



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério do Meio Ambiente

Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais - *Floresta+*

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais – SAS/MMA**

Unidade Examinada: **Ministério do Meio Ambiente – MMA**

Objeto Auditado: **Programa Floresta +**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1091991**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação do Programa Floresta+ e seus componentes (Carbono, Empreendedor, Bioeconomia e Agro). Foram avaliados aspectos relacionados ao desenho, governança e implementação do Programa.

A avaliação buscou responder às seguintes questões de auditoria:

1. A elaboração do Programa Floresta+, incluindo os seus componentes, observou boas práticas de formulação de políticas públicas?
2. O Programa Floresta+ dispõe de instrumentos de governança efetivos para a sua implementação?
3. Em que medida o Programa Floresta+ e seus componentes têm sido implementados conforme o planejado?

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O Programa foi selecionado por ter sido indicado como prioritário pela alta gestão do MMA.

O objetivo do trabalho foi verificar como ocorreu a elaboração e como está sendo a implementação do Programa Floresta+ e seus componentes.

Por meio desta avaliação, espera-se contribuir para o aprimoramento do desenho, governança e implementação do Programa.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As análises realizadas permitiram concluir que existem limitações na formulação e desenho do Programa Floresta+ e seus componentes. Também foram identificadas fragilidades nos instrumentos de governança e baixo grau de implementação do Programa.

Espera-se que os gestores definam indicadores e metas para o Programa Floresta+ e seus componentes, e um processo de monitoramento e acompanhamento dos seus resultados.

Ademais, foi recomendada a elaboração de um plano de trabalho para implementação do Programa com o detalhamento objetivo das ações a serem realizadas e indicação dos respectivos produtos a serem entregues, levantamento de riscos associados, recursos necessários e atores responsáveis pela implementação, para alcance das metas estabelecidas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
APP	Área de Preservação Permanente
CCT PSA	Câmara Consultiva Técnica sobre Pagamentos por Serviços Ambientais
CGU	Controladoria-Geral da União
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
ENREDD+	Estratégia Nacional para REDD+ no Brasil
ESIA	Estudo de Impacto Ambiental e Social
GCF	<i>Green Climate Fund</i> (Fundo Verde para o Clima)
IFAC	Federação Internacional de Contadores
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NIA	Normas Internacionais de Auditoria
PIPCT	Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais
PNPSA	Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSA	Pagamento de Serviços Ambientais
REDD+	Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação florestal (+: conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas, aumento dos estoques de carbono florestal)
SAS	Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais
TEEB	Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade
TCU	Tribunal de Contas da União
UC	Unidades de Conservação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
VISÃO GERAL DO PROGRAMA FLORESTA+ E SEUS COMPONENTES	8
RESULTADOS DOS EXAMES	13
1. Limitações na formulação do Programa Floresta+ e seus componentes.	13
2. Baixo grau de implementação do Programa Floresta+.	19
3. Boas Práticas verificadas junto ao Projeto Floresta+ Amazônia.	23
RECOMENDAÇÕES	25
CONCLUSÃO	26
ANEXOS	27
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	27

INTRODUÇÃO

Trata-se de avaliação do Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais - Floresta+, instituído por meio da Portaria nº 288, de 02 de julho de 2020, no âmbito da Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais do Ministério do Meio Ambiente (SAS/MMA).

O Floresta+ se configura como um programa de incentivo ao pagamento por serviços ambientais de melhoria e conservação da vegetação nativa, nos termos do Inciso I do *caput* do artigo 41 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal).

O objetivo principal do trabalho foi avaliar aspectos relacionados à elaboração, governança e implementação do Programa Floresta+ e seus componentes.

Tomou-se como base para a avaliação os critérios estabelecidos pelo Guia Prático de Análise *Ex Post* de Avaliação de Políticas do Governo Federal, que consiste em uma ferramenta para orientar a tomada de decisão durante ou após a execução de uma política pública. Dentre as metodologias de avaliação propostas pelo referido Guia, optou-se por utilizar a Avaliação Executiva, por se tratar de uma abordagem mais rápida que permite traçar um panorama geral sobre o programa e a identificação clara de pontos de aprimoramento na sua execução, bem como a necessidade de eventual avaliação mais aprofundada em tópicos específicos.

Também foi utilizado o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), que concebe governança em políticas públicas como os arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. Esse Referencial propõe os seguintes componentes para a análise quanto à governança de políticas públicas: Institucionalização, Planos e Objetivos, Participação, Capacidade Organizacional e Recursos, Coordenação e Coerência, Monitoramento e Avaliação, Gestão de Riscos e Controle Interno, e Accountability.

Além desses instrumentos, ainda foram utilizados preceitos do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conceituando governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Tanto o Guia *Ex Post* como o Referencial do TCU elencam boas práticas que, com as devidas adaptações, serviram como parâmetros de comparação com aquelas adotadas na elaboração, gestão e implementação do Programa Floresta+, além dos regramentos contidos no Decreto nº 9.203/2017.

Dentre os procedimentos realizados pela equipe de auditoria destacam-se a análise dos processos e documentos publicados relacionados ao Programa Floresta+ e seus componentes, bem como informações requeridas aos gestores responsáveis pelo Programa por meio de solicitações de auditoria e entrevistas.

A auditoria foi realizada em Brasília/DF no período de 15.02.2021 a 29.07.2022, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, as quais são compatíveis com as Normas Internacionais de Auditoria (NIA), aprovadas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), tendo como objetivo responder às seguintes questões de auditoria:

1. A elaboração do Programa Floresta+, incluindo os seus componentes (Carbono, Empreendedor, Bioeconomia e Agro), observou boas práticas de formulação de políticas públicas?
2. O programa Floresta+, incluindo os seus componentes (Carbono, Empreendedor, Bioeconomia e Agro), dispõe de instrumentos de governança efetivos para sua implementação?
3. Em que medida o Programa Floresta+, e seus componentes (Carbono, Empreendedor, Bioeconomia e Agro), tem sido implementado conforme o planejado?

Como resultado do trabalho, espera-se contribuir para o aprimoramento do Programa.

VISÃO GERAL DO PROGRAMA FLORESTA+ E SEUS COMPONENTES

O Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais - Floresta+ foi instituído por meio da Portaria nº 288, de 02 de julho de 2020, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), e se configura como um programa de incentivo ao pagamento por serviços ambientais de melhoria e conservação da vegetação nativa, nos termos do Inciso I do caput do artigo 41 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal).

De acordo com a Portaria nº 288/2020, são objetivos estratégicos do Programa Floresta+:

- a) firmar parcerias com órgãos e entidades, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, com vistas a apoiar projetos de pagamentos por serviços ambientais;
- b) fomentar acordos setoriais para a geração de demanda por serviços ambientais;
- c) fomentar ações de cooperação internacional para a promoção e pagamento dos serviços ambientais;
- d) promover a captação de recursos internacionais de pagamentos por resultados para fomentar políticas públicas a fim de fortalecer o mercado de pagamentos por serviços ambientais;
- e) fomentar as boas práticas metodológicas de valoração, verificação, validação, certificação e monitoramento de serviços ambientais;
- f) promover o registro e a integração de dados dos projetos de serviços ambientais;
- g) fomentar o desenvolvimento de ferramenta digital para o pagamento de serviços ambientais;
- h) divulgar projetos de pagamentos por serviços ambientais de forma a promover sua expansão;
- i) implementar o projeto piloto de pagamentos por serviços ambientais “Floresta+” na Amazônia Legal com recursos provenientes de pagamentos por resultados de REDD+.

Nesse sentido, o Programa Floresta+ visa fomentar: i) o mercado privado de pagamentos por serviços ambientais em áreas mantidas com cobertura de vegetação nativa; e ii) a articulação de políticas públicas de conservação e proteção da vegetação nativa e de mudança do clima.

Para tanto, o programa estabelece como diretrizes: i) incentivar a retribuição monetária e não monetária pelas atividades de melhoria, conservação e proteção da vegetação nativa e ii) estimular ações de prevenção de desmatamento, degradação e incêndios florestais por meio de incentivos financeiros privados.

Portanto, de forma resumida, o Floresta+ é uma ação com o intuito de fomentar e consolidar o mercado de serviços ambientais, reconhecendo e valorizando as atividades ambientais realizadas e incentivando a sua retribuição monetária e não monetária em todos os biomas brasileiros - Amazônia, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa, com foco

exclusivo em área de vegetação nativa. É, de acordo com o MMA, o principal instrumento para remunerar quem cuida de florestas.

Componentes do Programa Floresta+

Após o lançamento do Floresta+, em julho de 2020, foram lançados quatro componentes no âmbito do Programa que visam atuar em nichos específicos. São eles:

- Floresta+ Carbono (Portaria nº 518, de 29 de setembro de 2020), que tem como objetivo incentivar o mercado voluntário, público e privado, de créditos de carbono de floresta nativa;
- Floresta+ Empreendedor (Portaria nº 109, de 24 de março de 2021), cuja diretriz é incentivar o empreendedorismo voltado à pagamento por prestação de serviços ambientais, por meio da capacitação de líderes empreendedores, e principalmente, para conectar pequenos empreendedores e pagadores de serviços ambientais em parceria com o SEBRAE;
- Floresta+ Bioeconomia (Portaria nº 414, de 31 de agosto de 2021), que busca o reconhecimento da contribuição direta das atividades de manejo sustentável - madeireiro ou não - como ferramenta de proteção florestal e a criação de arranjos comerciais e inovação para dar destaque e remunerar quem atua na manutenção da floresta, possibilitando o desenvolvimento socioeconômico a partir da geração de renda e estabilidade como forma de incentivo à conservação;
- Floresta+ Agro (Portaria nº 487, de 26 de outubro de 2021), cuja diretriz é incentivar as atividades e partes interessadas das cadeias produtivas da agropecuária na realização do pagamento por Serviços Ambientais, buscando, para isso, estimular a remuneração ou a recompensa dos produtores rurais que protegem áreas de preservação permanente (APPs) e reservas legais.

Em relação aos seus componentes, tem-se os seguintes objetivos:

Quadro 1: Objetivos Estratégicos dos Componentes do Programa Floresta+

Componentes do Floresta+	Objetivos Estratégicos
Floresta+ Carbono	Implementação do Mercado Voluntário de Carbono de Vegetação Nativa - Floresta+ Carbono e futura integração aos sistemas de compensação internacionais visando sempre garantir credibilidade do Programa Floresta+ e da Estratégia Nacional de REDD+.
Floresta+ Empreendedor	<p>I - prospectar relatórios, documentos e pesquisas já disponíveis que demonstrem potencialidades e oportunidades de desenvolvimento para os biomas, bem como realizar diagnósticos e análises complementares para enriquecer os mapeamentos de oportunidades;</p> <p>II - mobilizar, qualificar e integrar empreendedores e programas, impactando o desenvolvimento regional sustentável a partir da melhoria do ambiente de negócios e do desdobramento de planos de desenvolvimento em eixos práticos;</p> <p>III - incentivar o cadastro de projetos de empreendedorismo na Plataforma Floresta+;</p> <p>IV - fomentar o desenvolvimento de componente de empreendedorismo dentro da Plataforma Digital do Programa Floresta+.</p>
Floresta+ Bioeconomia	<p>I - prospectar relatórios, documentos e pesquisas já disponíveis que demonstrem potencialidades e oportunidades de desenvolvimento para os biomas, bem como realizar diagnósticos e análises complementares para enriquecer os mapeamentos de oportunidades para bioeconomia;</p> <p>II - mobilizar, qualificar e integrar agentes da bioeconomia, impactando o desenvolvimento regional sustentável a partir do pagamento por serviços ambientais;</p> <p>III - incentivar o cadastro de projetos de bioeconomia na Plataforma Floresta+ para facilitar o acesso dos interessados a recursos financeiros originários de cooperação internacional, financiamento do clima, conversão de multas além de iniciativas voluntárias, objetivando a dinamização da bioeconomia;</p> <p>IV - fomentar o desenvolvimento de componente de bioeconomia dentro da Plataforma Digital do Programa Floresta+; e</p> <p>V - reconhecer iniciativas que gerem valor agregado às atividades de manejo florestal sustentável, madeireiro ou não madeireiro.</p>
Floresta+ Agro	<p>I - mobilizar, qualificar e integrar iniciativas que gerem impacto ao desenvolvimento regional sustentável;</p> <p>II - desenvolver o componente do Floresta+ Agro dentro da Plataforma Digital do Programa Floresta+;</p> <p>III - incentivar a adesão dos produtores rurais ao Floresta+ Agro de forma individual, coletiva, por projetos, por microrregião e por produto;</p> <p>IV - incentivar o cadastro de projetos de PSA da modalidade Floresta+ Agro na Plataforma Floresta+ para facilitar o acesso das partes interessadas para implementação do Pagamento por Serviços Ambientais; e</p> <p>V - incentivar o desenvolvimento de arranjos setoriais entre os participantes das cadeias produtivas da agropecuária, sendo eles fornecedores de bens, insumos, serviços ou compradores.</p>

Fonte: Elaboração própria, a partir das portarias de instituição dos Programas.

Projeto Floresta+ Amazônia

Cabe mencionar que o Programa Floresta+, em um de seus objetivos, prevê *“implementar o projeto piloto de pagamentos por serviços ambientais “Floresta+” na Amazônia Legal com recursos provenientes de Pagamentos por resultados de REDD+”*. Tal projeto é denominado de Floresta+ Amazônia e está sob responsabilidade conjunta do MMA, PNUD e ABC/MRE, tendo sido criado em 2019; portanto, trata-se de um projeto anterior ao Programa Floresta+, objeto desta auditoria, o qual foi instituído em julho de 2020.

Embora o Projeto Floresta+ Amazônia não tenha sido objeto principal de avaliação por parte da auditoria, optou-se por registrar nesse relatório uma visão geral do projeto, pois ele será referenciado no decorrer do trabalho.

Em termos gerais, o Projeto Floresta+ Amazônia visa incentivar os pagamentos por serviços ambientais para a conservação e recuperação da vegetação nativa com foco no bioma Amazônia.

O Brasil recebeu recursos do Fundo Verde para o Clima (GCF) para o Projeto “Pagamentos por resultados de REDD+ por resultados alcançados pelo Brasil no bioma Amazônia em 2014 e 2015”. Esse Projeto conta com recursos de 96,4 milhões de dólares (cerca de 455 milhões de reais¹). Deste total, mais de 80% serão destinados ao desenvolvimento do Projeto Piloto Floresta+ Amazônia e o restante será destinado ao fortalecimento da Estratégia Nacional para REDD+ no Brasil (ENREDD+), por meio de melhorias em sua estrutura e sistemas de governança.

O Projeto Piloto Floresta+ Amazônia possui uma governança compartilhada entre MMA, PNUD e ABC/MRE e pretende criar um mecanismo eficiente de pagamentos por serviços ambientais para que os pequenos produtores rurais, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais possam manter, gerir e restaurar os seus territórios por meio dos incentivos econômicos recebidos.

Além disso, pretende contribuir para a inovação no setor florestal, bem como integrar uma abordagem de gênero na agenda de pagamentos por serviços ambientais, de modo a garantir que tanto mulheres quanto homens possam se envolver ativamente e se beneficiar dos resultados de forma equitativa.

O Projeto Piloto Floresta+ Amazônia funciona por meio de quatro modalidades de distribuição de recursos cujos objetivos e resultados estão descritos no quadro abaixo:

¹ Utilizada a cotação do dólar de 31/03/2022: R\$4,74

Quadro 2: Objetivos e Resultados Esperados dos Componentes do Floresta+ Amazônia

Componentes do Floresta+ Amazônia	Objetivo	Resultados esperados
Floresta+ Amazônia Conservação	Promover a conservação da vegetação nativa, por meio de pagamentos diretos a pequenos produtores, proprietários ou possuidores de imóveis rurais que tenham posse ou propriedade com até quatro módulos fiscais e que atendam aos critérios de elegibilidade	Conservação da vegetação nativa em pequenas propriedades rurais na Amazônia Legal e manutenção dos serviços ambientais.
Floresta+ Amazônia Recuperação	Oferecer pagamentos diretos a pequenos produtores, proprietários ou possuidores de imóveis rurais que tenham posse ou propriedade com até quatro módulos fiscais, que estejam em processo de recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e que atendam aos critérios de elegibilidade	Recuperação de áreas particularmente sensíveis para processos ecológicos, como matas ciliares e nascentes na Amazônia Legal
Floresta+ Amazônia Comunidades	Apoiar a implementação de projetos locais que visem fortalecer a gestão ambiental e territorial nos territórios de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (PIPCT). Os projetos locais devem ser elaborados de maneira participativa por organizações que representam os PIPCT, levando em consideração a natureza coletiva das atividades de gestão nesses territórios.	Territórios de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais conservados e populações usufruindo de qualidade de vida e autonomia social e econômica
Floresta+ Amazônia Inovação	Fomentar a criação e a consolidação do mercado de serviços ambientais por meio do desenvolvimento de soluções e empreendimentos, contribuindo assim para a conservação, a recuperação e o uso sustentável da vegetação nativa e para a geração de renda para os provedores de serviços ambientais.	Inovações e negócios que respondam a desafios relacionados à criação e à consolidação do mercado de serviços ambientais são gerados, desenvolvidos, replicados e preparados para operarem em larga escala, bem como inovações voltadas à conservação, à restauração e ao uso sustentável da vegetação nativa são fortalecidas e impulsionadas. Também são apoiadas soluções em tecnologias para promover serviços básicos, criando oportunidades de integrar comunidade e indivíduos em situação de maior vulnerabilidade aos sistemas de PSA

Fonte: Elaboração própria, baseado no Manual Operativo do Projeto Floresta+ Amazônia.

RESULTADOS DOS EXAMES

Como resultado dos exames realizados, foram elaborados três Achados de Auditoria em resposta às questões de auditoria descritas na introdução deste relatório.

Esses Achados de Auditoria referem-se ao Programa Floresta+ e aos componentes Carbono, Empreendedor, Bioeconomia e Agro, visto que o Projeto Floresta+ Amazônia é tratado no item 3 deste relatório como uma boa prática.

1. Limitações na formulação do Programa Floresta+ e seus componentes.

A presente avaliação do Programa Floresta+ e seus componentes está baseada na metodologia de avaliação executiva contida na obra “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Post*”². Esta metodologia propõe um olhar sobre o processo de formulação e concepção de políticas públicas, retomando elementos preconizados no Guia Prático de Análise *Ex Ante*³, como:

- o diagnóstico do problema que se pretende combater e suas causas;
- o desenho da política, que abarca: a estrutura de intervenção formulada (modelo lógico), ou seja, o fluxo de insumos e processos adotados com o objetivo de gerar produtos, resultados e impactos; a definição do público-alvo; o modo de seleção dos beneficiários; a definição de indicadores, dados a serem monitorados e metas de entregas; bem como os incentivos envolvidos na política.

Essa abordagem permite identificar elementos ou processos da cadeia de valor da política em que há espaço para aprimoramentos.

Nesse contexto, a partir do levantamento de documentos que embasaram a elaboração do Programa Floresta+ pelo Ministério do Meio Ambiente, entrevistas com os gestores e solicitações de informações, foram observados os seguintes aspectos na constituição do referido Programa:

1.1 Fragilidades no diagnóstico do problema.

Conforme já citado acima, o Programa Floresta+ foi elaborado utilizando como premissa a Lei nº 12.651/12. Considerando esse pressuposto, o MMA esclareceu que o Programa nasceu de um extenso debate interno em que foram realizadas variadas reuniões técnicas com diversos

²https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf

³

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf

setores, setor privado, sociedade civil e com organizações implementadoras de projetos de Pagamento de Serviços Ambientais (PSA) para recolher subsídios sobre boas práticas de implementação, lacunas e desafios para a formação de um mercado nacional de serviços ambientais. No entanto, verificou-se que os documentos contidos no âmbito dos processos referentes à constituição do Programa Floresta+ se restringem a uma Nota Conceitual e listas das reuniões ocorridas sobre o tema PSA.

Embora possam ter ocorridos debates internos que propiciaram o desenho do Programa, o conteúdo produzido durante essas discussões não está devidamente documentado no âmbito do processo administrativo que trata da sua constituição.

Nesse sentido, observou-se que não existem documentos, no âmbito dos processos que instituem o Programa Floresta+ e seus componentes (Carbono, Empreendedor, Bioeconomia e Agro), que registrem o diagnóstico do problema, com a fundamentação das relações de causa-problema-efeito, dados e indicadores do problema, população afetada e possíveis beneficiários.

Enfatiza-se a importância de que os processos administrativos sejam constituídos de elementos que comprovem os registros das discussões e debates, visando deixar documentado fatos, estudos e discussões que embasam a instituição da política pública.

Com a inexistência dos documentos citados acima, há de se concluir que o diagnóstico do problema ocorreu de forma frágil causando vulnerabilidades relacionadas ao desenho e à implementação do programa descritos nos itens abaixo.

1.2 Lacunas no desenho da política, sem o estabelecimento de um modelo lógico, de indicadores e de metas.

Uma vez identificado e evidenciado o problema que se impõe na realidade do país e suas causas, bem como levantadas as razões para que o governo intervenha sobre ele, as melhores práticas de formulação de políticas públicas indicam a necessidade de definição dos resultados e impactos esperados para a sociedade a partir da sua implementação.

O modelo lógico é um dos componentes do desenho da política pública que concatena insumos, processos, produtos, resultados e impactos e exhibe a lógica causal entre eles, explicitando os mecanismos por meio dos quais visa-se obter os resultados e impactos indicados a curto, médio e longo prazos. Ele pode ser representado pela seguinte figura:

Figura 1 – Componentes do modelo lógico



Fonte: Guia Prático de Análise Ex Post de Avaliação de Políticas do Governo Federal, p. 59.

Na instituição do Programa Floresta+ e seus componentes, verificou-se que não foi definido previamente um modelo lógico de intervenção, alinhando insumos, processos, produtos, efeitos e impactos em função do problema a ser atacado e das suas causas. De acordo com o MMA, tal situação se deu em virtude de estar, no momento da instituição do Programa, em discussão no Congresso Nacional, projeto de lei sobre o Pagamento por Serviços Ambientais, o qual deu origem à Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (PNPSA) - Lei nº 14.119/2021.

O modelo lógico também apoia a formulação de indicadores e dados a serem monitorados durante a execução da intervenção, para que se possa medir seu desempenho. No entanto, para o Programa Floresta+ não foram definidos indicadores ou metas. Esses elementos são essenciais para que se possa avaliar em que medida a política cumpre os objetivos previamente estabelecidos, por meio da comparação da meta e do valor realizado para cada indicador. Também impossibilita testar a consistência do encadeamento lógico dos insumos, processos, produtos, resultados e impactos, dificultando a mensuração dos resultados e impactos obtidos em curto, médio e longo prazos.

1.3 Ausência de definição das ações para implementação de componentes do programa.

O Guia *Ex Ante* de Avaliação de Políticas Públicas estabelece que a fase de implementação da política pública é caracterizada por processos estruturados que articulam diversos atores e tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais) para o alcance de seus objetivos e a execução das metas físicas das ações propostas.

Sobre as ações propostas para a implementação do Programa, o MMA apresentou Plano de Trabalho contido em Acordos de Cooperação Técnica (ACT) para os componentes Carbono e Empreendedor.

No âmbito do componente Floresta+ Carbono, foi firmado ACT entre MMA, ICMBio e BNDES, em abril/2022, para a realização de estudos sobre o pagamento de serviços ambientais para Unidades de Conservação Federais. O Plano de Trabalho traz as atividades a serem

desenvolvidas e os produtos esperados, estabelecendo o início e o fim de cada etapa. O desenvolvimento das ações está previsto para ter início em junho/2022 e a conclusão para março/2024, não existindo, portanto, produtos entregues.

Para o componente Floresta+ Empreendedor, o ACT foi firmado com o Sebrae, em março/2021, cujos objetivos específicos estão definidos em Plano de Trabalho nos seguintes termos:

Como objetivos específicos estão o apoio à divulgação das atividades nas iniciativas e a mobilização de partes interessadas e beneficiários, bem como apoio às atividades de empreendedorismo. De forma complementar, o acordo prevê ações para a capacitação (inclusive em modalidades virtuais) de empreendedores, em temas como: liderança, empreendedorismo, governança, dentre outros correlatos.

O referido Plano de Trabalho contém um Plano de Ação com atividades a serem desenvolvidas, o responsável por desenvolvê-las e o prazo de conclusão.

Ambos ACTs não contemplam repasse de recursos financeiros entre os partícipes, devendo cada um deles arcar com as despesas necessárias ao cumprimento de suas atribuições com recursos próprios.

Outras informações sobre a avaliação da implementação desses ACT estão registradas no item 2 desse relatório.

Há de se ressaltar que, para os componentes Bioeconomia e Agro, o MMA não apresentou qualquer documento ou informação com o estabelecimento das ações previstas para serem implementadas, a identificação de recursos necessários ou cronogramas.

1.4 Ausência de definição de incentivos, critérios de seleção e priorização dos beneficiários no âmbito do Programa.

Conforme o Guia *Ex Post*, o desenho de uma política necessita indicar incentivos que levem a uma resposta adequada por parte dos seus *stakeholders*, como partes contratadas na execução ou seus beneficiários. As falhas de incentivos podem ser ocasionadas, muitas vezes, por um desenho que define esse conjunto de incentivos de forma inadequada ou incompleta, ou que define incentivos que geram efeitos indesejados na situação-alvo ou no público-alvo. Se o desenho deixa claro os mecanismos de transmissão da intervenção – ou seja, a ligação lógica entre os mecanismos da política que levam aos resultados e impactos almejados –, esse desenho pode também explicitar os instrumentos adequados para levar aos comportamentos esperados.

No que se refere a esse assunto, o MMA informou que, para o Programa Floresta+, focou na iniciativa privada, dadas as restrições orçamentárias presentes. Ainda segundo o MMA, essa mesma justificativa serve para as modalidades Carbono e Agro, haja vista serem modalidades previstas para fortalecimento do mercado voluntário para o Carbono e para o mercado

privado para o Agro. Para as modalidades Bioeconomia e Empreendedor, não foi apresentada nenhuma informação.

Verifica-se, portanto, que não estão claros, nos documentos referentes ao Programa ou nas informações prestadas pelo MMA, quais incentivos (monetários ou fiscais, ou publicidade, por exemplo) poderiam induzir pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, a aderirem ao programa na forma de contribuintes ou patrocinadores de projetos de PSA.

Ressalta-se que a ausência dessas definições pode causar dificuldades na implementação do Programa, visto que não está claro para o público-alvo quais incentivos teriam em participar da política, o que pode propiciar o desinteresse em nela atuar.

Tampouco estão definidos critérios de acesso ou elegibilidade do Programa, ou seja, características que tornariam projetos elegíveis para recebimento de PSA nas suas diversas modalidades.

1.5 Deficiência na definição das competências dos atores envolvidos para implementação e operacionalização do Programa.

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU preceitua como boa prática relacionada ao componente “Institucionalização” a definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo a abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento.

Em resumo, pode-se afirmar que as portarias que instituem o Programa Floresta + e seus componentes trazem as seguintes definições sobre as competências dos atores envolvidos em sua implementação e operacionalização:

Quadro 3: Implementação e Operacionalização do Programa Floresta +

Portaria	Programa/Componente	Implementação/Operacionalização
288/2020	Floresta +	Coordenado pela Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável do MMA, que buscará articular e desenvolver parcerias com outros órgãos, setor privado e sociedade civil. Poderão ser realizadas reuniões técnicas, consultas públicas ou grupos de trabalho. As instâncias de governança poderão ser utilizadas como espaços consultivos e de apoio técnico. Os recursos poderão ser provenientes de fontes diversas, além do fomento às iniciativas de pagamentos por serviços ambientais pelo setor privado.
518/2020	Carbono	Não especificado.
414/2021	Bioeconomia	Não especificado.
487/2021	Agro	O cadastro deverá ser realizado na Plataforma do Floresta +, condicionado à apresentação de recibo de inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR. A demonstração da conservação e recuperação da vegetação nativa em propriedades rurais em áreas de Reserva Legal e Preservação Permanente, beneficiárias de Pagamento por Serviços Ambientais, deverão ser auditadas por terceira parte. As partes deverão definir prazos de monitoramento periódicos das áreas.
109/2021	Empreendedor	Não especificado.

Fonte: Elaboração própria, a partir das portarias de instituição dos Programas

Apesar das Portarias nº 288/2020 e 487/2021 trazerem algum conceito sobre como serão realizadas a implementação e a operacionalização do programa, ainda assim não é possível identificar os papéis, as responsabilidades e obrigações dos envolvidos. Há de se ressaltar que os processos que tratam das instituições dos referidos programa e componentes também não possuem essas informações.

A ausência dessas informações traz incertezas quanto ao alcance dos objetivos do Programa, uma vez que a definição prévia de cada um desses aspectos determina o modo de implementação da política, cabendo a cada uma das partes envolvidas desempenhar o seu papel conforme previamente estabelecido, propiciando a sua execução.

Ainda sobre a operacionalização, está sendo desenvolvida uma Plataforma que será utilizada como ferramenta para identificar atores e proporcionar a conexão desses com o MMA, conforme o item 2 desse relatório.

1.6 Ausência de gestão dos riscos envolvidos em sua formulação e execução.

Um dos mecanismos para o exercício da governança pública, de acordo com o art.5º, inc. III do Decreto nº 9.203/2017 é o controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução

ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Além disso, de acordo com o art. 17, inc. IV, a alta administração das organizações da administração pública federal, autárquica e fundacional deve utilizar, como um de seus princípios, os resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Contudo, para o Programa Floresta+ e seus componentes, não há informações ou documentos que indiquem a realização de gestão dos riscos quando da sua formulação e implementação.

Do exposto, pode-se concluir que as fragilidades identificadas no desenho do Programa Floresta+ e seus componentes, registradas nesse Achado de Auditoria, possuem como principal causa a não observância de boas práticas de formulação de políticas públicas e do Decreto nº 9.203/2017.

Já as consequências advindas são: impedimento em testar a consistência do encadeamento lógico dos insumos, processos, produtos, resultados e impactos; impossibilidade em efetuar o monitoramento do programa por meio da aferição de indicadores e metas; possível baixa adesão do público-alvo e baixo grau de implementação, conforme registrado no Achado 2.

Tais situações, se persistirem, podem trazer ainda o risco de prejuízo à credibilidade do programa.

2. Baixo grau de implementação do Programa Floresta+.

Para a avaliação da etapa de implementação das ações do programa Floresta+ e seus componentes, considerando que o programa não dispunha de um plano com a definição de suas ações nem indicadores e metas previstas, inviabilizando o confronto entre o planejado e o realizado, foram adotados, como referência para avaliação, os objetivos e diretrizes indicados na Portaria nº 288/2020, que instituiu o Floresta+.

Segundo o Guia *Ex-post* de avaliação de políticas públicas,

(...) a implementação de políticas públicas consiste nos esforços de execução da ação governamental, incluída a alocação de recursos e o desenvolvimento dos processos previstos para isso (CGU, 2015). A avaliação de implementação, também denominada de avaliação de processos, tem como objetivo avaliar se a política é executada conforme o seu desenho, identificando se os elos entre os insumos, os processos e os produtos estão condizentes com o esperado, ou mesmo se podem ser aprimorados.

Neste contexto, a partir do levantamento das ações empreendidas pelo Ministério, verificou-se que, para quatro dos oito objetivos estratégicos indicados para o programa⁴, não foi identificada nenhuma ação desenvolvida por parte do MMA. Para os outros quatro objetivos declarados houve a adoção de alguma medida para seu alcance; no entanto, avalia-se que essas providências ainda são muito incipientes, estando em fase inicial de implementação, conforme detalhado a seguir.

Quadro 4: Situação de implementação dos objetivos do Floresta+ até maio/2022.

Objetivo estratégico do Floresta+	Ações realizadas	Situação atual	Produtos/Resultados obtidos
I. firmar parcerias com órgãos e entidades, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, com vistas a apoiar projetos de pagamentos por serviços ambientais;	Acordos de Cooperação Técnica firmados com o BNDES e com o SEBRAE	Em andamento	-
II. fomentar acordos setoriais para a geração de demanda por serviços ambientais;	-	Não realizado	-
III. fomentar ações de cooperação internacional para a promoção e pagamento dos serviços ambientais;	-	Não realizado	-
IV. promover a captação de recursos internacionais de pagamentos por resultados para fomentar políticas públicas a fim de fortalecer o mercado de pagamentos por serviços ambientais;	-	Não realizado	-
V. fomentar as boas práticas metodológicas de valoração, verificação, validação, certificação e monitoramento de serviços ambientais;	-	Não realizado	-
VI. promover o registro e a integração de dados dos projetos de serviços ambientais;	Início do desenvolvimento da Plataforma Floresta+	Em andamento	Mínimo Produto Viável (MVP) da plataforma
VII. fomentar o desenvolvimento de ferramenta digital para o pagamento de serviços ambientais;	Início do desenvolvimento da Plataforma Digital Floresta+	Em andamento	Mínimo Produto Viável (MVP) da plataforma
VIII. divulgar projetos de pagamentos por serviços ambientais de forma a promover sua expansão;	Realização de eventos do Floresta + Empreendedor	Em andamento	Eventos realizados junto ao público potencialmente beneficiário

Fonte: Elaboração própria, a partir dos documentos do Programa.

⁴ Para a presente análise, optou-se por excluir o objetivo relativo à implementação do projeto Floresta+ Amazônia, haja vista que esse projeto já estava em implementação antes do lançamento do Floresta+, possuindo uma governança própria compartilhada entre o PNUD, MMA e ABC/MRE.

Em relação à situação de alguns dos objetivos estratégicos e respectivas ações desenvolvidas até o momento, pode-se destacar:

a) Quanto à Plataforma Digital do Floresta+ (objetivos VI e VII), trata-se de um sistema que servirá como uma forma de conexão entre pagadores e provedores de serviços ambientais. Por meio da plataforma será possível cadastrar as empresas pagadoras de benefícios que informarão seus dados e terão acesso aos dados das propriedades interessadas em receber benefícios, bem como os responsáveis técnicos que verificarão os dados apresentados pelo proprietário rural e confirmarão os serviços ambientais prestados. Segundo o MMA, esta plataforma se configura como a principal ferramenta para consolidação do Floresta+.

No tocante a sua implantação, verificou-se que foi desenvolvido o Mínimo Produto Viável (MVP)⁵ da plataforma, que pode ser considerado como um protótipo funcional do sistema, o qual ainda não foi lançado oficialmente, estando em fase de testes. Cabe registrar que este produto foi desenvolvido pelo Serpro e se caracteriza, segundo informou a empresa, como uma ação de prospecção na conquista de um novo cliente estratégico, não tendo sido, desse modo, objeto de cobrança junto ao Ministério do Meio Ambiente até o momento.

No entanto, o Serpro destacou que demandas futuras da Plataforma Floresta+ envolvendo a construção de novas funcionalidades ou evoluções/adaptações daquelas já existentes passarão a ser objeto de faturamento, com a necessidade de celebração de contrato específico.

Ademais, considerando as normas relativas às contratações de bens e serviços de TI, é importante registrar que o desenvolvimento desse sistema deve estar previsto no PDTI do MMA.

b) Sobre o objetivo relacionado ao desenvolvimento de metodologias de valoração, verificação, validação, certificação e monitoramento de serviços ambientais (objetivo V), também não foram identificadas ações concretas para seu alcance até o momento de realização da auditoria. Quanto a essa questão, cabe mencionar que o Ministério informou que o tema está sendo abordado no âmbito da regulamentação da Lei nº 14.119/21, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, a qual vem sendo tratado no CCT-PSA.

c) Quanto à realização de acordos com órgão e entidades (objetivo I), identificou-se que foram firmados Acordos de Cooperação Técnica (ACT) com o BNDES e Sebrae, os quais ainda se encontram que em fase inicial de execução, conforme detalhado a seguir:

⁵ MVP – Mínimo Produto Viável: é a versão mais simples de um produto que pode ser lançada com uma quantidade mínima de esforço e desenvolvimento (https://pt.wikipedia.org/wiki/Produto_v%C3%A1vel_m%C3%ADnimo. Acesso em 27/07/2022)

c.1) Acordo com o Sebrae:

No âmbito do Floresta+ Empreendedor foi celebrado, em março/2021, o Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2021 entre o MMA e o Sebrae, que tem por objetivo estabelecer os termos para a implementação do Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais - Floresta+. Como objetivos específicos estão o apoio à divulgação das atividades nas iniciativas e a mobilização de partes interessadas e beneficiários, bem como apoio às atividades de empreendedorismo.

Em relação à situação atual de implementação do plano de trabalho decorrente do acordo firmado com o Sebrae, o Ministério informou que foram realizadas ações em conjunto com este parceiro com o intuito de promover o programa em cinco estados: Rio de Janeiro, Maranhão, Acre, Tocantins e Amapá. Por outro lado, identificou-se que o primeiro produto previsto, a elaboração de material sobre a identificação da situação regional nos biomas para oportunidades de negócios, encontra-se atrasado.

c.2) Acordo com o BNDES:

No âmbito do Floresta+ Carbono foi celebrado, em abril/2022, o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2022 entre o MMA, ICMBio e BNDES para a realização de estudos sobre o pagamento de serviços ambientais para Unidades de Conservação Federais.

Segundo o plano de trabalho aprovado no Acordo, o desenvolvimento das ações está previsto para ter início em junho/2022 e a conclusão para março/2024. Portanto, ainda não existem produtos entregues.

Além das registradas acima, vale mencionar como ações realizadas: a participação e realização de eventos para divulgação do programa no âmbito do componente Floresta+ Empreendedor; realização de reuniões com potenciais beneficiários; e a inclusão, após articulação com o IBGE, da atividade econômica de "Conservação de Florestas Nativas" na Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, contribuindo para formalização desta atividade de serviço ambiental.

Adicionalmente, no âmbito do componente Floresta+ Carbono, o MMA informou que se encontra em elaboração um termo de referência para contratação de consultor a fim de apoiar a equipe do Ministério na realização de estudo para definir para um novo nível de referência de emissões, dentro do objetivo de implementar o mercado voluntário de carbono de vegetação nativa e futuramente integrá-lo aos sistemas de compensação internacionais.

Assim, diante do levantamento das medidas e ações realizadas no contexto do Programa Floresta+ e seus componentes, verificou-se que até o presente momento, decorridos cerca de dois anos do seu lançamento, em julho/2020, não há resultado concreto a ser apresentado pelo programa.

Nesse sentido, destaca-se que não existem contratos ou projetos de PSA firmados e/ou aprovados no âmbito do programa Floresta+, assim como ainda não há cadastro de projetos de serviços ambientais nem registro de provedores e pagadores, elementos essenciais na concepção do programa. Ademais, a implementação do mercado voluntário de carbono de vegetação nativa encontra-se ainda em fase embrionária.

Portanto, tendo em vista que o programa não dispunha de um plano de ações nem indicadores e metas com os prazos previstos para que se pudesse acompanhar o seu desenvolvimento e considerando que, em relação aos seus objetivos estratégicos, que foi o critério adotado como referência, não havia ações concretas desenvolvidas para metade dos objetivos e, para os demais, as ações ainda estavam em estágio inicial, avalia-se como baixo o grau de implementação do programa Floresta+ e seus componentes: Carbono, Empreendedor, Agro e Bioeconomia.

Entre as possíveis causas relacionadas à baixa implementação do programa, pode-se destacar algumas já apontadas no achado anterior do presente relatório, tais como:

- Ausência de um plano de trabalho com as ações necessárias para implementar o programa, bem como dos produtos esperados.
- Em decorrência, também não há cronograma de implementação para o Programa contendo a definição de prazos para que esses resultados sejam atingidos.
- Ausência de indicadores e metas para o programa, prejudicando o acompanhamento da evolução do programa e a mensuração de seus resultados.
- Ausência de um processo de monitoramento e acompanhamento das ações e resultados.
- Ausência de gestão de riscos do programa.

3. Boas Práticas verificadas junto ao Projeto Floresta+ Amazônia.

Conforme citado anteriormente, o Projeto Floresta+ Amazônia vinha sendo desenvolvido e implementado pelo MMA em parceria com o PNUD, desde 2019, como Programa Piloto para Pagamento por Resultados de REDD+.

Há de se ressaltar que o componente Floresta+ Amazônia foi instituído obedecendo as boas práticas para formulação e desenho de uma política pública. Os documentos desse projeto contêm informações relativas ao diagnóstico do problema, modelo lógico, dados e indicadores do problema, resultados esperados, cronograma, população afetada e possíveis beneficiários, critérios de exigibilidade e critérios de priorização.

Esse componente também dispõe de instrumentos de governança, destacando os seguintes aspectos:

- a) Clareza na definição dos papéis e responsabilidades dos atores envolvidos quanto à operacionalização do Projeto;
- b) Plano de Comunicação do Projeto Floresta+ Amazônia que orienta e guia as ações e estratégias de comunicação do projeto;
- c) Instância de governança consultiva denominada Comitê Consultivo do Projeto em que se fazem presentes membros dos governos federal e estadual, sociedade civil e PNUD.
- d) Documento denominado Estudo de Impacto Ambiental e Social (ESIA) contendo avaliação de riscos.

Dessa forma, há de se concluir que, em conjunto com o PNUD, o MMA instituiu o Projeto Floresta+ Amazônia de acordo com o que preceitua as boas práticas referentes a constituição de uma política pública, especificamente o Guia Prático de Análise *Ex Post* de Avaliação de Políticas do Governo Federal, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU e o Decreto nº 9.203/2017.

Assim como foi possível aplicar esses normativos ao Projeto Floresta+ Amazônia, espera-se que seja possível estender para o programa Floresta+ e seus componentes, igualmente para outras políticas públicas que venham a ser instituídas no âmbito do MMA.

RECOMENDAÇÕES

1. Recomenda-se ao MMA o estabelecimento dos indicadores e metas para o Programa Floresta+ e seus componentes (Carbono, Empreendedor, Bioeconomia e Agro) e de um processo de monitoramento e acompanhamento dos resultados do Programa.
2. Recomenda-se ao MMA a elaboração de um plano de trabalho para implementação do Programa Floresta+ e seus componentes (Carbono, Empreendedor, Bioeconomia e Agro), com o detalhamento objetivo das ações a serem realizadas e indicação dos respectivos produtos a serem entregues, levantamento de riscos associados, recursos necessários e atores responsáveis pela implementação.

CONCLUSÃO

As análises realizadas indicam que a formulação do Programa Floresta+ não observou as seguintes boas práticas indicadas nos guias de Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal: realização de estudos preliminares específicos sobre o problema-alvo e suas causas; desenvolvimento de um modelo lógico e definição de indicadores e metas a serem cumpridas.

Também se observou a deficiência na definição das competências dos atores envolvidos na implementação e operacionalização; ausência de critérios para identificação de beneficiários ou do público-alvo; ausência de incentivos para adesão ao Programa; bem como a ausência de identificação, documentação e gestão dos riscos envolvidos em sua implementação.

Até o presente momento, decorridos cerca de dois anos do seu lançamento, em julho/2020, não há nenhum resultado concreto a ser apresentado pelo Programa. Nesse sentido, destaca-se que não há nenhum contrato ou projeto de PSA firmado e/ou aprovado no âmbito do Programa Floresta+, assim como ainda não existem cadastros de projetos de serviços ambientais. Ademais, a implementação do mercado voluntário de carbono de vegetação nativa encontra-se ainda em fase embrionária, com a contratação de consultoria para realização de estudos.

Portanto, avalia-se como baixo o grau de implementação do programa Floresta+ e seus componentes: Carbono, Empreendedor, Agro e Bioeconomia.

Por fim, vale salientar que as experiências e lições aprendidas decorrentes do Projeto Floresta+ Amazônia, que surgiu como um projeto piloto, podem e devem ser utilizadas como subsídio para o aprimoramento do Programa Floresta+.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Despacho nº 38240/2022 – MMA, a Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais se manifestou sobre o Relatório Preliminar de Auditoria com informações complementares, conforme demonstrado a seguir:

1. Item 1.1 - Ausência de diagnóstico do problema

1.1. Em reunião, esta Secretaria pontuou que os estudos desenvolvidos que embasam a instituição do Programa possuem além dos já mencionados estudos como o TEEB em cooperação com o Ministério do Meio Ambiente da Alemanha, estudos do IPEA (desde o Manual de Valoração Econômica de Recursos Ambientais elaborado em conjunto entre PNUD/IPEA/MMA e CNPQ em 1997, entre outros), atividades desenvolvidas pelo Programa Nacional de Meio Ambiente, também lastro nos documentos do projeto Floresta+ Amazônia. Nestes documentos é possível identificar o diagnóstico do problema e demais informações acerca de estudos, fatos e dados. Funding Proposal (0950808) e Documento de Projeto (0950845).

2. Item 1.2 - Lacunas no desenho da política, sem o estabelecimento de um modelo lógico, de indicadores e de metas.

2.1. O MMA, como coordenador da Comissão-Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG), por meio do Decreto 10.142/2019, buscou incluir o eixo de Pagamentos por Serviços Ambientais no Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023. Este eixo traz não só ações do MMA, como de outros ministérios. O Plano Operativo é o documento que traz objetivos, linhas de ação, metas, indicadores, resultados esperados e responsáveis.

2.2. Plano Nacional: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/control-de-desmatamento-e-incendios-florestais/planonacionalparacontroledodesmatamento-20220705_vf.pdf

2.3. Plano Operativo: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/control-de-desmatamento-e-incendios-florestais/copy_of_PlanoOperativo20202023.pdf

3. Item 1.3 Ausência de definição das ações para implementação de componentes do programa.

3.1. Cabe destacar que, no Art. 6º da Portaria nº 288/2020 consta: O Programa Floresta+ será coordenado pela Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, que buscará articular e desenvolver parcerias com outros órgãos governamentais, o setor privado e a sociedade civil para a implementação dos seus objetivos estratégicos, bem como o estabelecimento de regramento próprio relativo aos prazos e condições do Programa.

3.2. Sendo assim, a portaria estabelece a criação de regramento próprio. Acontece que, em janeiro de 2021, ou seja, seis meses depois, a Lei 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, foi sancionada e trouxe certas obrigações ao Ministério do Meio Ambiente, tais como ser o órgão gestor da PNPSA e da PFPSA. Dentro deste novo contexto à época, este ministério buscou coletar subsídios, no âmbito da Câmara Consultiva Temática de PSA (Resolução nº 9, de 1 de dezembro de 2021), para propor uma minuta de decreto. Cabe destacar a complexidade da Lei 14.119, que nos demanda articulação com demais órgãos e ministérios para atender o que é disciplinado. Este trabalho permanece em andamento.

3.3. Nesse sentido, cabe destacar que a própria estruturação da Plataforma Floresta+ passou por uma revisão a fim de que possa servir como base para o Cadastro Nacional de PSA, previsto na referida Lei.

4. Item 1.4 Ausência de definição de incentivos, critérios de seleção e priorização dos beneficiários no âmbito do Programa.

4.1. O Programa, conforme Portaria nº 288/2020, é uma iniciativa de engajamento junto ao mercado privado, portanto não possui critérios de seleção. Já o Floresta+ Amazônia, sendo um dos objetivos estratégicos do Programa, possui critérios claros de seleção e priorização de beneficiários - vide Documento do Projeto (0950845).

5. Deficiência na definição das competências dos atores envolvidos para a implementação e operacionalização do Programa.

5.1. A instância de governança utilizada para a agenda de Pagamentos por Serviços Ambientais como um todo é a Comissão-Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG), conforme já mencionado no item 2, tendo inclusive sendo estabelecida a Câmara Consultiva Temática sobre o tema PSA, na qual diversos membros debatem o tema para proverem subsídios e análises sobre PSA. A Lei 14.119 também traz um colegiado, que será regulamentado via decreto.

6. Quanto a previsão de orçamento para plataforma, há orçamento previsto nesta secretaria para a Plataforma Floresta+ (ação 21A8)

AÇÃO 21A8 – Formulação e implementação de estratégias para promover a conservação, a recuperação e o usos sustentável da biodiversidade, da vegetação nativa e do patrimônio genético			
PO	PTRES	SALDO DISPONÍVEL EM 19/08/2022	
0002 – Conservação, uso sustentável e recuperação de ecossistemas	174094	R\$ 359.976,00	
0006 – Desenvolvimento de políticas e ações para a redução do desmatamento ilegal e dos incêndios florestais	195011	R\$ 343.507,50	
0007 – Desenvolvimento de instrumentos econômicos e	195013	R\$ 189.920,00	

financeiros para a conservação e recuperação da vegetação nativa		
--	--	--

6.1. A plataforma também já foi aprovada no PDTIC do MMA (<https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-programas/tecnologia-da-informacao/PDTI20192022v40.pdf>).

7. Item 3, letra c (Floresta+ Amazônia)

7.1. Solicita-se correção da menção realizada no título Boas Práticas verificadas junto ao Projeto Floresta + Amazônia, item c, na qual figura que Instancia na qual ocorre o engajamento entre os atores públicos e privados de forma articulada denominada Câmara Consultiva Técnica sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (CCT-PSA).

7.2. Verifica-se que houve uma confusão acerca das instâncias de engajamento, a CCT - PSA é um locus de discussão do tema PSA no âmbito da CONAVEG desde 2020 visando o alinhamento com diversos parceiros e convidados. Já para o Projeto Floresta + Amazônia possui uma instância de governança consultiva, que é o Comitê Consultivo do Projeto (PAC-Sigla em inglês). No PAC estão presentes membros dos governos federal e estadual, sociedade civil e PNUD, conforme mencionado na Nota Informativa 403 (SEI 0898977).

8. A respeito do baixo grau de implementação, o entendimento do MMA é que o Programa ainda está em estágio inicial de implementação e deverá ser compatibilizado com o exigido na Lei 14.119.

Análise da equipe de auditoria

As informações complementares encaminhadas pelo MMA, de uma forma geral, não trazem conteúdo suficiente para mudar a opinião da equipe de auditoria sobre os achados apontados no Relatório de Auditoria Preliminar, conforme justificado a seguir:

Item 1.1 - Ausência de diagnóstico do problema.

Os estudos citados pelo MMA – TEEB em cooperação com o Ministério do Meio Ambiente da Alemanha, estudos do IPEA (desde o Manual de Valoração Econômica de Recursos Ambientais elaborado em conjunto entre PNUD/IPEA/MMA e CNPQ em 1997, entre outros), atividades desenvolvidas pelo Programa Nacional de Meio Ambiente – referem-se a estudos utilizados no âmbito das políticas públicas do Ministério que, apesar de serem indicados como subsídios ao Programa Floresta+ e seus componentes (Carbono, Empreendedor, Bioeconomia e Agro), não se destinam especificamente a identificar os problemas que o Programa pretende combater, suas causas e efeitos, dados e indicadores, população afetada e possíveis beneficiários. Em outras palavras, ao cotejar os referidos estudos com a documentação do Programa, não é possível visualizar um encadeamento lógico entre problemas a serem enfrentados e as intervenções estatais escolhidas para isso.

Sobre o Funding Proposal e o Documento de Projeto, são documentos referentes ao Projeto Piloto Floresta+ Amazônia, citado no item 3 desse relatório como uma boa prática. Como

registrado no Relatório, o Projeto Piloto contou com os estudos e a elaboração de documentos que atendem às melhoras práticas de formulação de políticas públicas. Não obstante integrar o Programa Floresta+, os documentos que o fundamentam são específicos e não tratam dos demais componentes do Programa Floresta+.

Portanto, os documentos relacionados não se destinam a oferecer informações mais detalhadas de como foi realizado o diagnóstico do problema a ser tratado especificamente no âmbito do Programa Floresta + e seus componentes.

Item 1.2 - Lacunas no desenho da política, sem o estabelecimento de um modelo lógico, de indicadores e de metas.

Os documentos apresentados são relativos ao Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020 – 2023. Apesar de esses documentos fazerem referência ao Programa Floresta+ e seus componentes, não se trata de um estudo ou exercício, anterior à instituição do Floresta+, com a finalidade de concebê-lo. Dessa forma, está ausente o modelo lógico de intervenção previsto para o Floresta+, com a descrição dos insumos, processos, produtos, efeitos e impactos esperados em função do programa.

Cabe ressaltar que um dos objetivos da auditoria foi avaliar como ocorreu o desenho do Programa Floresta+ e seus componentes, anteriormente a sua implementação, e, tendo em vista a ausência dos aspectos citados acima, concluiu-se pela fragilidade no desenho do programa.

Item 1.3 Ausência de definição das ações para implementação de componentes do programa.

As informações apresentadas fazem referência ao contido no Art. 6º da Portaria nº 288/2020, no qual consta que o Programa Floresta+ será coordenado pela Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, que buscará articular e desenvolver parcerias com outros órgãos governamentais, o setor privado e a sociedade civil para a implementação dos seus objetivos estratégicos, bem como o estabelecimento de regramento próprio relativo aos prazos e condições do Programa.

Adicionalmente, o MMA reforça a complexidade da Lei nº 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, a qual trouxe obrigações ao Ministério, demandando a ele a articulação com demais órgãos para atender o que é disciplinado.

Além disso, destaca que a estruturação da Plataforma Floresta+ passou por uma revisão a fim de que possa servir como base para o Cadastro Nacional de PSA, previsto na referida Lei.

Logo, essas informações não trazem aspectos referentes às ações necessárias para implementação de componentes do programa que possam complementar o conteúdo do Relatório de Auditoria.

Item 1.4 Ausência de definição de incentivos, critérios de seleção e priorização dos beneficiários no âmbito do Programa.

Neste item, o MMA se limitou a informar que o Programa Floresta+ é uma iniciativa de engajamento junto ao mercado privado e que, portanto, não possui critérios de seleção; além de reafirmar que o Floresta+ Amazônia, sendo um dos objetivos estratégicos do Programa, possui critérios claros de seleção e priorização de beneficiários.

Não há, portanto, informações distintas daquelas que o Ministério já havia encaminhado à equipe de auditoria durante a avaliação do Programa.

Vale destacar que, embora o programa tenha como um de seus objetivos fomentar o mercado privado de serviços ambientais, tal característica não afasta a necessidade de se estabelecer os incentivos, financeiros ou não, as quais a iniciativa privada poderá obter com o programa, assim como os critérios de seleção e priorização, tal como por tipo de projeto e/ou serviço ambiental com maior potencial de retorno ambiental, áreas geográficas prioritárias, entre outros critérios, com o intuito de atingir mais eficientemente as mudanças pretendidas com o programa.

Item 1.5 Deficiência na definição das competências dos atores envolvidos para a implementação e operacionalização do Programa.

Esse achado trata da institucionalização do Programa Floresta+. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU considera como boa prática a definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública. No entanto, nos normativos e documentos do programa, não foi possível identificar os papéis, as responsabilidades e obrigações dos envolvidos.

As informações adicionais prestadas pelo MMA referem-se ao papel da Comissão-Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG) como instância responsável pela governança desse tema “Pagamento por Serviços Ambientais”. Contudo, não foram trazidas novas informações que identifique a definição prévia dos papéis, das responsabilidades e das obrigações dos envolvidos na implementação e operacionalização do Programa.

Diante do exposto, a manifestação do MMA não trouxe conteúdos capazes de justificar alterações substantivas nos achados do relatório.

Sobre os itens 6 e 7 do Despacho nº 38240/2022 – MMA, foram feitos os ajustes indicados e, em relação ao item 8, considerando os critérios adotados, foi mantida a avaliação de baixo grau de implementação do Programa Floresta+.

Por fim, cumpre registrar que o MMA concordou com as recomendações propostas nesse relatório.