

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Dever de Monitoramento: para além da elaboração e execução da Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa

Duty to Monitor: beyond the formulation and execution of the National Policy for the restoration of native vegetation

Ana Paula de Barcellos

Sumário

SESSÃO 1 — DEMOCRACIA, DIREITOS, PROTEÇÃO SOCIAL E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS .16

DE VOLTA ÀS URNAS: AS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES DOS CICLOS ELEITORAIS DE 2012 E 201618

Ralph André Crespo, Leandro Molhano Ribeiro e Vitor de Moraes Peixoto

PARIDADE DE GÊNERO NOS PARLAMENTOS E AÇÕES AFIRMATIVAS: APERFEIÇOANDO A LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA ESPARSA A PARTIR DA LEGÍSTICA 41

Débora Andreia Gomes Souto e Linara Oeiras Assunção

A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EXPOSTAS ÀS REDES SOCIAIS: DA INSUFICIÊNCIA LEGISLATIVA ÀS PRÁTICAS INCLUSIVAS DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA DIGITAL.....79

Letícia da Fontoura Tomazzetti

DA (IN)OBSERVÂNCIA DO DIREITO À IMAGEM NA INVESTIGAÇÃO POLICIAL NO ESTADO DO PARANÁ: NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE..... 101

Débora Alécio e Gustavo Noronha de Ávila

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR..... 122

Luciana Cristina Souza, Cacilda Nacur Lorentz e Fernanda Paula Diniz

PROGRAMA VIVER – ENVELHECIMENTO ATIVO E SAUDÁVEL: ANÁLISES PRELIMINARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA PESSOA IDOSA..... 138

Tássia Monique Chiarelli e Samila Sathler Tavares Batistoni

ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO PÓS-PANDEMIA DA COVID-19 159

Maria Clara Campos de Camargo Tavares e Vinicius Gomes Casalino

O QUARTO DE DESPEJO ESTATAL: O CÁRCERE EM TEMPOS PANDÊMICOS 190

Henrique Bernardo Maciel e Rita de Cassia Souza Tabosa Freita

SESSÃO 2 — POLÍTICAS PÚBLICAS, SAÚDE, DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA ECONÔMICA 231

O IMPACTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA SOBRE A REDUÇÃO DA TAXA DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS EM EXTREMA POBREZA.....233

Eduardo Matheus Figueira e Marcia Aparecida Procopio da Silva Scheer

DEVER DE MONITORAMENTO: PARA ALÉM DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECUPERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA.....	254
Ana Paula de Barcellos	
POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE: ANÁLISE DO MODELO E INSTRUMENTOS SOB A PERSPECTIVA JURÍDICA.....	271
Joice Schroer e Janriê Rodrigues Reck	
GOVERNANÇA PÚBLICA E DESEMPENHO DOS FUNDOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO TOCANTINS NO PERÍODO DE 2018 A 2021.....	293
Daniel Alencar Bardal, Ana Lúcia de Medeiros e Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes	
ESTUDO DE EVENTOS EM FUSÕES E AQUISIÇÕES: UMA AVALIAÇÃO DO ATO DE CONCENTRAÇÃO KROTON-ESTÁCIO.....	315
Guilherme Mendes Resende e Felipe Neiva Mundim	
DIÁLOGO VIRTUOSO ENTRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: UNA PERSPECTIVA INTEGRADORA	335
Andrea Lucas Garin	
CARACTERÍSTICAS DAS BOAS PRÁTICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA MULHERES E MENINAS	355
Fabiana Cristina Severi e Ana Carolina de Sá Juzo	
PLAN MUNICIPAL DE MATA ATLÁNTICA EN FOZ DE IGUAÇU: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO-PRÁCTICO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO	374
Hector Enrique Colmenarez Espinoza e Luciana Mello Ribeiro	
RESILIENT GOVERNANCE AND QUALITY OF LIFE AMID WAR: PUBLIC ADMINISTRATION CHALLENGES IN UKRAINE.....	394
Olena Korolchuk	
EL PLAZO DE RECLAMACIÓN DE LOS TERCEROS Y SU REFORMA EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL CHILENA	416
Pedro Harris Moya	
SESSÃO 3 — SEGURANÇA PÚBLICA, TECNOLOGIA, DADOS, REDES E INOVAÇÃO GOVERNAMENTAL	430
COMPARATIVE SPATIOTEMPORAL ANALYSIS OF VEHICLE THEFT IN SÃO PAULO CITY USING COMPLEX NETWORKS	432
Luis Fernando Gonçalves, Yuri Perez e Fábio Henrique Pereira	

FATORES RELACIONADOS À OCORRÊNCIA DA REINCIDÊNCIA POLICIAL DE INDIVÍDUOS EM REGIME SEMIABERTO COM MONITORAÇÃO ELETRÔNICA EM MANAUS, AMAZONAS, BRASIL	479
Christianne Corrêa Bento da Silva e Nathália França de Oliveira	
DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E SUA RELATIVIZAÇÃO PELO PRÓPRIO ORDENAMENTO JURÍDICO	497
Josmar de Souza Pagotto e Adriano Sant'Ana Pedra	
PRÁTICAS EMPREENDEDORAS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS NUMA PERSPECTIVA DA QUÁDRUPLA HÉLICE	514
Suely Xavier dos Santos, Cristine Hermann Nodari, Luciana Gondim de Almeida Guimarães, Antônio Jorge Fernandes Ana Maria Magalhães Correia e Ana Lúcia Brenner Barreto Miranda	
INVERSOR MINORISTA Y PLATAFORMAS DE FINANCIAMIENTO COLECTIVO CROWDFUNDING EN CHILE. RIESGOS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS REGULATORIOS.....	552
Eduardo Teodoro Jequier Lehuedé e Sebastian Bozzo Hauri	
DESAFIOS DO ENVELHECIMENTO PARA O SUS: ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA DAS MISSÕES, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL.....	579
Patrícia De Carli, Sérgio Luís Allebrandt e Ailton Adelar Mueller	
DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA EM TEMPOS DE COVID-19: DIFICULDADES, ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO E PROPOSIÇÕES PARA REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	594
Roberta Ribeiro Batista Barbosa	
PEACE THROUGH INTERNATIONAL LAW IN TERRITORIAL AND MARITIME DISPUTES AND AFFAIRS IN EAST ASIA: LENSING INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ).....	613
Bhupinder Singh	
O MONITORAMENTO DE REFORMAS ESTRUTURAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	637
Matheus Casimiro, Eduarda Peixoto da Cunha França e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega	
TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE	656
Alberto Olivares	

Dever de Monitoramento: para além da elaboração e execução da Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa*

Duty to Monitor: beyond the formulation and execution of the National Policy for the restoration of native vegetation

Ana Paula de Barcellos**

Resumo

Este artigo analisa a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg), instituída em 2017, com especial enfoque no bioma da Mata Atlântica e no plano operativo 2020-2023, para verificar se o Estado brasileiro cumpriu o dever de monitorá-la. A metodologia adotada foi qualitativa, com base em análise documental, pedidos de acesso à informação e dados geoespaciais do projeto MapBiomias. Constatou-se que o Estado brasileiro falhou em promover um monitoramento efetivo, não disponibilizando dados consolidados nem realizando avaliações periódicas. A única meta efetivamente monitorada foi viabilizada por entidade privada, com financiamento internacional. A pesquisa apresenta como limitação a ausência de dados individualizados por estado ou bioma, o que exigiu a adoção de premissas estimativas. Essa limitação compromete a precisão das conclusões, embora não invalide a constatação geral de inércia estatal. Do ponto de vista prático, os resultados indicam que a ausência de monitoramento compromete a transparência, a eficiência administrativa e a efetividade da política pública. A originalidade do trabalho reside na abordagem crítica do dever de monitoramento como elemento essencial da governança ambiental, bem como na análise empírica da ausência de coordenação e transparência na execução da Proveg, com implicações para a proteção dos direitos das gerações futuras.

Palavras-chave: Políticas públicas. Dever de monitoramento. Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa.

Abstract

This article analyzes the National Policy for the Restoration of Native Vegetation (Proveg), established in 2017, with a special focus on the Atlantic Forest biome and the 2020–2023 operational plan, to verify whether the Brazilian State fulfilled its duty to monitor it. The methodology adopted was qualitative, based on document analysis, freedom of information requests, and geospatial data from the MapBiomias project. It was found that the Brazilian State failed to ensure effective monitoring, neither providing consolidated data nor conducting periodic evaluations. The only target effectively

* Recebido em 31/07/2025
Aprovado em 26/09/2025

** Pós-Doutora pela Universidade de Harvard. Mestre e Doutora em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora Titular de Direito Constitucional da UERJ. Advogada e parecerista.
Email: academicobarcellos@gmail.com

*** Mestrando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Assessor no Ministério Público Federal (MPF).
Email: vitoravila@outlook.com

monitored was implemented by a private entity with international funding. The main limitation of the research lies in the lack of disaggregated data by state or biome, which required the adoption of estimated assumptions. This limitation affects the precision of the conclusions, although it does not invalidate the general finding of governmental inertia. From a practical standpoint, the results indicate that the absence of monitoring undermines transparency, administrative efficiency, and the effectiveness of public policy. The originality of this work lies in its critical approach to the duty of monitoring as an essential element of environmental governance, as well as in its empirical analysis of the lack of coordination and transparency in the implementation of Proveg, with implications for the protection of the rights of future generations.

Keywords: Public policies. Duty to monitor. National Policy for the Restoration of Native Vegetation.

1 Introdução

O direito-dever fundamental ao meio ambiente equilibrado foi reconhecido pela Constituição de 1998 como direito fundamental e como dever fundamental do Estado e de toda a coletividade. Nesse contexto, a legislação infraconstitucional brasileira estabeleceu objetivos para sua adequada tutela, dentre eles a Lei de Proteção da Vegetação Nativa. Dentre os objetivos estabelecidos, a recuperação da vegetação nativa foi perseguida por meio da elaboração e execução da Política Nacional da Recuperação da Vegetação Nativa.

Este artigo visa analisar a elaboração, a execução e o monitoramento da política pública da sua criação, em 2017, até o final do ano de 2023, com especial enfoque no bioma da Mata Atlântica e no plano operativo 2020-2023. No fim, espera responder se o Estado brasileiro cumpriu o dever de monitorar a política pública.

2 O que são políticas públicas e por que monitorá-las?

2.1 Estabilizando conceitos

O termo política pública vem sendo empregado na imprensa, em artigos científicos, na política e nos debates públicos rotineiramente. Sua utilização normalmente não acompanha uma definição e nem sempre é feita com rigor.

Por esse motivo, uma questão preliminar é conceituar o que é uma política pública e quais são suas características determinantes. Este artigo propõe a seguinte: um conjunto estruturado de ações, produto da atividade política, destinado à consecução de uma finalidade pública previamente estabelecida, em determinado período^{1 2}.

Portanto, quatro são seus elementos característicos: conjunto estruturado de ações, produto da atividade política, finalidade pública e execução em um intervalo de tempo.

¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 1-50.

² MASTRODI, Josué, IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. *Sobre o conceito de Políticas Públicas*. Revista de Direito Brasileira: RDB, Florianópolis, v. 24, n. 9, p.05-18, set./dez. 2019. pp. 5-18.

2.1.1 Conjunto estruturado de ações

Uma política pública é um programa. Isto significa que não se trata de uma unidade de ação administrativa isolada. Requer unidades de ação administrativas, no plural, que se relacionam a partir de uma finalidade em comum³.

Por exemplo, a verificação do número de crianças vacinadas, isoladamente considerada, não é uma política pública, porque não representa um programa. De outro lado, a identificação de eventual problema a partir do número de crianças vacinadas, em conjunto com o estabelecimento de metas, com a definição de orçamento e de medidas de enfrentamento concretas configura um programa.

2.1.2 Produto da atividade política

Esse conjunto estruturado de ações é elemento exterior – *output* – da atividade política. Geralmente as ações são definidas no âmbito do exercício da função executiva, embora possam resultar do exercício da função legislativa e, muito excepcionalmente, da função jurisdicional. Portanto, há um campo de discricionariedade administrativa na elaboração das ações, apesar da discricionariedade ser mitigada em algumas ocasiões.

A título de exemplo, o Poder Legislativo pode editar lei estabelecendo previamente normas gerais da política pública, como também pode o Poder Judiciário atuar como partícipe da formulação do programa da política pública, como vem atuando o Supremo Tribunal Federal nos processos estruturais⁴.

2.1.3 Finalidade pública

As ações são sempre destinadas a um fim. Não a qualquer fim, mas a um fim de interesse público. Existem duas concepções, na academia, sobre a abrangência da finalidade pública.

A doutrina norte-americana compreende que a finalidade imediata de uma política pública é sempre a promoção de um objetivo do Estado previsto em lei. Eventualmente a política pública poderia promover um direito subjetivo, mas apenas de forma indireta.

Essa parcela da doutrina argumenta que a transitoriedade da política pública – que deve ter início, meio e fim – seria incompatível com o reconhecimento de que ela seria destinada à promoção imediata de direitos subjetivos, que teriam natureza perene.

Nesse sentido, Mastrodì e Ifanger⁵ exemplificam que erradicar a pobreza e a marginalização são objetivos do Estado brasileiro, e não propriamente direitos subjetivos. Apesar disso, apontam que políticas públicas de assistência e inclusão social destinadas à promoção deste benefício podem, de maneira reflexa, assegurar direitos sociais, como alimentação e moradia.

Maria Paula Dallari Bucci⁶ esclarece que, apesar do fundamento mediato das políticas públicas ser a existência dos direitos sociais, que demandam prestações positivas do Estado, por meio de ações coordenadas, as políticas públicas industrial, de energia e de transportes não promoveriam direitos sociais de forma imediata.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 40.

⁴ Como no caso das ADPFs 347, 365, 709, 743, 746, 760, todas em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

⁵ MASTRODI, Josué, IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. *Sobre o conceito de Políticas Públicas*. Revista de Direito Brasileira: RDB, Florianópolis, v. 24, n. 9, p.05-18, set./dez. 2019. p.10.

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas e direito administrativo*. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, v. 34, n. 133, p. 90-91, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>. Acesso em 12 jul. 2024. pp. 90-91.

Por essa razão, para essa corrente, o fundamento de toda política pública seria a função de governar, isto é, o uso do poder coercitivo a serviço da coesão social.

Esse entendimento é consequência da característica sintética e liberal da constituição estadunidense. Em constituições analíticas, como a brasileira, em que há vasta consagração de direitos sociais e coletivos, não há obstáculo para o reconhecimento da própria promoção dos direitos ser a finalidade direta da política pública, em alguns casos.

Esse é o entendimento sobretudo em países em desenvolvimento, nos quais a promoção de direitos é vista como prioritária e, por consequência, entendem que toda ação estatal deve ser direcionada à sua promoção⁷.

Diante da controvérsia, este artigo adota uma posição intermediária: a promoção dos direitos fundamentais pode ser o fim imediato de uma política pública quando o próprio objetivo apontado pela lei é a promoção de um direito.

2.1.4 Intervalo de tempo

As políticas públicas devem ser concebidas para ter um início, um meio e um fim. Não há impedimento para que o programa seja estendido ou prorrogado, mas é necessária a definição prévia de termos inicial e final.

2.2 Por que monitorá-las?

Como visto, as políticas públicas são produto da atividade política. Isso significa que parcela significativa de seu conteúdo pode ser definida por meio de atividade política e administrativa discricionária, com base nas noções conveniência e oportunidade.

Se a definição do conteúdo possui ampla discricionariedade, o mesmo não se pode afirmar quanto ao monitoramento da política pública: não se trata de faculdade, mas de verdadeiro dever de monitoramento⁸. Essa exigência decorre de princípios estruturantes dos dois ramos do direito público: eficiência, por parte do Direito Administrativo, e efetividade dos direitos fundamentais, no âmbito do Direito Constitucional.

A execução de políticas públicas envolve o uso de recursos oriundos da tributação. Assim, a atuação administrativa e o uso da coisa pública devem ser pautados por um aproveitamento eficiente. Isso significa que os recursos financeiros e humanos empregados (*input* real) devem se aproximar daqueles necessários e esperados para o desempenho da atividade (*input* padrão)⁹.

Ademais, como a execução das políticas públicas geralmente envolve a promoção – direta ou indireta – de direitos fundamentais, o constitucionalismo contemporâneo se preocupa com a dimensão de realidades desses direitos¹⁰, isto é, com a sua efetividade. Com isso, o direito deve se ater à relação entre os objetivos inicialmente pretendidos e os resultados alcançados. É o que é descrito como a dimensão qualitativa do resultado, cuja avaliação é complexa, diante dos desafios de se estabelecer indicadores aptos a medir direitos fundamentais¹¹.

⁷ MASTRODI, Josué, IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. *Sobre o conceito de Políticas Públicas*. Revista de Direito Brasileira: RDB, Florianópolis, v. 24, n. 9, p.05-18, set./dez. 2019. p. 15.

⁸ BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. *Políticas Públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério*. Revista Brasileira de Políticas Públicas: RBPP, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018. p. 261.

⁹ ARAGÃO, Cecília Vescovi de. *Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio*. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 03, p. 104-132. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397>. Acesso em: 3 ago. 2024. p. 106.

¹⁰ BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. *Políticas Públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério*. Revista Brasileira de Políticas Públicas: RBPP, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018. p. 261.

¹¹ ARAGÃO, Cecília Vescovi de. *Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio*. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 03,

Nesse contexto, Ana Paula de Barcellos reforça a existência de um dever de monitoramento, apresentando outras constatações de ordem prática: o aspecto contramajoritário do dever de monitoramento e a sua importância para o debate público¹².

Parte relevante dos programas de governo e das propostas legislativas envolve o planejamento e a execução de políticas públicas. Do ponto de vista eleitoral, a divulgação da elaboração e execução inicial de uma política pública geralmente é vantajosa, mas seus resultados nem sempre o são. Seja porque sua execução não foi eficiente, seja porque seus resultados não foram eficazes. Isso eventualmente resulta na divulgação de dados genéricos, parciais ou mesmo deixam de ser divulgados. Nessa perspectiva, a imposição da divulgação de dados completos e substanciais importa em verdadeiro controle contramajoritário.

Afinal, é com a divulgação completa e substancial dos dados de monitoramento que se permite um debate público efetivo. Com isso, assegura-se a dimensão deliberativa da democracia, isto é, a legitimação do processo decisório por meio do diálogo e da interação entre os cidadãos, com base na exposição racional de argumentos¹³.

2.3 Como monitorá-las?

O monitoramento de uma política pública é um processo complexo, que envolve as etapas anteriores, concomitantes e posteriores à execução da política pública. Este trabalho adota a classificação de Ana Paula de Barcellos¹⁴, que as divide em 7 etapas.

As duas primeiras etapas são prévias e consistem na identificação do problema e no estabelecimento das metas a serem atingidas. As três etapas seguintes formam o cerne da política pública e são chamadas de *inputs*, *outputs* e *outcomes*. *Inputs* são os recursos financeiros e humanos empregados, *outputs* são os serviços prestados e os bens fornecidos e *outcomes* são os resultados efetivos. E completando o ciclo, as duas últimas ora se realizam concomitantemente, ora após seu término: consistem na avaliação e na eventual revisão da política pública.

Com a verificação de que cada uma das etapas foi observada e concluída é que se monitora a eficiência e a eficácia de uma política pública.

3 A Lei de Proteção da Vegetação Nativa e sua execução por meio da Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa

O art. 225 da Constituição da República de 1988 consagrou o direito-dever fundamental ao meio ambiente equilibrado, impondo ao poder público e à coletividade obrigações negativas ou abstenções, como também obrigações positivas ou de fazer. Dentre os inúmeros objetivos do dispositivo, ele visa o afastamento do ponto de não retorno ou *tipping point*¹⁵.

p. 104-132. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397>. Acesso em: 3 ago. 2024. p. 107.

¹² BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. *Políticas Públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério*. Revista Brasileira de Políticas Públicas: RBPP, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018. p. 262.

¹³ SARMENTO, Daniel. *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015. p. 93.

¹⁴ BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. *Políticas Públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério*. Revista Brasileira de Políticas Públicas: RBPP, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018. pp. 256-261.

¹⁵ LENTON, Timothy Michael; ROCKSTRÖM, Johan; GIESEKE, Hannah; CRONA, Beatrice; DAI, Li; DRAGHI, Alejandra; GALLAGHER, Kevin; KOLOSKOVA, Anna. *Climate tipping points — too risky to bet against*. Nature, v. 575, p. 592-595, 2019. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03595-0>. Acesso em: 26 ago. 2024. pp. 592-595.

Um ponto de não retorno ocorre quando mudanças em um ecossistema são tão significativas que sua recuperação se torna irreversível¹⁶. No cenário descrito, a primeira medida a ser tomada é interromper as alterações ecossistêmicas. No entanto, a interrupção nem sempre é suficiente, razão pela qual devem ser adotadas medidas de cunho positivo, cujo objetivo é o afastamento do ponto de não retorno e a melhora da qualidade ambiental.

Conforme se verá a seguir, essa estratégia de recuperação envolve medidas escalonadas, que são desenvolvidas ao longo do tempo, beneficiando as gerações presentes, mas sobretudo garantindo um meio ambiente equilibrado para as gerações futuras.

Para esse efeito, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012) substituiu o Código Florestal de 1965 (Lei nº 4.771/1965). A alteração na denominação no diploma foi bem-vinda, considerando se tratar de diploma que tutela não apenas as vegetações florestais, mas também as não florestais, como campos alagados, áreas pantanosas, apicuns e restingas. Passível de críticas foi a redução no grau de proteção da flora pelo novo diploma legal, assunto, todavia, que não será objeto deste artigo.

O que se pretende abordar é o compromisso assumido pelo Estado brasileiro com a restauração da vegetação nativa, previsto no art. 1º-A da Lei de Proteção de Vegetação Nativa.

Reconhecendo os déficits de cobertura vegetal relativos às reservas legais e às áreas de preservação permanente e visando saná-los¹⁷, o governo brasileiro passou a articular debates em 2013, após a promulgação da Lei de Proteção de Vegetação Nativa. Para o efeito, um plano nacional começou a ser idealizado, o que culminou na publicação do Decreto Federal nº 8.972, de 23 de janeiro de 2017, que instituiu a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg) e o correlato Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), instituído por meio da Portaria Interministerial nº 230, de 14 de novembro de 2017.

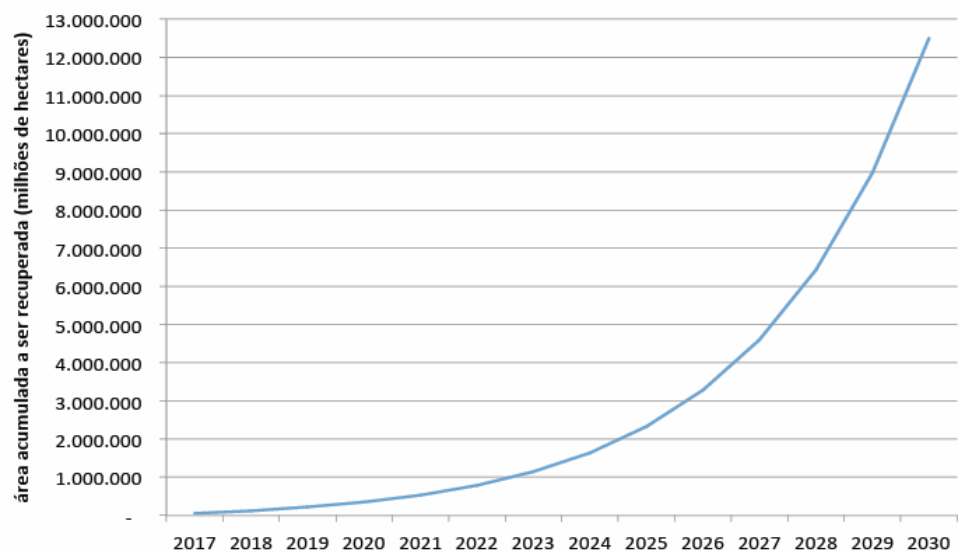
O objetivo do Planaveg é recuperar 12 milhões de hectares, até 31 de dezembro de 2030, em todo o território nacional, mas especialmente em áreas de preservação permanente e em reservas legais degradadas. Para esse efeito, o plano prevê a ampliação e o fortalecimento de políticas públicas, o fomento de boas práticas agropecuárias e a concessão de incentivos financeiros aos proprietários rurais para que adiram a elas.

Prevê ainda que a recuperação seguirá uma curva de crescimento em progressão geométrica, de tal modo que, a partir de uma recuperação de 50 mil hectares no primeiro ano, e com uma taxa de crescimento anual e cumulativa de 38,73%, seriam recuperados 534.319 hectares de vegetação nativa nos cinco primeiros anos, e 12 milhões de hectares até 31 de dezembro de 2030:

¹⁶ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *United in science report: climate summit*. 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/2019/09/22/united-in-science-report-climate-summit/>. Acesso em: 4 ago. 2024.

¹⁷ INSTITUTO INTERNACIONAL PARA A SUSTENTABILIDADE. *O Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), no qual o IIS foi um dos idealizadores, tornou-se o Decreto Federal Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg)*. 2023. Disponível em: <https://www.iis-rio.org/noticias/o-plano-nacional-de-recuperacao-da-vegetacao-nativa-planaveg-no-qual-o-iis-foi-um-dos-idealizadores-tornou-se-o-decreto-federal-politica-nacional-de-recuperacao-da-vegetacao-nativa-proveg/>. Acesso em: 3 ago. 2024.

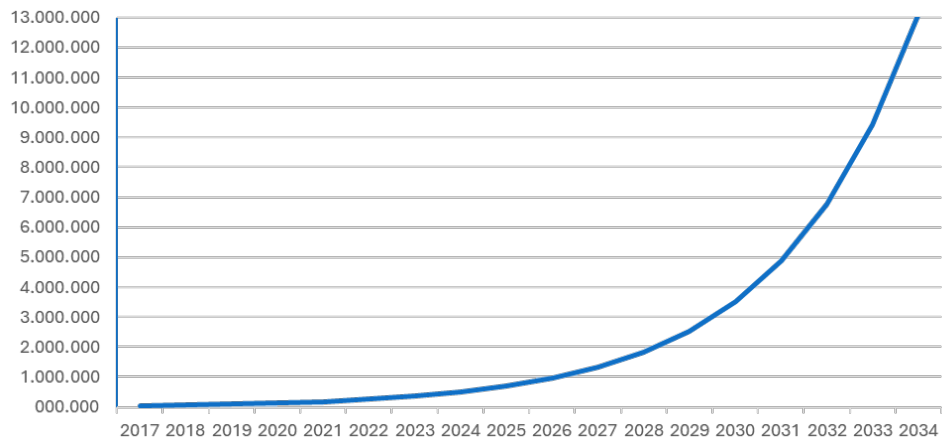
Figura 1 – Curva de projeção anual de recuperação da vegetação nativa



Fonte: Planaveg (2017).

Para além de outros problemas apontados adiante, a essa altura o Planaveg revelou suas primeiras deficiências. A projeção veiculada no plano não está de acordo com a fórmula da progressão geométrica que pode ser extraída a partir dos dados apresentados no documento: recuperação de 50 mil hectares no primeiro ano, e com uma taxa de crescimento anual e cumulativa de 38,73%. Tomando esses dados como premissas, é possível se chegar à fórmula matemática $an = a1 \times (1 + r)^{n-1}$, onde r é a taxa de crescimento anual, n o número de anos, an é o valor após n anos. A partir daí, a progressão é a seguinte:

Figura 2 – Curva de projeção anual de recuperação da vegetação nativa



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Planaveg (2017).

Figura 3 – Estimativas anuais de recuperação da vegetação nativa

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
50.000	69.365	96.230	133.500	185.205	256.934	356.445	494.496	686.014
2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
951.707	1.320.304	1.831.657	2.541.058	3.525.210	4.890.524	6.784.624	9.412.309	13.057.697

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Planaveg (2017).

Tomando como base os cálculos próprios, o tempo necessário para a recuperação dos 12 milhões de hectares levaria cerca de 17 anos, 8 meses e 26 dias, consolidando-se apenas em 2034, e não em 2030. Acredita-se que essa imprecisão ocorreu em razão da não atualização da estimativa para a data em que o plano foi instituído: o estudo utilizado como base é de 2013, mas a Proveg foi instituída apenas em 2017.

Uma segunda deficiência está relacionada não diretamente ao Planaveg, mas com as providências a serem adotadas em sequência à publicação do plano. O plano indicou adequadamente os fatores de sucesso para sua efetividade. Durante a elaboração do Planaveg, foi reconhecida a necessidade de se definir a responsabilidade dos atores envolvidos, considerando o cenário usual da política ambiental brasileira, marcada pela falta de coerência e pela sobreposição entre políticas públicas a cargo de entes e órgãos diversos. Um outro fator de sucesso apontado foi a criação de um sistema de monitoramento e avaliação de abrangência nacional.

Criou-se então um órgão colegiado para coordenar a implementação, o monitoramento e a avaliação do Planaveg, a Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg).

Para atingir suas finalidades, o Conaveg aprovou e publicou o plano operativo 2020-2023, por meio da Resolução Conaveg nº 5, de 18 de novembro de 2020, cerca de três anos após sua instituição. Por decisão do governo federal, sob o argumento de similaridade entre os objetivos, o plano concentrou as ações relativas à Proveg com aquelas relacionadas ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

O plano operativo 2020-2023 prevê objetivos, cada um com linhas de ação, metas, indicadores, resultados esperados, instituições responsáveis e biomas alcançados. Sob a linha “Recuperação da Vegetação Nativa”, o plano operativo 2020-2023 define as linhas de ação e as metas diretamente relacionadas à Proveg.

Em relação ao bioma Mata Atlântica, de especial relevância para este trabalho, o plano operativo 2020-2023 prevê, dentre suas metas, apenas uma que diz respeito apenas ao bioma atlântico e prevê a área a ser recuperada de forma precisa: a recuperação de 2.000 hectares, por meio do projeto Biodiversidade e Mudança Climática na Mata Atlântica. As demais linhas de ação e suas metas que envolvem a Mata Atlântica não são individualizadas por bioma. Também não estimam a área a ser recuperada direta ou indiretamente, com exceção da linha de ação “Revitalização de Bacias Hidrográficas por meio da recuperação de áreas degradadas, matas ciliares e nascentes”, que indica como meta a recuperação de 10.000 hectares como valor global a todos os biomas.

Como se verá adiante, a falta de dados individualizados e precisos dificulta a execução e o monitoramento da política pública, impactando seus fatores de sucesso.

4 Limitações e objetivos da pesquisa

Este artigo possui dois objetivos gerais: verificar se o Estado brasileiro executou a Proveg de modo efetivo e se observou o dever de monitorar sua implementação, execução e avaliação.

Inicialmente, pretendia-se adotar um recorte espacial restrito à Mata Atlântica – bioma com o maior déficit de vegetação nativa –, no âmbito dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e um recorte temporal entre os anos de 2020 e 2023, de modo a coincidir com o plano operativo de 2020-2023.

Contudo, diante da inexistência de dados individualizados por estado da federação, este trabalho adotou como recorte espacial o bioma da Mata Atlântica. Em relação ao recorte temporal, adotou-se o período entre 2017 e 2023, com uma inserção relativa ao período entre 2020 e 2023.

Como também não há dados individualizados por bioma, com o intuito de verificar a efetividade da Proveg no bioma atlântico, este artigo adotou uma premissa: a que 38% da área a ser recuperada, indicada na metas anuais consolidadas, corresponde ao bioma da Mata Atlântica. Essa premissa é baseada no dado do Planaveg que prevê que, do total de 12 milhões de hectares a serem recuperados, 38% dos correspondem a áreas no bioma da Mata Atlântica. Ou seja, a premissa é baseada na informação de que se a meta final é de que 38% da recuperação ocorra no bioma atlântico, considera-se que esse é o mesmo percentual anual de recuperação para o bioma.

Não se ignora que a premissa adotada sujeita as conclusões deste trabalho a possíveis distorções, considerando que a velocidade de regeneração dos biomas é variável. Não obstante, sua utilização se apresenta como necessária para a aferição da efetividade da política pública, diante das respostas insatisfatórias aos pedidos de acesso à informação encaminhados às instituições com atribuições na política pública, como se verá a seguir.

Adicionalmente, analisa-se também a efetividade da única meta individualizada para a Mata Atlântica: a recuperação de 2.000 hectares, por meio do projeto Biodiversidade e Mudança Climática na Mata Atlântica.

Portanto, a análise proposta será executada por meio do recorte espacial amplo – bioma da Mata Atlântica – e do recorte espacial restrito – projeto Biodiversidade e Mudança Climática na Mata Atlântica –, entre os anos de 2017 e 2023, com uma inserção relativa ao período entre 2020 e 2023.

5 Apresentação dos dados: *inputs*, *outputs* e (não) monitoramento

5.1 Inputs, outputs e não monitoramento do Planaveg

No período entre 23 de março de 2024 a 4 de julho de 2024, foram submetidos seis pedidos de acesso à informação aos órgãos e autarquias indicados no Planaveg e no plano operativo 2020-2023 como responsáveis pelas linhas de ação envolvendo a Mata Atlântica: Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática (MMA)^{18 19 20}, Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)²¹, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)²² e Serviço Florestal Brasileiro (SFB)²³ (Brasil, 2024b), (Brasil, 2024c), (Brasil, 2024d), (Brasil, 2024e), (Brasil, 2024f) e (Brasil, 2024g). Todos os pedidos foram encaminhados ao MMA, apesar dos órgãos destinatários originários possuírem atribuições previstas no plano operativo 2020-2023.

No âmbito do MMA, em 19 de abril de 2024, a Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais, por meio do Departamento de Florestas, informou que a gestão do órgão não tem conhecimento sobre a realização dos balanços dos relatórios anuais de 2020 a 2023. Informou ainda que as ações

¹⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Pedido de acesso à informação n. 02303.005518/2024-36*. 23 mar. 2024.

¹⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Pedido de acesso à informação n. 02303.009149/2024-51*. 22 mai. 2024.

²⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Pedido de acesso à informação n. 02303.009669/2024-63*. 30 mai. 2024.

²¹ BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. *Pedido de acesso à informação n. 59009.000306/2024-12*. 23 mar. 2024.

²² BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Pedido de acesso à informação n. 02303.009151/2024-20*. 22 mai. 2024.

²³ BRASIL. Serviço Florestal Brasileiro. *Pedido de acesso à informação n. 02303.005519/2024-81*. 23 mar. 2024.

para o alcance da meta relativa aos cinco primeiros anos do Planaveg não haviam sido implementadas, diante da falta de definição da responsabilidade de cada ente federativo, seus órgãos e autarquias²⁴.

Posteriormente, em 21 de junho de 2024, informou que um novo plano seria lançado em novembro de 2024 e que:

No processo de revisão em curso, diversas informações estão sendo compiladas, inclusive informações sobre as fontes de financiamento e os valores disponibilizados para a sua implementação. Portanto, os dados ora solicitados ainda estão sendo compilados pelas instituições que compõem a Conaveg²⁵.

Em 27 de junho de 2024, informou que a Conaveg estaria estabelecendo um sistema nacional de monitoramento, cujos primeiros resultados seriam divulgados até o final de 2024²⁶.

Além dos pedidos de acesso à informação, foi enviado um e-mail ao Conaveg em 6 de maio de 2024, respondido em 2 de julho, por meio do qual o órgão verificava o interesse no agendamento de uma reunião com representante do órgão. Na reunião, realizada em 17 de julho, a representante do órgão esclareceu os pontos previamente informados nos pedidos de acesso à informação, mas não houve apresentação de outros dados.

Analisando o teor dos dados coletados, o quadro revela que o governo federal, na qualidade de coordenador da política, não delimitou, de forma precisa a atribuição, dos diferentes entes federados, órgãos e autarquias envolvidos na implementação e execução da Proveg, entre 2017 e 2023. Revela ainda que esse quadro perdura até meados de 2024 e que o MMA, responsável pela elaboração dos balanços anuais do Planaveg, de acordo com o plano operativo 2020-2023, não cumpriu suas atribuições relativas ao monitoramento da política pública.

Verifica-se, no entanto, que a partir de junho de 2024, indícios de que o MMA passou a impulsionar – com um atraso de 7 anos – a implementação de um sistema de monitoramento do Planaveg e revisão de suas metas. Este processo, no entanto, encontra-se em curso e não houve divulgação de novas informações até o fechamento deste artigo.

E apesar da falta de um sistema de monitoramento no âmbito da política pública e da efetiva implementação do Planaveg pelo Estado brasileiro, foi possível analisar, nos recortes temporal e espacial propostos, os avanços e recuos da cobertura de vegetação nativa por meio de iniciativas da sociedade civil, como o projeto MapBiomias, da associação civil Observatório do Clima. A plataforma MapBiomias, relativa ao uso e cobertura do solo, dispõe de dados geoespaciais dos anos de 1985 a 2023.

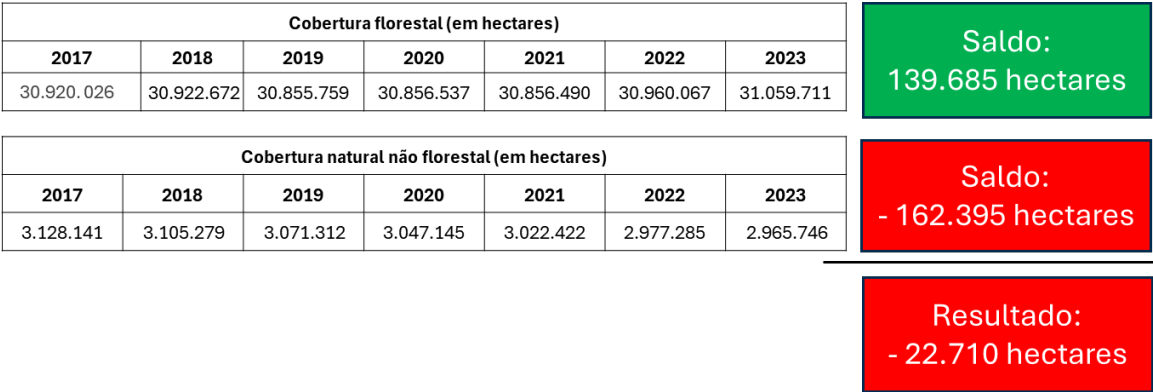
A série histórica dos anos 2017 e 2023, referente à cobertura florestal e à cobertura natural não florestal na Mata Atlântica, revela um avanço de 139.685 hectares de cobertura florestal e um recuo de 162.395 hectares de cobertura natural não florestal. Com isso, o saldo para o período foi negativo, representando uma perda de 22.710 hectares de cobertura vegetal do bioma da Mata Atlântica entre 2017 e 2023:

²⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Pedido de acesso à informação n. 02303.005518/2024-36*. 23 mar. 2024.

²⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Pedido de acesso à informação n. 02303.009149/2024-51*. 22 mai. 2024.

²⁶ BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Pedido de acesso à informação n. 02303.009151/2024-20*. 22 mai. 2024.

Figura 4 – Série histórica da cobertura florestal e natural não florestal



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da plataforma MapBiomias (2024).

A projeção de área recuperada entre 2017 e 2023, com base nos dados do Planaveg, era de 135.449 hectares²⁷. No que pese o avanço da cobertura florestal, o recuo da cobertura natural não florestal foi mais agressivo, tornando o resultado negativo no período e demonstrando que a recuperação, dissociada da prevenção e repressão de ilícitos, perde efetividade.

5.2 Inputs, outputs e não monitoramento da recuperação de 2.000 hectares, por meio do projeto Biodiversidade e Mudança Climática na Mata Atlântica

O plano operativo 2020-2023 previu a recuperação de 2.000 hectares nos mosaicos de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia (MAPES), de unidades de conservação da Mata Atlântica Central Fluminense (MCF), e de unidades de conservação do litoral sul do Estado de São Paulo e do Litoral do Estado do Paraná (Mosaico Lagamar).

A ação foi desenvolvida no âmbito do Projeto Mata Atlântica III, por meio de uma cooperação entre os governos do Brasil e da Alemanha, com recursos do Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW Entwicklungsbank), geridos pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade²⁸.

Entre os anos de 2020 e 2023, o Banco Alemão de Desenvolvimento transferiu recursos nos seguintes montantes²⁹:

Figura 5 – Recursos transferidos ao projeto Biodiversidade e Mudança Climática na Mata Atlântica

2020	2021	2022	2023
R\$ 2.634.000,00	R\$ 10.321.000,00	R\$ 11.282.000,00	R\$ 11.305.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Funbio (2024).

Com esses recursos, os relatórios anuais do Funbio entre os anos de 2020 e 2023 indicam que foram plantadas 70 mil mudas de espécies finais da sucessão ecológica e 15 mil mudas de plantio heterogêneo e

²⁷ Adotando a premissa de 38% da área relativa às metas anuais consolidadas corresponde ao bioma da Mata Atlântica e levando em conta a projeção retificada por meio deste artigo.

²⁸ FUNBIO. *Mata Atlântica*. 2023. Disponível em: https://www.funbio.org.br/programas_e_projetos/mata-atlantica/. Acesso em: 3 ago. 2024.

²⁹ FUNBIO. *Auditoria*. 2023. Disponível em: https://www.funbio.org.br/auditoria/?search&t=prog-proj&selected_program=15350. Acesso em: 3 ago. 2024.

reintroduzidas epífitas³⁰ em número não informado. Além disso, foi construído um viveiro com capacidade de gerar 250 mil mudas por ano, outros 50 viveiros foram estruturados e fortalecidos e houve capacitação de 2.200 pessoas mão de obra para o plantio das mudas³¹.

Segundo dados do relatório anual de 2023, com esses serviços prestados e bens fornecidos, foi possível que 2.700 hectares fossem postos em processo de recuperação.

6 Outcomes, inefetividade e falta de monitoramento

Afinal, o Estado brasileiro executou a Proveg de modo efetivo e observou o dever de monitorar sua implementação, execução e avaliação? A resposta é não.

A inefetividade e a falta de monitoramento ficam demonstradas pelo fato de que, mesmo após seis pedidos de acesso à informação, direcionados ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e ao Serviço Florestal Brasileiro³², o Estado brasileiro expressou que sequer possuía dados relativos à política.

A conclusão deste artigo somente foi possível com os dados obtidos junto à sociedade civil, como aqueles da plataforma Mapbiomas. E com esses dados, que demonstraram um recuo da cobertura vegetal no bioma Mata Atlântica entre 2017 e 2023, pode-se concluir que a diminuição da área coberta por vegetação nativa é consequência, dentre outros fatores, da inércia do Estado brasileiro, de seus órgãos e autarquias, na implementação da Proveg.

Pode-se constatar também que os esforços de recuperação, dissociados da prevenção e repressão de ilícitos ambientais, retiram a efetividade da política de recuperação. No caso do bioma atlântico, a cobertura florestal avançou em área superior à projetada para o período, mas o recuo na cobertura natural não florestal foi tão grande que o saldo final de cobertura vegetal nativa foi negativo.

Ainda sobre o avanço da cobertura florestal, cabe destacar que não foi possível observar uma relação de causa e efeito entre a Proveg e o avanço da cobertura vegetal florestal. Mesmo se tratando de uma política pública transversal, não se pode reconhecer um efeito indireto ou secundário, ou ainda afirmar que o resultado positivo é decorrência da mera existência normativa da política pública.

Mesmo porque a Proveg permanece em seu estágio inicial, sem que o Estado brasileiro, após elaborar suas linhas gerais, tenha adotado medidas para operacionalizar o plano, nomeadamente promover a divisão de responsabilidades entre os diversos entes, autarquias e órgãos públicos envolvidos.

O que se pode reconhecer é que a elaboração do Planaveg consistiu em um 1º ciclo de uma política pública ambiciosa, mas, para além disso, não houve efetiva implementação e execução desde sua criação, em 2017.

O Estado brasileiro também falhou ao não cumprir com o dever de monitorar sua implementação, execução e avaliação. O teor das respostas do Ministério do Meio Ambiente e da Mudança Climática são alarmantes e revelam a importância do monitoramento para a transparência pública e para a própria continuidade da política pública ao longo dos governos, na medida em que a gestão atual do ministério informou não possuir dados do que foi executado na gestão anterior.

³⁰ Plantas que crescem apoiadas em troncos, lianas e cipós.

³¹ FUNBIO. *Relatório Anual FUNBIO 2023*. 2023. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2024/04/RelatorioAnualFUNBIO2023.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2024.

³² Apesar de direcionados aos diferentes órgãos com atribuições previstas no plano operativo 2020-2023, todos os pedidos foram redirecionados ao Ministério do Meio Ambiente e da Mudança Climática, conforme mencionado anteriormente.

Se procedente a informação da inexistência de dados sobre a execução da política pública, o quadro revela a falta de compromisso com a efetividade dos direitos promovidos e com a eficiência do gasto público. Sem os dados, a administração se torna incapaz de avaliar o desempenho da política pública, propor revisões e verificar se o fim a que ela se destina está em vias de ser alcançado.

Se improcedente a informação, o quadro revela a falta de compromisso com a transparência pública e com o controle social da administração. Respostas no sentido de que inexistem dados compilados, de que uma base de dados está em vias de ser disponibilizada ou que deixam de enviar relatórios mencionados em comunicados públicos³³ podem demonstrar a intenção de ocultar informações prejudiciais à administração.

A proximidade entre os pedidos de acesso à informação e o período eleitoral, aliada a informação de que um relatório consolidado seria divulgado nos meses finais de 2024, isto é, após as eleições municipais, pode revelar indícios de que a não divulgação é estratégica, atendendo não ao interesse público, mas aos interesses imediatos dos administradores. Com isso, fica prejudicada a possibilidade dos cidadãos participarem dos processos de avaliação e revisão da política, comprometendo a dimensão procedimental do direito ao meio ambiente equilibrado e enfraquecendo a participação democrática.

No que tange ao bioma atlântico, somente uma única meta – aquela relativa à recuperação de 2.000 hectares no MAPES, no MCF e no Mosaico Lagamar – foi adequadamente executada e monitorada. Essa meta foi executada sob coordenação do Funbio, no âmbito do projeto Biodiversidade e Mudança Climática na Mata Atlântica.

Essa constatação traz indícios de que, na falta de uma adequada coordenação do governo federal, a gestão não governamental parece facilitar a gestão dos recursos, trazendo mais transparência e efetividade.

A conclusão acima não é definitiva, nem imune a críticas. A cobertura vegetal a ser restaurada pelo Funbio representou apenas 1,48% da meta de 135.449 hectares para o período, sendo que a restauração se concentrou em unidades de conservação. Sem dúvidas, o quadro facilita a execução das tarefas a seu cargo, considerando se tratar de uma área consideravelmente menor, e no interior de unidades de conservação, locais em que a recuperação tende a não sofrer resistência.

Ao revés, coube ao Estado brasileiro a parcela mais ambiciosa do plano para o período: restaurar e impulsionar a restauração em 98,52% das áreas, incluído terras particulares ou terras públicas irregularmente ocupadas. Responsabilidade em relação a qual não houve êxito.

7 Considerações finais

Este artigo buscou responder se o Estado brasileiro executou a Proveg de modo efetivo e se observou o dever de monitorar sua implementação, execução e avaliação. As respostas para ambas as perguntas foram negativas.

Não se pretende, com essa conclusão, mostrar apenas a inefetividade da Proveg e defender seu encerramento. Pretende-se sim, tornar transparente a gestão inefetiva da política pública, e com isso, pressionar o Estado brasileiro a rever a forma como tem impulsionado as comissões internas do Planaveg, a fim de que seus planos operativos se tornem claros, adequadamente coordenados e saiam do papel, de modo que a Proveg alcance sua dimensão de realidade.

³³ Como ocorreu no pedido de acesso à informação n. 02303.009669/2024-63, em que foi solicitada a disponibilização do Relatório de Balanço e Monitoramento do Planaveg (2017-2022), elaborado pela Câmara Consultiva Temática sobre monitoramento, avaliação e financiamento do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa – CCT Planaveg, mencionado no comunicado disponível na página 72, do Relatório de Gestão do MMA 2022, publicado em 31 de março de 2023, e disponível em <https://dados.mma.gov.br/dataset/11d5b169-4be2-470b-b325-c2e8d62b1d17/resource/7a066adf-3826-4028-a1dd-ff81309d3402/download/relatorio-de-gestao-2022-mma.pdf>.

A recuperação da vegetação nativa é fundamental para a proteção da biodiversidade, para a diminuição do número das queimadas, para a preservação de mananciais hídricos, para a garantia a um meio ambiente equilibrado e a um clima estável. No Estado Socioambiental de Direito³⁴, a defesa desse mínimo ambiental não é mera discricionariedade do Estado, mas verdadeiro imperativo de tutela³⁵.

Referências

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. *Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio*. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 03, p. 104-132. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397>. Acesso em: 3 ago. 2024.

BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. *Políticas Públicas e o dever de monitoramento: levando os direitos a sério*. Revista Brasileira de Políticas Públicas: RBPP, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. *Decreto n. 8.972, de 23 de janeiro de 2017*. Institui a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa – Proveg. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Pedido de acesso à informação n. 02303.009151/2024-20*. 22 mai. 2024.

BRASIL. *Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1965.

BRASIL. *Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Pedido de acesso à informação n. 02303.005518/2024-36*. 23 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Pedido de acesso à informação n. 02303.009149/2024-51*. 22 mai. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Pedido de acesso à informação n. 02303.009669/2024-63*. 30 mai. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa – Planaveg. 2017*. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/conservacao-1/politica-nacional-de-recuperacao-da-vegetacao-nativa/planaveg_plano_nacional_recuperacao_vegetacao_nativa.pdf. Acesso em: 26 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Plano Operativo 2020-2023*. 2020. Disponível em: https://dados.mma.gov.br/dataset/3e91aee-75c1-4523-b713-93555cec2065/resource/851bfbcf-461a-4bf8-84bb-f4cc44f04422/download/plano_operativo_2020_2023_do_plano_nacional_para_controle_do_desmatamento_ilegal_e_recuperacao_d.pdf. Acesso em: 26 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Relatório de Gestão 2022*. 2023. Disponível em: <https://dados.mma.gov.br/dataset/11d5b169-4be2-470b-b325-c2e8d62b1d17/resource/7a066adf-3826-4028-a1dd-ff81309d3402/download/relatorio-de-gestao-2022-mma.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2024.

³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. 2.ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017. p. 42.

³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. 2.ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017. p. 41.

BRASIL. Serviço Florestal Brasileiro. *Pedido de acesso à informação n. 02303.005519/2024-81*. 23 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. *Pedido de acesso à informação n. 59009.000306/2024-12*. 23 mar. 2024.

BRASIL. *Portaria Interministerial n. 230, de 14 de novembro de 2017*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 nov. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=115&data=16/11/2017&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 26 jul. 2024.

BRASIL. *Resolução Conaveg n. 5, de 18 de novembro de 2020*. Estabelece diretrizes para a implementação da Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.264.116*. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 mar. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em 12 jul. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas e direito administrativo*. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, v. 34, n. 133, p. 90-91, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>. Acesso em 12 jul. 2024.

FUNBIO. *Auditoria*. 2023. Disponível em: https://www.funbio.org.br/auditoria/?search&t=proj&selected_program=15350. Acesso em: 3 ago. 2024.

FUNBIO. *Mata Atlântica*. 2023. Disponível em: https://www.funbio.org.br/programas_e_projetos/mata-atlantica/. Acesso em: 3 ago. 2024.

FUNBIO. *Relatório Anual FUNBIO 2023*. 2023. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2024/04/RelatorioAnualFUNBIO2023.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2024.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA A SUSTENTABILIDADE. *O Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), no qual o IIS foi um dos idealizadores, tornou-se o Decreto Federal Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg)*. 2023. Disponível em: <https://www.iis-rio.org/noticias/o-plano-nacional-de-recuperacao-da-vegetacao-nativa-planaveg-no-qual-o-iis-foi-um-dos-idealizadores-tornou-se-o-decreto-federal-politica-nacional-de-recuperacao-da-vegetacao-nativa-prove/>. Acesso em: 3 ago. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *United in science report: climate summit*. 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/2019/09/22/united-in-science-report-climate-summit/>. Acesso em: 4 ago. 2024.

LENTON, Timothy Michael; ROCKSTRÖM, Johan; GIESEKE, Hannah; CRONA, Beatrice; DAI, Li; DRAGHI, Alejandra; GALLAGHER, Kevin; KOLOSKOVA, Anna. *Climate tipping points — too risky to bet against*. Nature, v. 575, p. 592-595, 2019. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03595-0>. Acesso em: 26 ago. 2024.

MAPBIOMAS. *Projeto MapBiomas – Coleção 2022 da Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso da Terra do Brasil*. Disponível em: <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/cobertura>. Acesso em: 30 maio 2024.

MASTRODI, Josué, IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. *Sobre o conceito de Políticas Públicas*. Revista de Direito Brasileira: RDB, Florianópolis, v. 24, n. 9, p.05-18, set./dez. 2019.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. *O Direito Humano ao Meio Ambiente na visão do STF: o papel da Corte no enfrentamento da crise climática*. Revista da Advocacia-Geral da União, Brasília, v. 22, n. 04, p. 262-280, dez. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. 2.ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. *Algumas notas sobre o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e a sua dimensão subjetiva e objetiva*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 10, n. 3. p.20-39, 2020. p. 26.

SARMENTO, Daniel. *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.