



Relatório de Recomendações

# Prevenção e Combate ao Desmatamento Illegal

Ciclo 2023 - 2024

## **Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – Cmap**

**Casa Civil da Presidência da República**

**Controladoria-Geral da União**

**Ministério da Fazenda**

**Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**

**Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Escola Nacional de Administração Pública**

## **Secretaria Executiva do Cmap**

**Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos  
Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento**

## Resumo Executivo

As ações de prevenção e combate ao desmatamento ilegal foram estruturadas pelo Decreto não numerado de 3 de julho de 2003, que criou Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI), dedicado ao combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal, como resposta ao crescimento do desmatamento, evidenciado pelo monitoramento feito pelo Inpe. A partir de 2010, a atuação do Grupo foi ampliada para outros biomas.

O Grupo atua por meio de planos de ação dirigidos à redução dos índices de desmatamento. Entre 2004 e 2020, foram elaborados quatro Planos de Prevenção e Combate ao Desmatamento Ilegal na Amazônia Legal (PPCDAm) e, entre 2010-2020, três planos (PPCerrado) para o Cerrado. Os planos são organizados em 4 eixos: (i) ordenamento fundiário e territorial; (ii) monitoramento e controle; (iii) fomento às atividades produtivas sustentáveis; e (iv) instrumentos econômicos e normativos. A constituição do GPTI variou ao longo do período, tendo como órgãos executores da política o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

A presente avaliação enfocou apenas o eixo “monitoramento e controle”, com recorte para as ações relacionadas ao desmatamento no período entre 2012 e 2023 na Amazônia Legal e no Cerrado. As ações de combate a incêndios florestais não foram incluídas. O eixo escolhido aborda todo o processo sancionador ambiental, que tem como objetivo apurar infrações decorrentes da violação de regras jurídicas de uso, benefício, promoção, proteção e recuperação do ambiente, determinar responsabilidades e impor sanções administrativas.

A política pública avaliada parte do princípio de que a ausência ou insuficiência da fiscalização ambiental permite a exploração econômica ilegal em terras públicas, unidades de conservação e áreas privadas. A sensação de impunidade é mais uma das causas do desmatamento ilegal, que ocorre não apenas por ausência de

## PREVENÇÃO E COMBATE AO DESMATAMENTO ILEGAL

### RECURSOS ENVOLVIDOS

**R\$ 351 Mi em 2023**

**PPA 2020-2023**

**PROGRAMA 6014 –  
PREVENÇÃO E CONTROLE DO  
DESMATAMENTO E INCÊNDIOS  
NOS BIOMAS**

### GESTORES

**Ministério do Meio Ambiente  
Instituto do Meio Ambiente e  
dos Recursos Naturais  
Renováveis  
Instituto Chico Mendes de  
Conservação da Biodiversidade**

### INSTITUIÇÕES/ENTIDADES AVALIADORAS

- BID (especialistas externos)
- CGU
- Ipea
- SMA/MPO

fiscalização, mas também por aplicação de sanções muito brandas e anistia aos infratores. Por outro lado, a adequada execução de atividades relacionadas ao processo sancionador ambiental leva a uma série de sanções administrativas e criminais, o que provocaria a dissuasão do crime ambiental.

Entre 2012 e 2023, a política movimentou R\$ 2,56 bilhões, com média anual de R\$213 milhões.

Em relação à implementação pode-se destacar que houve períodos com sobreposição de planos; alguns indicadores de desempenhos não foram constantes, padronizados ou bem alinhados com os indicadores dos planos; ausência de metas objetivas; houve intermitência na discriminação dos produtos por bioma/região e por órgão responsável; ocorreram períodos sem cobertura de balanços. Além disso, observou-se forte correlação entre o tamanho do quadro de fiscais do Ibama e do ICMBio e a quantidade de autos de infração lavrados. Também foram identificadas iniciativas estratégicas importantes dos órgãos para superar as principais lacunas normativas relacionadas às funções dos fiscais.

O ritmo de fiscalização e suas entregas para a redução do desmatamento reduziram significativamente entre 2019-2021: menor número de operações, queda nos autos de infração e nas apreensões e destruições. Essa queda coincide com alterações na governança das ações de combate ao desmatamento, implementadas a partir de 2019.

Foram constatadas algumas lacunas de planejamento, monitoramento e supervisão, dificultando a verificação das entregas. Além disso, a política não demonstrou ter gestão de riscos formalizada, em que pesem os esforços organizacionais do Ibama, ICMBio e MMA nos últimos anos.

Um grande avanço na governança da política aconteceu em 2023, com a reinstituição da Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, instância colegiada responsável pela coordenação das ações do PPCDAm e PPCerrado.

Ocorreram avanços na concertação estratégica da União com os Estados.

Foi constatado, porém, que a meta nacional não se encontra devidamente associada a metas de desmatamento estaduais que se compatibilize com uma agenda de incentivos financeiros para os atores econômicos em torno da proteção ambiental.

No que se refere a resultados e impactos, observou-se, que, após a criação da política, houve uma grande queda nas taxas de desmatamento, mas estas voltaram a aumentar a partir de 2019.

Trabalhos acadêmicos demonstram que as quedas nas taxas são devidas ao efeito das políticas de combate ao desmatamento. Também foi demonstrado o efeito nas taxas de desmatamento de medidas específicas, como a lista de municípios prioritários para fiscalização e as restrições ao crédito rural em áreas desmatadas.

As sanções levam à redução do desmatamento nas propriedades autuadas e nas propriedades vizinhas, assim como há evidências do aumento nas taxas quando cresce a sensação de impunidade. Por fim, observou-se a correlação direta entre as taxas de desmatamento e a emissão de gases do efeito estufa.

Considerando as evidências da avaliação, foram realizadas propostas de aprimoramento acerca do aperfeiçoamento da capacidade de fiscalização ambiental, da padronização dos indicadores de desempenho, dos mecanismos de governança, de mecanismos e práticas de acompanhamento das entregas dos produtos e da metodologia de elaboração e revisão dos planos.

## Recomendações

**Proposta Prioritária 1:** Aperfeiçoar a capacidade de fiscalização ambiental no âmbito da PPCD, incluindo medidas destinadas a preencher lacunas normativas relacionadas às atribuições dos fiscais.

**Destinatários<sup>1</sup>:** Ministério do Meio Ambiente, Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

**Evidências que fundamentam a proposta:**

1. Correlação positiva entre número de fiscais (Ibama e ICMBio) e quantidade de autos de infração lavrados e dessas sanções na redução do desmatamento, não só nas propriedades autuadas, como nas propriedades vizinhas; e
2. Suporte normativo insuficiente para a atuação segura dos fiscais do Ibama e do ICMBio.

As evidências estão detalhadas nos capítulos 4 (Implementação) e 9 (Insights sobre Eficiência e Economicidade do Gasto) do Relatório de Avaliação.

**Proposta Prioritária 2:** Padronizar os indicadores de desempenho da PPCD, para aprimorar a mensuração e verificação da implementação da política, promovendo o seu alinhamento com os indicadores estratégicos organizacionais e das ações orçamentárias relacionados à PPCD, considerando as orientações da CIPPCCD<sup>2</sup>.

**Destinatários:** Subcomissões Executivas do PPCDAm e PPCerrado, Ministério do Meio Ambiente, Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

**Evidências que fundamentam a proposta:**

1. Os indicadores de desempenho dos planos não foram constantes e padronizados ao longo do tempo; e
2. Há divergências entre os indicadores dos planos, os indicadores estratégicos organizacionais do Ibama, ICMBio e MMA, e os indicadores das ações orçamentárias relacionados à PPCD.

As evidências estão detalhadas no Apêndice E (Metodologia de avaliação da Implementação) do Relatório de Avaliação.

<sup>1</sup> Entende-se por destinatário o órgão ou a unidade que tenha competência para implementar a proposta de aprimoramento

<sup>2</sup> Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento (CIPPCCD).

**Proposta Prioritária 3:** Definir mecanismos e práticas sistemáticas de acompanhamento das entregas dos produtos previstos nos planos da PPCD, contemplando os mecanismos de acompanhamento de desempenho organizacional que estão sendo implementados pelo Ibama, ICMBio e MMA.

**Destinatários:** Subcomissões Executivas do PPCDAm e PPCerrado.

**Evidências que fundamentam a proposta:**

1. Fragilidades das Comissões Executivas no acompanhamento e elaboração de balanços dos planos; e
2. Avanços recentes e relevantes do Ibama, ICMBio e MMA no acompanhamento de indicadores de desempenho organizacionais.

As evidências estão detalhadas no capítulo 4 (Implementação) do Relatório de Avaliação.

**Proposta Prioritária 4:** Estabelecer mecanismos de governança relacionados aos processos de: i) articulação, integração e coordenação dos diversos atores envolvidos em cada Política de Prevenção e Combate ao Desmatamento (PPCD), com especial ênfase aos entes subnacionais e ii) monitoramento e avaliação dos resultados alcançados, incluindo a apresentação e devida associação de metas de desmatamento para os entes subnacionais, com a caracterização de ações Contingentes para o cumprimento de Resultados não atingidos.

**Destinatários:** Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento e Subcomissões Executivas do PPCDAm e PPCerrado.

**Evidências que fundamentam a proposta:**

1. Comprometimento no atingimento das metas estabelecidas;
2. Normatização insuficiente dos processos de articulação e coordenação entre a União e os entes subnacionais;
3. Fragilidades na articulação entre os diversos órgãos envolvidos na implementação da política;
4. Fragilidades no planejamento de metas para os entes subnacionais;
5. Indefinição sobre estratégias de supervisão da política que contribuam para o fortalecimento de sua efetividade.

As evidências estão detalhadas nos capítulos 4 (Implementação) e 5 (Governança) do Relatório de Avaliação.

**Proposta Prioritária 5:** Utilizar metodologia que evidencie com clareza os objetivos, os resultados e as metas bem como os indicadores de acompanhamento na elaboração e na revisão dos planos.

**Destinatários:** Subcomissões Executivas do PPCDAm e PPCerrado.

**Evidências que fundamentam a proposta:**

Não foi identificado estudo recente com fundamentos da concepção e da implementação da política, tais como “árvore de problemas” ou “modelo lógico”.

As evidências estão detalhadas no capítulo 3 (Desenho da Política) do Relatório de Avaliação.

**Acesso à íntegra do Relatório de Avaliação:**



**CONTATO CMAP**

(61) 2020-5352

E-mail: [cmap@planejamento.gov.br](mailto:cmap@planejamento.gov.br)

**CONTATO SMA**

(61) 2020-4399

E-mail: [sma@planejamento.gov.br](mailto:sma@planejamento.gov.br)