

Demanda Firme por Recuperação de Vegetação Nativa

**Um olhar sobre instrumentos legais
indutores da restauração no Brasil**

Introdução



Estimativas apontam que existem cerca de 21 milhões de hectares¹ de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente passíveis de restauração ecológica obrigatória pela *Lei de Proteção da Vegetação Nativa Nº 12.651/12 - LPVN* (novo Código Florestal brasileiro). Já o tamanho da restauração comprometida sob a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil é de 12 milhões de hectares de florestas recuperadas até 2030. Apesar do enorme passivo, nem os mecanismos previstos pela LPVN nem as metas assumidas internacionalmente têm se mostrado fortes o suficiente para resultar em vegetação nativa efetivamente recuperada.

Para além das responsabilidades de aplicação da LPVN, expressas nos atuais Cadastro Ambiental Rural (CAR) e no Programa de Recuperação Ambiental (PRA), o Brasil possui instrumentos legais, tais como mecanismos de obrigação de compensação florestal e processos de licenciamento ambiental, que são indutores da agenda de restauração. Esses instrumentos promovem o que se pode entender como uma demanda firme de execução da restauração da vegetação nativa por parte de responsáveis legais pelas áreas em passivo, entre eles produtores rurais e empresas².

Com o objetivo de quantificar o tamanho dessa demanda firme, expressa em decisões administrativas e judiciais já formalizadas e em andamento, assim como identificar quais os mais eficazes mecanismos jurídicos indutores dessa demanda, o Partnerships for Forests (P4F), em parceria com a Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, promoveu a elaboração do levantamento inédito “Identificação da demanda por restauração nativa proveniente de mecanismos legais para além da Lei de Proteção da Vegetação Nativa”


“A falta de conhecimento sobre a dimensão da obrigação real de recuperação da vegetação nativa dificulta o investimento em negócios atrelados a essa cadeia, assim como o desenvolvimento de capacidades necessárias para fazer cumprir essa obrigação”, explica Iara Basso, gestora ambiental e técnica de projetos no Partnerships for Forests.

Os resultados do estudo, que foi conduzido por um consórcio de consultorias lideradas pela AL Assessoria em Gestão, Política e Legislação Socioambiental e Flexus Consultoria em Biodiversidade e Sustentabilidade³, apontam, a partir da análise de diferentes

¹ BRANCALION, P. H. S. et al. What makes ecosystem restoration expensive? A systematic cost assessment of projects in Brazil, 2018

² Entendido como uma demanda legal por recuperação de vegetação nativa em diferentes estágios de tramitação frente aos órgãos públicos.

³ André Lima, advogado (OAB/DF 17.878), MSc Política e Gestão Ambiental pelo CDS/UnB e Carlos Alberto Scaramuzza, biólogo e Doutor em Ecologia pela USP.



instrumentos legais tramitando no âmbito do Poder Judiciário e do Executivo federal e estaduais, o tamanho, tanto em hectares de área, quanto em volume de processos, da obrigação legal de recuperação da vegetação nativa no intervalo de tempo entre 2012 a 2020.

A análise revelou inclinação favorável por parte de juízes pela restauração de vegetação: nos âmbitos do Judiciário brasileiro, 91% dos processos analisados obtiveram sentença em prol da recuperação ecológica em 1ª instância (381 ações de um total de 417 que já possuem sentença). No entanto, nota-se que é frequente que aqueles com obrigações legais de restauração recorram das sentenças em 1ª instância, mantendo a chamada judicialização dos processos e retardando a recuperação da vegetação na prática. A judicialização acarreta em sobrecarga do sistema judiciário, aumentando gastos e levando a atrasos no cumprimento das leis ambientais vigentes e de seus dispositivos legais.

“Estratégias de incentivo, como a promoção de assistência técnica de qualidade e linhas de crédito atrativas voltadas à recuperação de vegetação nativa, possuem a capacidade de gerar o interesse da parte de produtores rurais e demais atores para que busquem a regularização de seus passivos ambientais em detrimento de longos processos judiciais. A coordenação de atores da cadeia, alinhadas aos incentivos providos pelos órgãos públicos, é essencial para efetivo cumprimento da legislação ambiental, gerando benefícios a eles e à sociedade como um todo”, resume Iara Basso.

SOBRE O ESTUDO

O levantamento foi conduzido por uma equipe de advogados, biólogos e engenheiros florestais, que aplicaram uma abordagem inovadora usando inteligência artificial para mineração e processamento de dados em bases do Judiciário, assim como dados disponibilizados pelo Executivo federal e estaduais.

A análise incluía em sua proposição:

- Processos em esferas judiciais federal e estaduais em todos os estados brasileiros advindos da base de dados da plataforma JusBrasil;
- Processos no âmbito do Executivo federal em todos os estados brasileiros;
- Processos tramitando em esferas dos executivos estaduais para sete estados e o Distrito Federal (DF) - Goiás (GO), Mato Grosso (MT), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP)*, com dados coletados junto aos órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs).

**Devido às restrições impostas pela pandemia de Sars-Cov-2, não foi possível o acesso a dados específicos do Executivo para todos os estados, pois esse dependia de acesso físico aos processos.*

Visão Geral | Judiciário

FORAM IDENTIFICADOS

808

mil hectares (ha)

EM AÇÕES PÚBLICAS RELACIONADAS À RESTAURAÇÃO ECOLÓGICA NA ESFERA JUDICIAL, REGISTRADOS EM TRIBUNAIS ESTADUAIS E FEDERAIS NOS 26 ESTADOS E DISTRITO FEDERAL DO PAÍS.



ISSO EQUIVALE A

mais de
4,8 mil
processos

SUB JUDICE EM DIFERENTES ESTÁGIOS PROCESSUAIS ONDE FORAM ENCONTRADOS HECTARES DE FLORESTAS SOB OBRIGAÇÃO DE RECUPERAÇÃO.

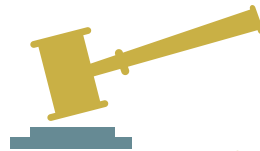
417

 processos

JÁ POSSUEM SENTENÇA DE 1º GRAU, PASSÍVEIS DE SEREM LEVADOS À 2ª INSTÂNCIA

em mais de **91%**

DESSAS AÇÕES JUDICIAIS (381 DE 417),
A DECISÃO FOI FAVORÁVEL À RESTAURAÇÃO
EM 1º INSTÂNCIA.



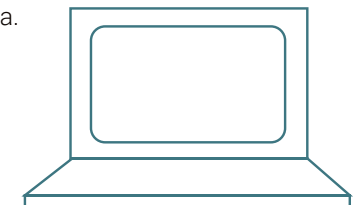
Compensação ambiental
Área de preservação permanente
Código florestal **Reflorestamento**
Unidade de conservação
DESMATAMENTO Supressão de vegetação
Recuperação ambiental

METODOLOGIA DA ANÁLISE

A pesquisa junto ao Judiciário englobou o levantamento inicial de 1,75 milhão de menções a um conjunto de palavras-chave referentes direta ou indiretamente à restauração ecológica em sítios online oficiais dos Tribunais de Justiça.

A partir dessas menções, foram selecionadas 302 mil publicações garimpadas na base de dados do Portal Jusbrasil, maior portal de transparência jurídica do país. Somaram-se aos processos selecionados virtualmente aqueles coletados junto ao Ministério Público Federal (MPF).

A fase seguinte incluiu o desenvolvimento de uma plataforma e uma base de dados do estudo, além do uso de robôs para a aplicação de filtros próprios de pesquisa.



Recorte Amazônia Legal



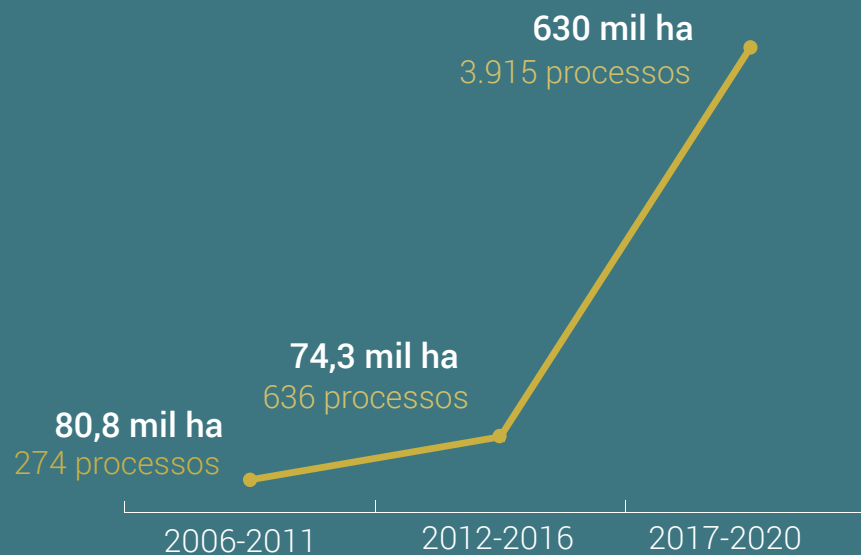
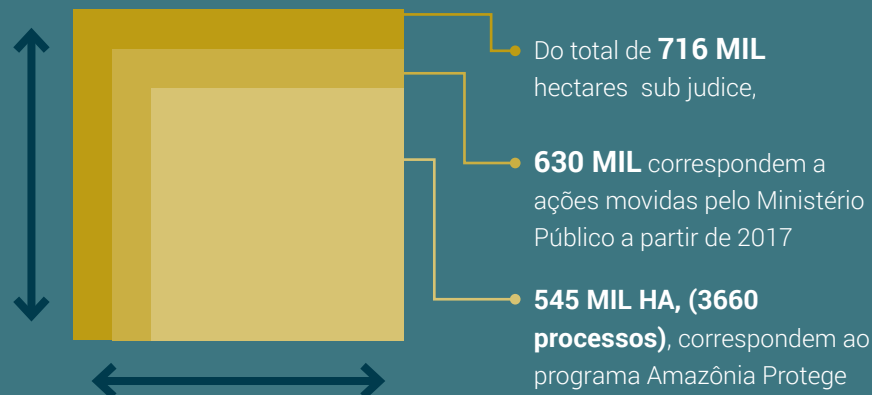
Esse número está relacionado ao programa **Amazônia Protege**, projeto que teve início em 2017, idealizado pelo MPF para combater o desmatamento ilegal

na Floresta Amazônica brasileira por meio de ações civis públicas contra os responsáveis, identificados via imagens de satélite e cruzamento de dados públicos.

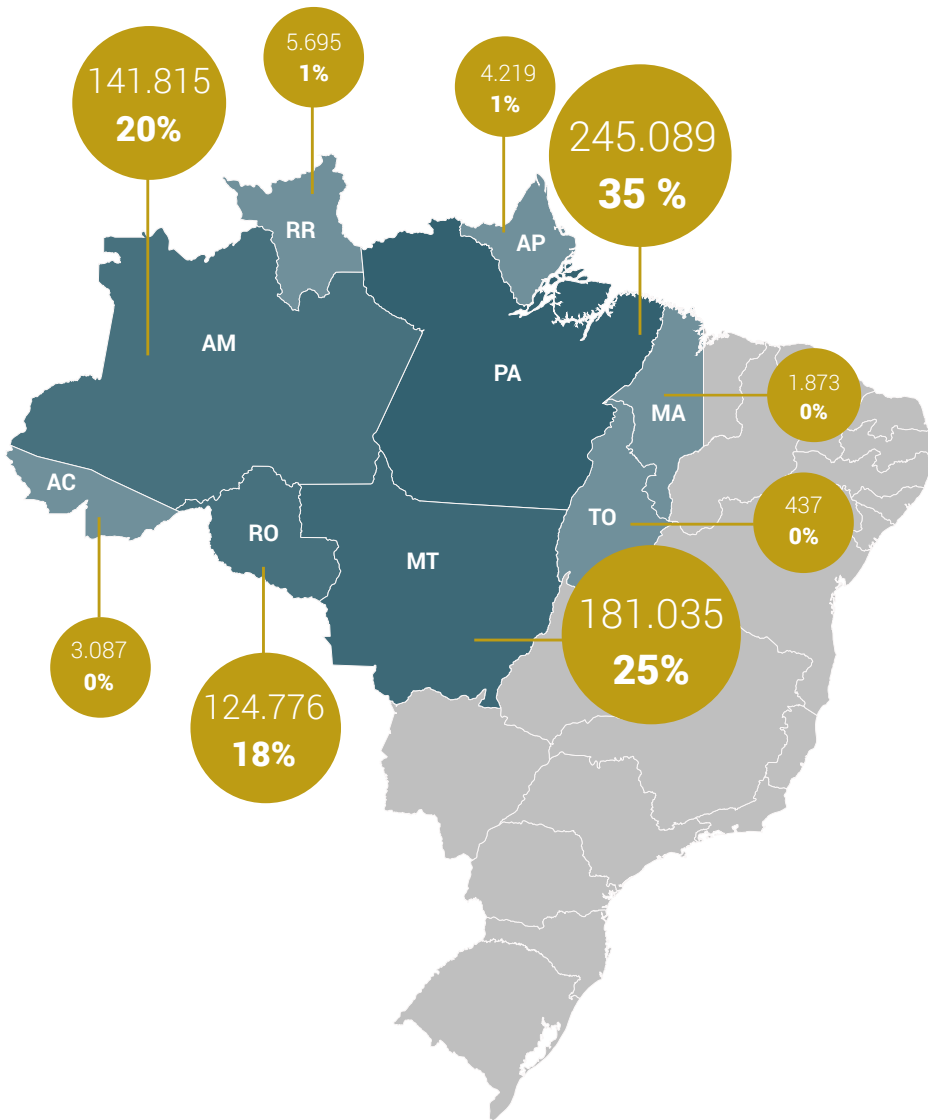


*A Amazônia Legal corresponde a cerca de 58,9% do território brasileiro e engloba os estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins e Mato Grosso e parte de Maranhão.

TIMELINE DA EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS



DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE HECTARES POR ESTADO
DA AMAZÔNIA LEGAL OBTIDOS POR MEIO DA ANÁLISE DOS PROCESSOS



Visão Geral | Executivo

NO ÂMBITO DOS **EXECUTIVOS ESTADUAIS** ANALISADOS*, FORAM ENCONTRADOS



JÁ NA **ESFERA FEDERAL** FORAM IDENTIFICADOS CERCA DE



*Estados analisados: GO, RJ, SP e o DF.



Instrumentos Indutores da Restauração

Para os estados foco da análise, **foram identificados 22 instrumentos legais** que atualmente são indutores de restauração de vegetação no âmbito do Poder Executivo estadual.

- Os instrumentos variam conforme o estado em termos da sua eficácia em gerar restauração efetiva.
- Existe similaridade entre instrumentos que possuem nomes distintos, como por exemplo, os TCRA e os TCA existentes nos estados de SP e RJ, respectivamente.
- Os mesmos instrumentos podem ter implementações distintas a depender do estado, bem como distinção em demais aspectos processuais. Alguns instrumentos são ainda complementares à implementação de outros.

● O Estado de São Paulo tem nos Termos de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA) o instrumento indutor de maior quantidade de área de restauração: mais de 200 mil hectares*, representando 66% do total de área identificada no Estado (aproximadamente 306 mil ha).

● Para outros estados, instrumentos como o Licenciamento, a Autorização de Supressão Vegetal (ASV) e o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) se mostraram mecanismos indutores mais significativos, contemplando maiores áreas firmadas para recuperação de vegetação nativa

* O resultado foi obtido a partir da análise de mais de 16 mil processos nos bancos de dados do Sistema Informatizado de apoio à Restauração Ecológica (SARE) e do Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGAM), ferramentas desenvolvidas pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SIMA/SP)

INSTRUMENTOS LEGAIS INDUTORES DE RESTAURAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

Principais indutores de restauração	Unidades Federativas (UF)						
	DF	GO	MG	MT	PA	SP	RJ
Fiscalização							
Auto de Infração Ambiental (AIA)	●	●		●	●		●
Conversão de multa						●	●
Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)		●	●	●	●		●
Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA) oriundo da fiscalização						●	
Licenciamento							
Supressão Vegetal	●						
Autorização de Supressão Vegetal (ASV)							●
Licenciamento	●		●		●		
Licença Ambiental Única (LAU)				●			
Compensação Ambiental (CA)		●					●
Termo de compensação por supressão da Mata Atlântica			●				
Termo de Compromisso de Compensação (TCC)				●			
Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA) oriundo do licenciamento						●	
Termo de Compromisso Ambiental (TCA)							●
Lei da Proteção da Vegetação Nativa (LPVN)							
Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD)	●	●		●			●
Reserva Legal (RL)	●						
Servidão		●					
Voluntário							
Projeto voluntário						●	
Recuperação voluntária	●						
Outros							
Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)							●
Processos Judiciais	●						
Recomposição da vegetação nativa em UCs	●						
Regularização Fundiária	●						

Dados do Estado de São Paulo



PARA O ESTADO DE SÃO PAULO, FOI POSSÍVEL O LEVANTAMENTO DOS DADOS NOS ÂMBITOS DO JUDICIÁRIO E EXECUTIVO.

O RESULTADO APONTA PARA

274 mil hectares

DE VEGETAÇÃO NATIVA SOB OBRIGAÇÃO DE RECUPERAÇÃO,

somando as esferas do **Judiciário** e do **Executivo**.

JUDICIÁRIO



297 processos

CORRESPONDENDO A **8 mil hectares**

74 processos

COM DECISÃO FAVORÁVEL NA 1ª INSTÂNCIA

O QUE REPRESENTA MAIS DE

2,5 mil hectares

223 processos

AGUARDAM AINDA A DECISÃO EM 1ª INSTÂNCIA

SOMANDO

5,5 mil hectares

EXECUTIVO



FORAM IDENTIFICADOS **≈40 mil registros**

SUGERINDO UMA ÁREA A SER RESTAURADA DE MAIS DE

266 mil hectares

Na análise dos dados do SIGAM e do SARE, foram priorizados **processos com mais de 10 ha de área a ser recuperada**. Estes, apesar de representarem uma **pequena parcela do número total de processos - 4,3%** -, contemplam grande parte do total de área identificada, representando **85,9% dos hectares a serem restaurados**.

Aprendizados e recomendações



- Mesmo os instrumentos jurídicos com maior eficácia têm enfrentado entraves para se efetivarem em recuperação de vegetação. Entre os motivos, percebe-se o predomínio da opção pela judicialização, levando a que sentenças favoráveis à restauração sejam encaminhadas à 2ª instância.

- No âmbito do Judiciário, processos levam cerca de 3-5 anos para obter decisão na 1ª instância e até 5 anos a mais tramitando na 2ª instância. Isso significa que uma ação judicial pode demorar até 10 anos entre a sua petição inicial e o início da restauração em si.

- O excesso de processos judicializados sobrecarrega o sistema jurídico, acarreta em custos para os responsáveis legais, além de retardar a restauração a ocorrer de fato.

- > Entender os motivos pelos quais os responsáveis pelos passivos recorrem à 2ª instância, assim como incentivar a que não recorram, pode otimizar em até 5 anos o tempo para a restauração ecológica e reduzir custos tanto para o sistema Judiciário quanto para as partes.

- Em estados onde existe presença forte do Ministério Público e um marco legal claro, foi identificado um maior número de casos potenciais de demanda firme por restauração.

- > O fortalecimento de capacidades dos MPs em outros estados possivelmente acarretará em um aumento da demanda firme por restauração.

- A sistematização de informações e a transparência de dados de órgãos públicos, tanto no Executivo, quanto no Judiciário, são essenciais para o desenvolvimento de políticas públicas, assim como para o fomento de iniciativas privadas que gerem incentivos à recuperação da vegetação nativa.

- > Órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs) e seus instrumentos de gerenciamento de dados relacionados à restauração, como os Sistemas SARE, SIGAM e o Programa Nascentes da SIMA/SP, são exemplos de plataformas bem estruturadas que podem servir de modelos para o desenvolvimento de bancos de dados consolidados para os estados e no âmbito federal. Para este, um exemplo de abordagem integrada para gestão de dados poderia se dar através do Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (SINAFLOR).

- > A adoção de procedimentos semi automatizados e de acordos com prestadores de serviços, a exemplo do que tem se aplicado para a validação dos Cadastros Ambientais Rurais no âmbito da implementação da LPVN, são estratégias para o aperfeiçoamento das capacidades de análise e sistematização dos processos originadores de demanda firme por parte dos OEMAs.

- No âmbito do Executivo estadual, a variabilidade dos instrumentos entre os estados dificulta os esforços de sistematização e análise.

- > Entender quais os instrumentos que atualmente vem gerando a demanda real com maior eficácia e o que pode estar impedindo ou atrasando a sua implementação indicará medidas prioritárias a serem tomadas para acelerar a agenda da restauração frente processos no Executivo.

COALIZÃO
BRASIL

C L I M A
F L O R E S T A S E
A G R I C U L T U R A

www.coalizaobr.com.br

Partnerships for
Forests



GREAT for **PARTNERSHIP**

BRITAIN & NORTHERN IRELAND

 **Palladium**
MAKE IT POSSIBLE

S Y S T E M I Q

Execução do Estudo

Coordenação Geral

*AL Assessoria em Gestão, Política e
Legislação Socioambiental*
*André Lima, adv. MSc Gestão e Política
Ambiental*

Coordenação Adjunta

*Flexus Consultoria em Biodiversidade e
Sustentabilidade*
*Carlos A. de M. Scaramuzza, Dr. em
Ecologia*

Partnerships for Forests

Diretor Regional

Marcio Sztutman
Gerente Regional
Felipe Faria

Gestão de Projetos

Iara Bassos

Relações Externas e Conhecimento
Juliana Tinoco

Coalizão Brasil Clima, Florestas e
Agricultura - Força-Tarefa Demandas
de Restauração

Agroicone

Laura Antoniazzi

WRI Brasil

Miguel Calmon

The Nature Conservancy (TNC)

Rubens Benini

Design: *Julia Lima e Laura Levin*