de competências humanas qualitativa e quantitativamente.
- Qualidade das informações gerenciais - necessidade de melhoria e automação de processos de trabalho conjuntamente com a capacitação de pessoas nesses processos de trabalho;
- Pessoal técnico e administrativo - contratação de Fiscais Federais Agropecuários e pessoal administrativo, tanto para a Sede quanto para as SFA;
  
- Capacitação técnica e gerencial - criar e manter programas de capacitação técnica inicial e continuada e também, programas de capacitação gerencial;
- Recursos orçamentários e financeiros - disponibilizar os recursos orçamentários e financeiros compatíveis com a programação estabelecida e também fortalecer a geração de recursos próprios por meio da cobrança de taxas por serviços realizados;
- Educação sanitária - necessidade de promover o processo ativo e contínuo de Educação

Sanitária visando desenvolver consciência crítica na sociedade para que atue como agente de transformação na garantia da saúde animal, sanidade vegetal e à segurança e qualidade dos produtos e insumos agropecuários. Ampliar a participação e interlocução com a sociedade;

- Articulação Federativa - fortalecer o relacionamento institucional e operacional entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas questões relacionadas à defesa agropecuária.

#### **Deficiência da logística de transportes e escoamento da produção**

(Detalhar...)

#### **Ausência de mecanismos de certificação e rastreabilidade da produção agropecuária**

(Detalhar...)

#### **Imposição de barreiras externas não-tarifárias a produtos nacionais**

(Detalhar...)

#### **Assimetria de informações agropecuárias entre os atores**

(Detalhar...)

#### **Baixa sustentabilidade da produção agropecuária nos seus aspectos ambientais, econômicos e sociais**

(Detalhar...)

#### **Estagnação da Pesquisa & Desenvolvimento Tecnológico para a agricultura**

(Detalhar...)

#### **Baixa agregação de valor na cadeia de produção agropecuária**

(Detalhar...)

#### **Mudança da matriz energética mundial favorável aos biocombustíveis**

(Detalhar...)

#### **Certificação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo da produção agropecuária**

(Detalhar...)

### **2.3) Participação Social**

O Ministério tem por mecanismo de participação social o estabelecimento das Câmaras Setoriais e Temáticas. O conceito de Câmara Setorial, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento está fortemente relacionado com a idéia de um agrupamento de representantes dos organismos, órgãos e entidades, públicas e privadas, que compõem os elos de uma cadeia produtiva do agronegócio, que tem por substrato um ou mais produtos. Tratam dos setores produtivos da agropecuária, tendo sempre um enfoque sistêmico - Visão de Cadeia Produtiva.

Já o conceito de Câmara Temática está relacionado com um serviço, instrumento de apoio, tema ou área de conhecimento e atuação, normalmente da alçada do poder público, mas por vezes, também disponibilizados por federações, associações e órgãos da iniciativa privada.

Tratam dos grandes temas que perpassam todos os setores produtivos - Infra-estrutura, Abastecimento e Logística; Cooperativismo e Associativismo; Financiamento, Seguro e Crédito Rural; Ciências Agrárias e Relações Internacionais.

As Câmaras Setoriais e Temáticas têm por finalidade propor, apoiar e acompanhar ações para o desenvolvimento das atividades das cadeias produtivas do agronegócio brasileiro.

Constituem um foro de caráter consultivo, pertencentes ao Conselho do Agronegócio e vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, sendo compostas por representantes de produtores, consumidores, trabalhadores, entidades empresariais e organizações não governamentais, bem como de órgãos públicos relacionados aos arranjos produtivos aos quais se referem.

Os representantes das Câmaras defendem os interesses específicos do elo da cadeia que representam, mas se dispõem a ouvir, analisar e negociar posições que permitam avanços para toda cadeia, num trabalho de integração, cooperação e colaboração entre todos os membros.

Por isso mesmo, integram as Câmaras:

- Representantes dos elos da cadeia produtiva: Produtores, trabalhadores, empresários, exportadores;

- Representantes da sociedade civil organizada: Consumidores, Organizações não governamentais;
- Representantes de órgãos de governo relacionados ao setor: Parlamentares e técnicos governamentais.

#### **2.4 Situação do Setor no Contexto Internacional**

Projeções internacionais apontam para o crescimento da população mundial no período de 2020 a 2030, sendo que 50% corresponde a países asiáticos, tendo a urbanização como principal característica. O fenômeno trará significativas mudanças nos hábitos alimentares futuros, sobretudo entre os países em desenvolvimento em que haverá:

- Migração do consumo de alimentos baseados em carboidratos (cereais) para uma dieta mais protéica (carnes e laticínios);
- Crescente procura por alimentos processados e de preparação rápida.

Aliado ao fenômeno da urbanização e ao envelhecimento da população dos países mais desenvolvidos, será incrementada a demanda por alimentos mais saudáveis e funcionais como frutas, hortaliças e produtos orgânicos.

Relatório publicado pela OCDE em 2005 revela que o Brasil concede pouco apoio a seus agricultores. O apoio ao produtor, medido pelo PSE - Estimativa de Apoio ao Produtor, representou 3% do valor bruto das receitas dos produtores rurais em 2002-2004 - uma taxa comparada à da Nova Zelândia (2%) e Austrália (4%), e bem abaixo da média dos países da OCDE (30%). Os níveis mais elevados de apoio são para os produtos básicos que concorrem com importações (trigo, milho e arroz) e algodão, variando entre 6% e 17%.

O país tem posição de destaque mundial na produção e exportação dos principais produtos agrícolas mundiais conforme tabela:

No entanto, a dificuldade de acesso aos mercados internacionais de produtos mais elaborados esbarra no protecionismo dos países desenvolvidos. Conforme demonstrado no quadro abaixo, é no processamento e na distribuição dos produtos agrícolas que está grande parte do valor adicionado ao produto:

### **3) Análise Retrospectiva: políticas recentes para o setor**

A evolução recente do PIB da agricultura e do agronegócio é apresentada no quadro a seguir:

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dentro das suas competências e atribuições legais, tem apoiado o setor com políticas e serviços para a produção de alimentos, fibras e produtos agroenergéticos. Os empréstimos oficiais para o custeio da produção agrícola passaram de R\$ 27 bilhões na safra 2003/04 para R\$ 50 bilhões em 2006/07, um crescimento de 84%. O volume de crédito com recursos controlados e taxas de juros fixas foi ampliado de R\$ 16,4 bilhões para R\$ 30 bilhões entre 2003/04 e 2006/07.

Em 2004 e 2005, o Brasil enfrentou a maior crise da história recente da agricultura, com secas sem precedentes, aftosa, queda de preços e de renda, ameaça de influenza aviária e ferrugem asiática, exigindo do governo federal a implantação de medidas para alongar as dívidas e ampliar os recursos para o crédito rural. As medidas tomadas pelo governo em 2005 e 2006 foram fundamentais para minimizar os problemas de produção futura do setor. A recuperação de preços dos principais grãos, no final de 2006, é um indicador de que o setor está superando a crise e que as medidas do governo surtiram efeito.

Como ações estruturantes, o MAPA implantou mecanismos modernos de captação de recursos para a agricultura, como Contrato de Opção de Compra de Estoques Públicos, Contrato de Opções Privadas e Títulos de Crédito (Títulos de Crédito Lastreados em Produção Depositada, Títulos de Refinanciamento Lastreados em Recebíveis do Agronegócio, Letra de Crédito do Agronegócio, Certificado de Recebíveis do Agronegócio e Nota Comercial do Agronegócio).

Objetivando reduzir o risco inerente à atividade agropecuária, foi lançado o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural. Visando incrementar as contratações de seguro rural, foi

aprovado em 2006 o Decreto nº 5.782, de 23 de maio, que amplia as modalidades de seguro rural beneficiárias da subvenção. Foram incluídos os seguros pecuário, florestal e aquícola. Além disso, as culturas beneficiadas passaram de 8 para 45 e houve elevação dos limites e percentuais de subvenção. Na defesa agropecuária, a vacinação de bovinos contra aftosa foi ampliada em 12 milhões de cabeças ao ano. Criaram-se mecanismos de defesa contra a gripe aviária, com o monitoramento constante de aves migratórias, a capacitação e envolvimento dos produtores, organizações e da indústria avícola e a instalação de laboratórios reduzindo os riscos da chegada da epidemia no país. Foi ampliada a atuação contra pragas e doenças que atacam produtos importantes para da agricultura.

O potencial produtivo da agricultura ainda é grande, pela possibilidade de crescimento da produtividade das principais culturas e/ou pela incorporação de novas áreas agricultáveis. O Brasil possui terras mecanizáveis não exploradas, pastagens a serem melhoradas ou convertidas para a produção de grãos, gente empreendedora, incluindo pequenos produtores e estoque de tecnologia tropical, para a produção de culturas e criações, em base sustentável.

#### 4) Análise Prospectiva

##### 4.1) Expectativa de Evolução de Problemas e Demandas

Ao longo dos últimos cem anos, o mundo passou por grandes modificações sociais, econômicas, políticas e tecnológicas que impactaram profundamente a população mundial e sua distribuição, assim como os hábitos das pessoas, particularmente os alimentares. Tais modificações trouxeram grandes desafios para o agronegócio mundial e para a agricultura brasileira, que soube se adaptar, passando a ofertar produtos diversos e em grandes quantidades para atender às demandas mundiais. A velocidade e a frequência das alterações sociais se intensificaram, fazendo com que o agronegócio brasileiro e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento MAPA buscassem soluções para três grandes questões:

- O que o mundo vai consumir, a partir da agricultura, daqui a 20-30 anos, considerando a disponibilidade de recursos como terra, água, tecnologias e pessoas? Quais as demandas a que o agronegócio poderá atender?
- Como o Brasil pode participar no processo de atendimento a essas demandas? A qual percentual da demanda mundial para o agronegócio o Brasil poderá atender, considerando seu potencial tecnológico, sua vasta área geográfica, sua vocação agrícola e, sobretudo, a capacidade do seu povo?
- Quais políticas o Brasil e mais especificamente o MAPA precisam desenvolver para alcançar a posição-líder no comércio de produtos do agronegócio mundial?

No Brasil, o aumento da renda per capita e da urbanização acarretará a diminuição do consumo de alimentos tradicionais como arroz, feijão e pão e o incremento do consumo de alimentos processados de maior valor protéico como carne, sobretudo a de frango, ovos e laticínios, bem como por alimentos funcionais e mais saudáveis. Haverá uma tendência à demanda por produtos de médio a alto valor agregado. Por exigência do consumidor brasileiro, deverá ser impulsionada a demanda por produtos com maior qualidade, o que implica em mecanismos de rastreabilidade, certificação e conformidade dos alimentos.

Outro ponto relacionado à produção agrícola está no fenômeno do consumo consciente, em que questões relacionadas a sustentabilidade da produção, o respeito ao meio ambiente, às questões trabalhistas e a utilização de alternativas de produção sustentável, serão determinantes para o agronegócio. Temas sociais e ambientais nortearão as decisões futuras de oferta e demanda sobre os modelos de produção.

Também surge como oportunidade a ser explorada pelo setor, a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto e da certificação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) em que a agricultura pode contribuir decisivamente para o seqüestro de carbono e a redução de emissões de gases de efeito estufa.

Os biocombustíveis poderão ter grande expressão na matriz energética mundial, oportunidade ímpar para a agricultura brasileira frente à produção de etanol, biodiesel e óleos vegetais de toda a espécie na substituição ou complementação de fontes de combustíveis não renováveis.

#### **4.2) Prospectivas Tecnológicas**

A ciência básica da biologia aplicada, agronomia e correlatas, tem avançado rapidamente na geração de novos conhecimentos. Entre as mais importantes, destacam-se as biotecnologias, a nanotecnologia e a informação.

Os avanços da biotecnologia, incluindo a engenharia genética, genômica e tecnologias de clonagem animal, nanobiotecnologia, entre outras, estão transformando os mercados e ampliando as oportunidades na agricultura e na bioindústria. As inovações nesta área impactarão os processos agroindustriais. Uma gama imensa de produtos e processos está em desenvolvimento, beneficiando as indústrias alimentar, farmacêutica, química, da saúde, da energia, e constituindo-se num novo empreendimento: a bioindústria. Sua técnica permite mais rápida e preciso desenvolvimento de plantas, animais e microorganismos melhorados, com diversidade de atributos, além de processos industriais mais eficientes e ambientalmente corretos. Com o aquecimento global em curso, auxiliarão também no controle de estresses hídricos, térmicos e nutricionais e no combate a doenças e pragas.

Podem-se prever os seguintes avanços futuros pela biotecnologia: a) novos híbridos, especialmente para os cultivos de autopolinização, baseados no sistema de proteção de tecnologia (TPS) e macho-esterilidade molecular; b) apomixia, de modo a fixar vigor híbrido nas culturas tradicionais; c) resistência a fatores bióticos e abióticos; d) alto valor nutricional (aminoácidos, vitaminas, óleos e ferro); e) plantas mais eficientes na absorção de fósforo, na fixação de nitrogênio e atividade de fotossintética; f) tolerância à salinidade e ao alumínio; g) melhoria na qualidade relacionada à pós-colheita e ao abate; h) plantas e animais como biorreatores para a produção de biomoléculas de interesse agropecuário; i) animais transgênicos com resistência a doenças; j) vacinas para doenças para as quais não há imunoprofilaxias e vacinas que diferenciem animais infectados de animais vacinados; e, l) animais compostos, com grau de sangue definidos segundo a produtividade e qualidade diferenciadas.

No agronegócio, a nanotecnologia pode contribuir para o desenvolvimento de novas ferramentas para a biotecnologia e para a nanomanipulação de genes e materiais biológicos, o desenvolvimento de catalisadores mais eficientes para a produção de biodiesel e utilização de óleos vegetais e outras matérias-primas de origem agrícola para a produção de plásticos, tintas e novos produtos. Outras áreas potenciais referem-se à produção de nanopartículas para liberação controlada de nutrientes, pesticidas e drogas, e nanodeposição de filmes bioativos para biofiltros, membranas e embalagens biodegradáveis e/ou comestíveis para alimentos. A exemplo de outras áreas econômicas, as transformações na informação também beneficiam o agronegócio, em termos de informações tecnológicas e de mercado. Projeta-se que as transformações ocorrerão de maneira mais rápida e mais confiável, atingindo um maior número de usuários, e permitindo a troca de informações em tempo real. Acompanhar o avanço do conhecimento nesta área é estratégico para a competitividade do agronegócio brasileiro.



## **TEXTO 2: EXEMPLO DIAGNÓSTICO DO MMA – PPA 2008-2011**

### **PLANO PLURIANUAL 2008–2011**

#### **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**

## **1. Diagnóstico Setorial**

### **1.1. Apresentação do Setor**

Desde a constituição da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, em 1973, e a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente, por meio da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a política ambiental do país vem se consolidando institucionalmente pela criação e transformação de estruturas organizacionais e estabelecimento de marcos legais de forma dinâmica, acompanhando a evolução conceitual dos temas ligados ao meio ambiente no mundo e o avanço da consciência e da organização da sociedade brasileira.

Em 1981, com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente, foi criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, primeiro Colegiado de caráter deliberativo com ampla participação da sociedade civil, e em 1985 o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que incorporou a SEMA e o CONAMA. Em 1990 foi criada a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República – SEMAN/PR sendo transformada, em 1992, em Ministério do Meio Ambiente. Nos anos subsequentes, 1993 e 1995, passou a denominar-se Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, respectivamente, representando a ampliação do escopo das competências do Ministério. Finalmente, em 1999, voltou a denominar-se Ministério do Meio Ambiente – MMA, sem perder, contudo, a abrangência institucional adquirida anteriormente, sendo que a regulamentação das competências e da estruturação organizacional do Ministério foi acompanhada pela criação de estruturas autárquicas vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente.

Não obstante esses avanços no arcabouço institucional e legal do setor há de ser ressaltado que a política ambiental do país foi feita de modo setorial e mesmo marginal às outras políticas. Assim, visando mudar esta prática de três décadas, o Governo Federal, a partir de 2003, iniciou a implementação de uma *política ambiental integrada* calcada em quatro diretrizes: a promoção do desenvolvimento sustentável; a inserção da dimensão ambiental nas políticas públicas, a chamada transversalidade; a participação e controle social; o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Esta política se expressa, portanto, na construção de espaços institucionais formais de articulação e planejamento, intragovernamentais, nos três níveis de governo, assim como por meio de instrumentos de controle e participação social que, diferentemente da visão setorial do passado, passam a integrar as ações governamentais desde o seu planejamento.

Como forma de modernizar e fortalecer a gestão ambiental e implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, a Ministra Marina Silva, em seu segundo mandato à frente do MMA, propôs a reestruturação do Ministério, a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, para a gestão das unidades de conservação e pesquisa sobre biodiversidade, e a conseqüente focalização do Ibama nas ações de controle, fiscalização e licenciamento ambientais.

O novo organograma resultante desse processo buscou adequar as estruturas do MMA

de forma a responder aos desafios da atual conjuntura nacional e internacional, criando e formalizando unidades técnico-administrativas e de assessoramento.

Esta evolução institucional foi orientada para consolidar a base da política ambiental no âmbito do Governo Federal de modo que essa venha a prosperar nos próximos anos. Além disso, considerou a evolução natural dos conceitos envolvidos na preservação do meio ambiente, as evidências trazidas pelos últimos estudos científicos relativos às mudanças climáticas, as orientações de governo para promover o desenvolvimento sustentável do País, por meio do caráter estruturante do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, a necessidade vital da inclusão de fatores de sustentabilidade aos processos de produção e de consumo, e também a crescente necessidade de controle e participação social e da evidência clara de que é vital o envolvimento dos diferentes setores do Poder Público, da Sociedade Civil e do Setor Privado na solução dos problemas ambientais

O Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos e entidades vinculadas assumem o desafio de implementar a sua missão constitucional, incorporando os princípios da sustentabilidade e da transversalidade das ações ambientais.

Assim, a *missão do MMA*, nos próximos anos, será a de *promover a adoção dos princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis e instâncias de governo e na sociedade.*

## **1.2. Contextualização**

### **1.2.1. Atores e Competências**

As interações com o Ministério do Meio Ambiente têm como principais atores agrupamentos de instituições e setores da sociedade civil, que podem ser assim estruturados:

**Poder Executivo** – Compreende o Governo Federal, em que o MMA está inserido, e os setores públicos estaduais e municipais. Principal fonte das diretrizes governamentais de orientação dos trabalhos do Ministério;

**Poder Legislativo** – Atua por meio da edição de normativos que interferem nas questões ambientais e das Comissões Temáticas das Casas do Poder Legislativo Federal, mormente a Comissão do Meio Ambiente, e também das estruturas legislativas estaduais e municipais;

**Sociedade Civil** – Compreende as representações da Sociedade Civil Organizada de caráter geral, tais como as de consumidores, organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais organizados, entidades nacionais do setor produtivo e do setor acadêmico;

**Povos e Comunidades Tradicionais** – Compreende grupos culturalmente diferenciados, e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

**Ambientalistas** – Grupos organizados da Sociedade Civil, dela destacados pela sua atuação específica relacionada à atividade fim do Ministério;

**Segmentos Empresariais** – Formado pelo conjunto de participantes nas mais diversas cadeias produtivas e suas representações, que de algum modo estão sempre ligados aos aspectos ambientais, quer como usuários ou como desenvolvedores de soluções e inovações tecnológicas;

**Agentes Internacionais** – Compreendidos por organismos internacionais de caráter regional ou multilateral, particularmente aqueles de ação focada nas questões de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, órgãos governamentais ambientais de países com os quais o Brasil tem relações diplomáticas, bem como organizações da sociedade civil organizada de atuação internacional.

### **1.2.2. Problematização**

Na relação a seguir apresentamos os problemas ou oportunidades que serão objeto da ação setorial do MMA durante o período de vigência do PPA 2008-2011.

- ✓ Desafios Globais criados pelas evidências dos efeitos danosos da ação antrópica desordenada sobre o meio ambiente, tais como a mudança global do clima, a perda da diversidade biológica, a escassez de recursos hídricos, entre outros;
  - ✓ Agravamento das condições de vida das populações em situação de risco, com os mais marginalizados (econômica e etnicamente) vivendo em piores condições socioambientais;
  - ✓ Perda da agrobiodiversidade frente à simplificação dos sistemas de produção agrícola;
  - ✓ Pouca presença do conceito de sustentabilidade nas políticas públicas, o que reflete a ausência do MMA na concepção dessas, sendo lembrado apenas no final do processo, para licenciar projetos;
  - ✓ Adequação e consolidação das ferramentas de gestão existentes às novas realidades trazidas pelas mudanças agregadas às políticas mundial e nacional, principalmente quanto à evolução e à integração dos SISNAMA, SINGREH e SNUC, e destes com os outros instrumentos de gestão Governo Federal e do Ministério, mormente no que tange à regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal;
  - ✓ Baixa integração entre políticas públicas, instrumentos de gestão ambiental, instâncias de participação e de tomadas de decisão, além da dificuldade de diálogo e de capacidade de trabalho integrado nas ações de governo;
  - ✓ Falta de política efetiva de agregação de valor econômico para as ações ambientais como um fator de valorização, proteção e valoração dos serviços ambientais;
- 
- ✓ Necessidade de fomento às atividades de compensação à degradação ambiental, recuperação de áreas degradadas, recuperação e conservação dos recursos hídricos;
  - ✓ Ausência de marcos legais para a efetiva repartição de benefícios oriundos do uso da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais associados e para o incentivos à produção agroextrativista;
  - ✓ Ausência de uso do poder de compra do Governo como mola propulsora de desenvolvimento ambientalmente sustentável;
  - ✓ Capacitação de pessoal e ferramentas (dados e sistemas), incluindo a evolução e integração do existente, face às necessidades governamentais estratégicas;
  - ✓ Desafios Globais e Nacionais colocados pelos efeitos da ação sobre o meio ambiente decorrente do processo de adoção parcial ou integral da convergência tecnológica (nanotecnologia, biotecnologia, tecnologia da informação, cognotecnologia, etc.).

### **1.2.3. Participação Social**

Propostas, resoluções, deliberações, sugestões, críticas, recomendações. Foi por meio delas que a sociedade se fez ser ouvida nos últimos quatro anos.

No âmbito ministerial, diversos são os espaços institucionais de participação popular como o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e a Conferência Nacional do Meio Ambiente. A seguir serão, a título de ilustração, brevemente apresentadas estas formas de participação em diversos desses espaços institucionais.

A Política Ambiental Integrada fortaleceu o **Conselho Nacional do Meio Ambiente** (CONAMA), nos últimos quatro anos. O conselho é formado por 106 representantes dos governos federal, estaduais e municipais, do setor empresarial e da sociedade civil. Os ministérios públicos estadual e federal e o Congresso Nacional também são representados no colegiado. Suas reuniões são abertas a todos os interessados.

A decisão do MMA de ampliar a participação social na gestão da política ambiental se refletiu no **Conselho Nacional de Recursos Hídricos** (CNRH). Em 2003, a composição do CNRH passou de 29 para 57 membros. A realização de reuniões itinerantes de câmaras técnicas, a exemplo do que aconteceu com o CONAMA, foi outra característica desse

período. O conselho, criado em 1998, é a instância mais alta na hierarquia do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), sendo o colegiado responsável pela definição de regras e pela mediação entre os diversos usuários da água.

O **Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN)**, instituído em abril de 2002, é a autoridade nacional em acesso e repartição de benefícios. O Departamento do Patrimônio Genético, da Secretaria de Biodiversidade e Florestas exerce entre outras atividades a função de Secretaria Executiva do CGEN. Nos últimos quatro anos, representantes do setor acadêmico, dos povos indígenas, das comunidades quilombolas, das comunidades locais, das empresas, do Ministério Público Federal e das organizações ambientalistas passaram a participar do conselho como convidados permanentes, com direito a voz nas reuniões. Desde 2003 o Departamento do Patrimônio Genético vem também participando ativamente de congressos e realizando oficinas e cursos para dar ampla divulgação à **Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)** e à legislação nacional referente aos recursos genéticos e à repartição de benefícios e à proteção dos direitos das comunidades locais e povos indígenas sobre seus conhecimentos tradicionais. Os participantes desses eventos, especialmente povos indígenas e populações tradicionais, receberam informações e orientações dos técnicos do CGEN sobre formas de preservar e defender os recursos genéticos e o conhecimento tradicional.

A **Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO)** baseia sua atuação na CDB e nas leis vigentes sobre biodiversidade. Foi criada pelo Decreto nº 4.703/2003, e tem papel fundamental na implementação da Política Nacional de Biodiversidade. Formada por representantes de órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, a CONABIO é responsável por promover a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à CDB, identificando e propondo áreas e ações prioritárias de pesquisa, conservação e uso sustentável da diversidade biológica brasileira.

A **Comissão Nacional de Florestas (CONAFLO)** foi criada pelo Decreto nº 4.864/2003 (com a denominação de Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas, revista pelo Decreto nº 5.794/2006), para apoiar a implantação do **Programa Nacional de Florestas (PNF)**, cujo objetivo é promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o uso e a conservação dos recursos florestais. É um órgão de caráter consultivo. A comissão possui 39 membros, representantes do governo (20) e da sociedade civil (19). Ela estimula a descentralização da execução das ações e assegura a participação no processo dos setores interessados. A CONAFLO teve papel fundamental na formulação do projeto de Lei de Gestão de Florestas Públicas.

Em 2005, o MMA criou o **Fórum Nacional Socioambiental do Setor de Florestas Plantadas**, por meio da Portaria nº 85, um espaço de interlocução para debater, propor, avaliar e divulgar informações, projetos e ações relacionadas à adoção de procedimentos operacionais. Nesse espaço, foram discutidos temas como a relação da conservação ambiental com o setor de florestas plantadas, as espécies em extinção e a proteção de mananciais. O fórum também debateu a necessidade da inclusão e da participação social nos empreendimentos florestais para produção de alimentos, auxiliando, assim, no combate à fome, por meio de atividades relacionadas à agrossilvicultura, piscicultura, apicultura e ecoturismo. Além disso, abordou a melhoria das condições de vida, quanto à saúde e à educação, em comunidades do entorno das áreas de florestas plantadas.

Criou, também, a **Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável (CONACER)**, instância colegiada de caráter deliberativo e consultivo, instituída pelo Decreto nº 5.577/2005, que tem como finalidade coordenar, acompanhar e avaliar as ações do Programa Cerrado Sustentável; promover a articulação entre programas, projetos e atividades relativas à implementação do Programa Cerrado Sustentável e promover a integração de políticas setoriais relacionadas com o bioma cerrado; identificar a necessidade e sugerir ao Ministério do Meio Ambiente a criação ou alteração de instrumentos legais e de políticas necessárias à execução do Programa Cerrado Sustentável; identificar e propor áreas geográficas e ações prioritárias para a implementação do Programa Cerrado Sustentável; identificar, propor e estimular ações de capacitação de recursos humanos, fortalecimento institucional e sensibilização pública; propor critérios gerais de elaboração e seleção de projetos no âmbito do Programa Cerrado Sustentável; criar e coordenar câmaras técnicas com a finalidade de promover a discussão e a articulação em

temas relevantes para a implementação do Programa Cerrado Sustentável; acompanhar e avaliar a execução das ações do Programa Cerrado Sustentável

Em 2006, o MMA criou o **Conselho Gestor Nacional (CONGEN)** para discutir com a sociedade civil organizada a implementação do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia (Proambiente). Além disso, instituiu os **Conselhos Gestores dos Pólos (CONGEP)**, que devem seguir as orientações do CONGEN e acompanhar o desenvolvimento das atividades do programa. Os conselhos de pólos também trabalham para firmar parcerias e mobilizar a sociedade.

A **Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS)** é outro fórum que ganhou mais representatividade, em 2004, com um decreto presidencial. O número de membros passou de 10 para 34. Com isso, aumentou a capacidade da comissão para coordenar o processo de internalização da Agenda 21 nos demais setores do governo e para apoiar as Agendas 21 Locais. Além de 13 ministérios e da Casa Civil da Presidência da República, participam da comissão representantes da Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA), Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) e do Fórum da Reforma Urbana. Também integram a CPDS entidades representativas da juventude, de povos e comunidades tradicionais, de organizações de direitos humanos e de direitos do consumidor, das comunidades empresariais e científicas, do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) e das centrais sindicais.

O **Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)** também foi ampliado, depois de 17 anos de existência, contando agora com um representante da ABEMA e cinco conselheiros eleitos pelas ONGs, sendo um por região. Além deles, integram o conselho: um representante da ANAMMA; dois de ONGs nacionais (indicados pelo CONAMA e pelo FBOMS), um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). O Governo Federal possui sete vagas.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2.006) criou a **Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP)**, no âmbito do MMA. De natureza consultiva, a comissão tem como responsabilidades: assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas da União, além de manifestar-se sobre o Plano Anual de Outorga Florestal da União. A CGFLOR é composta por representantes do Poder Público, de empresários, de trabalhadores, da comunidade científica, dos movimentos sociais e das ONGs.

A **Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA)** é a mais importante iniciativa desta gestão para atender a mobilização da sociedade, cujo interesse em participar ativamente da política ambiental do país é manifestado desde os anos 80. Por isso, inaugurou um novo momento na gestão do meio ambiente no Brasil. Em quatro anos, foram realizadas duas edições da CNMA, que reuniram mais de 150 mil representantes dos mais diversos segmentos de governo e da sociedade. O objetivo foi discutir e apontar os caminhos para o uso sustentável dos recursos naturais.

A realização da **Conferência Nacional de Meio Ambiente**, nas versões adulta e infanto-juvenil, é um importante instrumento de educação ambiental e democracia participativa para promoção do debate com os setores da sociedade brasileira (governos, instituições de ensino, empresários e sociedade civil). Com a realização das conferências é possível discutir e estabelecer estratégias governamentais para o enfrentamento dos desafios relativos a questões ambientais; disseminar o conhecimento técnico-científico e político, identificar soluções concretas para sua mitigação e adaptação a problemas e possibilitar que o maior número possível de jovens, professores, empresários, governantes e cidadãos em geral, se apropriem localmente dos compromissos planetários e assumam responsabilidades para sociedades sustentáveis

De fato, pesquisa feita com delegados da 2ª Conferência Nacional de Meio Ambiente revelou que as iniciativas referentes à educação ambiental são as que recebem mais destaque. A principal delas, no MMA, é o **Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA)**. A implementação do ProNEA aproximou o MMA do público infanto-juvenil, dos educadores e dos formadores de opinião. Foi criado o **Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental**, instalado no início de 2003, numa parceria com o Ministério da

Educação, e comissões estaduais interinstitucionais de educação ambiental (CIEAs).

Ainda dentro do tema Educação Ambiental, ressalta-se que foi instalado no início de 2003 o **Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental**, numa parceria com o Ministério da Educação e as Comissões Estaduais Interinstitucionais de Educação Ambiental (CIEAs). Este órgão conta com um Comitê Assessor, formado por diferentes representações da sociedade, garantindo, assim, a participação social.

O **Fórum Nacional de Áreas Protegidas (FNAP)** foi criado pela Portaria 134 de 2004, para permitir a participação efetiva da sociedade no debate sobre áreas protegidas e na elaboração e implementação do Plano Nacional de Áreas Protegidas, que foi submetido ao Fórum para consulta em janeiro de 2006. A participação da sociedade também foi fundamental para a criação e implementação dos **Conselhos Gestores das Unidades de Conservação (UC)**, na capacitação dos conselheiros e na formulação dos planos de manejo participativos dessas unidades. Entre 2003 e 2006, foram criados 19 conselhos deliberativos.

Além de atuar no **Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)**, a sociedade participou efetivamente das ações para ordenar o uso da água. A elaboração dos Planos de Bacia e a instituição dos **Comitês de Bacias Hidrográficas** são um exemplo. O processo de construção do **Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)** prezou dois fundamentos basilares da Política Nacional de Recursos Hídricos, quais sejam: a participação e a descentralização. O processo contou com a participação de cerca de 7.000 pessoas, além de buscar estreitar os canais de diálogo com os representantes dos SEGRHs e Comitês, por meio, principalmente, das **Comissões Executivas Regionais (CERs)**. Durante a elaboração do PNRH, as CER auxiliaram no desenvolvimento dos Cadernos Regionais de Recursos Hídricos, na estruturação dos seminários regionais, no processo de mobilização social e na organização de encontros públicos estaduais.

A elaboração do **Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil)** foi outro processo que contou com forte participação da sociedade. Foi caracterizada por dois aspectos: o técnico, centrado em estudos e revisão das políticas existentes; e o político, relacionado ao envolvimento dos diversos atores institucionais, tanto governamentais como não-governamentais. Em 2003, o governo criou o **GT de Combate à Desertificação (GTCD)** com a missão de articular a rede de organizações sociais nas áreas suscetíveis à desertificação. Em 2004, duas oficinas realizadas nos 11 estados compreendidos pelo programa, reuniram mais de 1.200 representantes de aproximadamente 400 instituições do governo e de ONGs.

O MMA instituiu também a **Rede A3P (Agenda Ambiental da Administração Pública)**, hoje com a participação de 350 órgãos públicos. A rede funciona como um canal para difundir informações sobre incentivo e desenvolvimento de programas de formação e mudanças organizacionais.

Foi criado o **Comitê Gestor da Coordenadoria de Agroextrativismo**, composto por representantes do MMA, MDA, MDS, Ibama, Núcleo de Pesquisa sobre Populações Tradicionais e Áreas Úmidas da Universidade de São Paulo, Conselho Nacional dos Seringueiros, GTA, Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, Movimento Nacional dos Pescadores e Rede Cerrado. Antes de receberem apoio financeiro, os projetos que recebem apoio do programa são analisados e aprovados por esse comitê. O Ministério do Meio Ambiente exerce a Secretaria Executiva da **Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)** e tem contribuído e apoiado, de forma decisiva, para a participação dos povos e comunidades tradicionais nos processos decisórios a eles relacionados.

As instâncias deliberativas do **Projeto Carteira Indígena** foram criadas no mesmo ano em que ele começou a operar: o **Grupo Gestor** e a **Comissão de Avaliação de Projetos (CAP)**. Os sete representantes do governo federal e os sete indígenas que integram a CAP foram indicados na 1ª Oficina Nacional, promovida no âmbito do programa, reforçando a efetiva participação e o controle social dos beneficiários. A Carteira Indígena estimula a construção de mecanismos de participação das comunidades indígenas nos processos decisórios

da ação. Em 2006, foi realizado o Seminário Nacional de Avaliação do projeto, com

representantes indígenas de todas as regiões brasileiras.

Os **Projetos Demonstrativos de Desenvolvimento Sustentável e Conservação da Amazônia** (PDA) se caracterizaram pela ampla participação de grupos sociais tradicionalmente excluídos dos processos de definição e implementação das políticas públicas ambientais e de desenvolvimento no Brasil. No PDA, a sociedade participa tanto da elaboração e execução dos subprojetos locais quanto das instâncias de planejamento e de decisão interna. E o faz de forma paritária com os órgãos governamentais. Já o **Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia** (Proambiente) é fruto da mobilização social. Ele foi originalmente proposto por organizações representativas de trabalhadores rurais e organizações ambientalistas da Amazônia. Assumido pelo governo federal, passou a fazer parte do PPA 2004-2007. O Proambiente estimula produtores familiares rurais a adotarem um novo padrão de ocupação territorial e uso dos recursos naturais, preservando os serviços ambientais.

E ainda, capitaneadas pelo Ministério do Meio Ambiente foram realizadas diversas consultas públicas à sociedade civil sobre os temas e planos afetos à atuação do Governo Federal. O **Plano Amazônia Sustentável** (PAS), planejamento de atuação do Governo na Amazônia Legal, tem planos de ação em execução ou construção, dentre os quais pode-se destacar Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163, Plano de Desenvolvimento Territorial do Arquipélago do Marajó, que tiveram amplo processo de consultas públicas sobre o planejamento e as ações a serem executadas. O próprio documento estratégico do PAS passou por processo de consultas públicas à sociedade civil.

As consultas públicas se consolidaram como importante espaço para discussão das políticas ambientais em construção pelo ministério, bem como ajudaram a empoderar a sociedade civil organizada para exercer o fundamental papel de controle social sobre a implementação dessas políticas.

#### **1.2.4. Situação do Setor no Contexto Internacional**

Os últimos quatro anos caracterizaram-se pelo fortalecimento da atuação internacional do Ministério do Meio Ambiente. Desde a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, as negociações internacionais na área de meio ambiente tem-se caracterizado cada vez menos como centradas nas questões exclusivamente ambientais para tratá-las, essencialmente, como questões de desenvolvimento. Por essa razão, essas negociações têm sido cada vez mais complexas e têm envolvido um número cada vez maior de atores que, antes, delas participavam apenas de maneira pontual (por exemplo, os setores de agricultura, energia, saúde, trabalho, justiça, ciência e tecnologia, bem como diversos segmentos da sociedade civil, em adição aos que, historicamente, participavam desses processos). Exemplos dessas questões, que tiveram maior repercussão, incluem a controvérsia sobre importação de pneus usados do Uruguai (Mercosul), a discussão sobre o regime internacional de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios associados a esses recursos (Convenção sobre Diversidade Biológica), a negociação das regras para transferência, manuseio e uso de organismos geneticamente modificados (Protocolo de Cartagena), os aspectos ambientais das negociações comerciais em todos os níveis, particularmente as realizadas no âmbito da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio etc.

Nesse contexto, a atuação do Ministério do Meio Ambiente na área internacional, de 2003 a 2006, caracterizou-se pelo fortalecimento das iniciativas brasileira nas negociações internacionais, buscando conciliar as posições do país nos diversos foros multilaterais, regionais e bilaterais com as diretrizes da política ambiental brasileira. De igual maneira, buscou-se, nesse período, fortalecer o processo de implementação, no nível nacional, do grande número de acordos e tratados internacionais na área ambiental ratificados pelo país.

Merece particular destaque a realização no Brasil, em 2006, da 8ª Reunião da Conferência das Partes (COP-8) da Convenção sobre Diversidade Biológica e da 3ª Reunião das Partes (MOP-3) do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, em Curitiba.

O MMA realizou ainda a III Reunião de Ministros do Meio Ambiente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 2006, outro evento de especial relevância. Na ocasião, foram aprovadas a Declaração de Brasília e a Plataforma de Cooperação

da CPLP, reforçando os objetivos de sua criação e estabelecendo oito áreas temáticas prioritárias para cooperação.

No caso particular da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática, tema que adquiriu relevo internacional sem precedentes nos últimos anos, o Ministério do Meio Ambiente buscou reforçar sua capacidade interna para apoiar mais fortemente a condução governamental e a atuação internacional do Brasil nesse tema. Como consequência desse esforço, o Ministério do Meio Ambiente desenvolveu proposta para a concessão de incentivos positivos aos países em desenvolvimento que reduzirem suas emissões de gases de efeito estufa decorrentes do desmatamento. A proposta brasileira foi apresentada pela Ministra Marina Silva, na 12ª Reunião da Conferência das Partes da Convenção, que se realizou em Nairobi, em novembro de 2006.

O aumento do protagonismo do Ministério do Meio Ambiente na área internacional vem-se traduzindo no fortalecimento institucional das áreas afetas para responder a esse desafio crescente. Com efeito, no início de 2003, a área internacional do Ministério não existia formalmente. A formalização da estrutura ocorreu no ano de 2006. Em 2007, com a nova estrutura organizacional do MMA, a Assessoria de Assuntos Internacionais teve sua estrutura reforçada.

A perspectiva futura de atuação da área internacional envolve, basicamente, duas linhas de ação:

Área de negociações internacionais. Deverá caracterizar-se pelo fortalecimento da capacidade do Ministério de participar dos processos associados aos acordos multilaterais ambientais, por meio de ações propositivas para a formação de posicionamentos do país nos foros internacionais, da participação mais atuante nas reuniões internacionais e de maior interação com o Ministério das Relações Exteriores. À Assessoria de Assuntos Internacionais deverá caber um papel catalizador e articulador dessas ações, especialmente no que diz respeito à promoção das sinergias entre os diversos acordos multilaterais e à coordenação de posições entre as diversas áreas do Ministério eventualmente ligadas a um mesmo tema internacional. Caberá, ainda, à ASIN, o acompanhamento mais efetivo dos processos de implementação dos diversos compromissos internacionais assumidos pelo país na área do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Finalmente, o Ministério deverá atuar de maneira mais pró-ativa

no processo de discussões ora em curso relativo ao arcabouço institucional da governança internacional para o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Área de cooperação internacional. Deverá caracterizar-se pela continuidade do processo iniciado nos últimos quatro anos, que visa ao fortalecimento da capacidade de coordenação e formulação de iniciativas de cooperação que reflitam com maior fidelidade as políticas do Ministério. Nesse sentido, tanto a cooperação técnica com organismos internacionais (PNUMA, PNUD, UNESCO, FAO, etc.), como a cooperação bilateral com outros países deverá dar-se a partir da identificação mais precisa das necessidades do Ministério e não da agenda dos organismos. O mesmo deverá se dar no que tange à cooperação financeira, onde se deverá promover maior centralidade no tratamento com os diversos organismos multilaterais e bilaterais. No que diz respeito aos principais processos regionais de que o país participa, particularmente Mercosul, OTCA, Foro de Ministros de Meio Ambiente da América Latina e Caribe, e CPLP, buscar-se-á identificar melhor as prioridades de ação e as estratégias de captação de recursos para apoiar a implementação dos compromissos assumidos. Finalmente, no que tange à cooperação bilateral, o MMA deverá estar mais atento ao seu papel como potencial parceiro de países com menor grau de desenvolvimento relativo, elencando as áreas onde existam recursos suficientes para apoiar as diversas demandas já identificadas, em consonância com as prioridades da política externa brasileira.

### **1.3. Análise Retrospectiva: políticas recentes para o setor**

Quatro linhas básicas determinaram o traçado da política ambiental do Brasil nos últimos anos, que, por essas diretrizes, pode ser compreendida como Política Ambiental Integrada. Elas estimularam princípios de *compartilhamento e integração*, permeando todas as iniciativas, ações, projetos, planos e programas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) desde os primeiros



momentos de 2003, quando foram definidas.

- \* A promoção do desenvolvimento sustentável;
- \* A necessidade de controle e participação social;
- \* O fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA); e
- \* O envolvimento dos diferentes setores do Poder Público na solução dos problemas ambientais.

Na promoção do desenvolvimento sustentável o Ministério entende ser imprescindível aliar o conceito de meio ambiente ao conceito de desenvolvimento, ambos apontando para a sustentabilidade, não só ambiental, mas também social e econômica.

Para tanto, nos últimos quatro anos, o MMA formulou e implementou novos programas para a conservação da biodiversidade e para a promoção do desenvolvimento sustentável, sempre com a participação da sociedade. Também aprimorou iniciativas concebidas em gestões anteriores, adaptando-as às novas diretrizes e prioridades da política ambiental.

O Ministério empenhou-se em três frentes: combate ao desmatamento, recuperação e uso sustentável da diversidade biológica e aumento das áreas protegidas. O trabalho foi desenvolvido a partir das seguintes estratégias: articulação de políticas específicas para cada bioma, organização de espaços de participação social, reforma institucional do setor florestal e ampliação do conhecimento sobre a biodiversidade.

Assim, quase todos os biomas brasileiros passaram a ter uma agenda própria, baseada nas quatro diretrizes da Política Ambiental Integrada. Atualmente, cada um deles conta com um espaço institucional para formulação e implementação de políticas de conservação – uma instância que favorece as contribuições da sociedade – e um programa de ação único, com recursos assegurados para sua implementação no Orçamento e no Plano Plurianual da União.

A necessidade de controle e participação social é a segunda das quatro linhas básicas. Para o MMA, a participação qualificada e efetiva da sociedade nos processos decisórios exige espaços institucionais consolidados e transparência.

Ao colocar em prática esta segunda diretriz da política ambiental, o MMA fortaleceu conselhos e comissões e criou novos espaços para garantir o envolvimento efetivo da sociedade nas decisões políticas. Esses espaços se traduzem em audiências e consultas públicas e outros mecanismos.

Dessa forma, os propósitos dos ambientalistas, dos povos e comunidades tradicionais, dos empresários, dos trabalhadores, dos agricultores familiares, dos acadêmicos e outros tantos segmentos da sociedade foram traduzidos em ações, projetos, programas e planos.

A terceira linha básica da política ambiental refere-se ao fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Foram mais de 30 anos de construção social legal e institucional da política ambiental no Brasil, desde a constituição da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973 e a instituição do SISNAMA, a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e a aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981. A partir de então, a criação e transformação de estruturas organizacionais e a definição de marcos legais acompanharam a democratização do país, a evolução conceitual dos temas ligados ao meio ambiente no mundo e o avanço da consciência e mobilização da sociedade brasileira.

Ainda no começo primeiro mandato do atual governo, em 2003, o MMA estendeu a construção da Política Ambiental Integrada, descentralizando as responsabilidades pela gestão ambiental entre União, estados e municípios. A evolução desse quadro se deu por meio da discussão da proposta de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federativa do Brasil de 1988, que trará a distribuição de competências entre os entes da Federação. Além disso, intensificou os contatos com as organizações estaduais e municipais de meio ambiente e com representantes da sociedade civil, buscando, com isso, organizar e implementar instrumentos para gerir, de maneira ágil, a política proposta, baseada no fortalecimento e na consolidação do SISNAMA.

Para apoiar as iniciativas de descentralização, o Ministério investiu, por meio do FNMA e dos Programas Nacional de Capacitação de Gestores e Nacional do Meio Ambiente, em projetos para capacitar técnicos e assessorar comunidades no desenvolvimento de ações voltadas para o uso sustentável dos recursos naturais. Com esse objetivo, defendeu a gestão ambiental compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais, como meio de tornar mais

eficientes as políticas públicas.

Por último, mas não menos importante, o envolvimento dos diferentes setores do Poder Público na solução dos problemas ambientais, chamado de princípio da “transversalidade”, é a quarta linha que orientou a política ambiental. Conforme esse princípio, que já constou no Plano de Governo para o período 2003-2006, o meio ambiente deve deixar de ser alvo de uma política setorial e entrar na agenda de todos os ministérios e demais órgãos públicos, integrando-se e dialogando com as demais políticas públicas.

#### **1.4. Análise Prospectiva**

Há 35 anos realizava-se em Estocolmo, Suécia, a 1ª Conferência da ONU sobre o Ambiente Humano (1972). No ano seguinte, 1973, foi criada a SEMA no Brasil. Completou-se em junho passado 15 anos da “Rio 92”. No decorrer de todo esse período estudiosos, gestores e ambientalistas vêm alertando a sociedade para os enormes dilemas ambientais causados principalmente pela ação humana em sua forma de produzir, consumir, ocupar os espaços territoriais e usar os recursos naturais.

Parece que, finalmente, nos dias atuais, esses desafios começam a ser considerados na pauta de prioridades das instituições da sociedade, tanto no Brasil como em grande parte do mundo. O destaque e a importância que os meios de comunicação e diferentes instituições públicas e privadas têm dedicado ao tema atestam que está em curso um processo de mudança na maneira de encarar esses problemas.

Embora o foco das atenções se concentre na atualidade nos efeitos das mudanças climáticas, e em prognósticos ainda mais preocupantes (IPCC), o debate não está circunscrito aos fenômenos atmosféricos. Passa a ter relevância crescente diversos temas relacionados a fontes de energia, sua produção e consumo; desmatamento e conservação dos diferentes ecossistemas; desertificação; escassez e qualidade da água; perda e uso sustentável da biodiversidade; poluição urbana e industrial; expansão da monocultura, entre outros assuntos que conformam praticamente o conjunto da pauta socioambiental.

O escopo do debate que se instala deve se ampliar ainda mais, porque as mudanças climáticas ensejam políticas públicas não apenas voltadas à mitigação ou redução de emissões de gases de efeito estufa, mas também à adaptação das comunidades, suas condições sociais e ambientais, aos impactos atuais e futuros.

A evidência presente de expansão da causa socioambiental junto às instituições e lideranças sociais, políticas e empresariais da sociedade brasileira corresponde também ao novo momento das ações e programas do Governo Federal na área do meio ambiente, que foi marcada desde 2003 pelo advento da Política Ambiental Integrada, instituída pelo Ministério do Meio Ambiente. Isso porque no período 2003-2006 empreendeu-se um esforço técnico e político junto ao centro de governo, às instâncias do SISNAMA e à sociedade de forma geral – por meio de colegiados e fóruns como a Conferência Nacional de Meio Ambiente, Agenda 21 Local, entre outros – para que a gestão ambiental deixasse a condição meramente setorial para se associar ao conjunto das políticas públicas, assumindo o seu lugar como componente relevante ao planejamento estratégico do estado e do desenvolvimento do país.

Por outro lado, na área econômica outro processo se desenrola envolvendo especialmente segmentos empresariais, desde os anos de 1980. Nos primeiros momentos de emergência da causa ambiental no Brasil, com o surgimento de movimentos sociais dedicados à luta por liberdades democráticas, os setores empresariais passaram, gradativamente, a voltar as suas atenções para a evolução do quadro legal no país, com as primeiras resoluções do CONAMA, a promulgação da Constituição de 1988, entre outras regulamentações até mais antigas (Código Florestal, Lei das Águas). Aos poucos a legislação ambiental passou a integrar o referencial contábil e jurídico das empresas. A fase seguinte, possivelmente com o advento da Rio 92, passou a chamar a atenção do setor para os processos de certificação ambiental entre outros, relacionados com a imagem da empresa perante o mercado consumidor, em especial o europeu e norte-americano. No período mais recente, com novas leis, ações mais abrangentes dos órgãos governamentais, interesse da mídia e da população, começa a se expandir a noção da responsabilidade socioambiental dos agentes econômicos que, de alguma maneira, se voltam para temas como, custos ambientais, sustentabilidade e impactos dos empreendimentos e dos processos produtivos. Isso também explica porque o licenciamento e a compensação ambiental passam a ser aspectos recorrentes no noticiário especializado.

Diante, portanto, de um quadro de mobilização crescente de diferentes segmentos da sociedade – incluindo a comunidade científica - reproduzido e tratado cotidianamente pelos meios de comunicação de massa e acompanhado de novos marcos legais, procedimentos administrativos e de novos aparatos de estado – nos três níveis de governo – é possível antever um cenário a médio e longo prazo, onde se instale cada vez com maior importância um processo de **transição para a sustentabilidade socioambiental**.

O ambiente de debate e de conflito de interesses e de conceitos sobre desenvolvimento, que se faz presente no tratamento recente de alguns itens desta pauta como o licenciamento, os transgênicos, a importação de pneus reformados, os caminhos da matriz energética e a expansão da infraestrutura no país, entre outros, fortalecem espaços de concertação e provocam na sociedade um debate inevitável sobre rumos e características de um novo ciclo de desenvolvimento do país.

Assim, a Política Ambiental Integrada do Governo Federal, cada vez mais compartilhada com a sociedade e com as demais instâncias do SISNAMA, terá que seguir se preparando para formular propostas cada vez mais eficientes de agregação progressiva de sustentabilidade ao desenvolvimento, da produção ao consumo, da zona rural às grandes metrópoles, da Amazônia ao Semi-árido. Até porque na evolução do cenário internacional, com os desafios ambientais globais, países emergentes como o Brasil, com expressivos ativos ambientais e culturais, provavelmente, continuará sendo convidado a exercitar a sua reconhecida diplomacia em favor de mecanismos e espaços multilaterais que promovam a sustentabilidade socioambiental em escala planetária.

A nova estrutura do Ministério do Meio Ambiente procura responder a esses e outros cenários e demandas. A criação de secretarias voltadas para temas como as mudanças climáticas,

a cidadania ambiental e a responsabilidade social, os biocombustíveis, o agroextrativismo e o desenvolvimento rural sustentável, a gestão ambiental urbana e metropolitana e o fortalecimento institucional; o estabelecimento de diretorias voltadas ao licenciamento ambiental, à revitalização de bacias hidrográficas ou a criação de outras junto à Secretaria Executiva do MMA, como a de Economia e Meio Ambiente, para tratar dos instrumentos econômicos para a sustentabilidade, a da Amazônia e do Plano de Combate ao Desmatamento e a de Fomento; a criação do Instituto Chico Mendes, para implementar os 70 milhões de hectares em Unidades de Conservação e a focalização e aperfeiçoamento do IBAMA na fiscalização, proteção e licenciamento ambiental; esse conjunto de iniciativas preparam a gestão da Política Ambiental Integrada para os novos desafios que se avizinham, que são tão surpreendentes e por vezes preocupantes quanto fundamentais, se bem orientados, para as mudanças necessárias à construção de uma sociedade justa e sustentável.