

A implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA) nos estados brasileiros

III Relatório de Acompanhamento

Março de 2016



Iniciativa de Observação,
Verificação e Aprendizagem do
CAR (Cadastro Ambiental Rural) e
regularização ambiental

Equipe Inovacar

Conservação Internacional

Rodrigo Medeiros

Vice Presidente da Conservação Internacional

Cristiano Vilaro

Diretor Senior de Política e Estratégia Institucional

Eugenio Pantoja

Diretor de Desenvolvimento Territorial

Gabriela Canto Pires Santos Savian

Coordenadora de Projetos

Consultores Inovacar

Jaime Gesisky

Mauro Oliveira Pires

Valmir Gabriel Ortega

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	4
Novos instrumentos	5
INTRODUÇÃO	7
Documentos básicos	8
CONTEXTO.....	9
Terceiro relatório	10
PRINCIPAIS ACHADOS E ANÁLISE	12
Situação geral do CAR na Amazônia Legal	12
Cadastramento nos assentamentos rurais	15
Programas de Regularização Ambiental na Amazônia Legal – Situação atual e lacunas.....	16
Avanços do PRA na Amazônia Legal.....	18
Desafios para implementação do PRA nos estados da Amazônia Legal.....	20
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22

APRESENTAÇÃO

Este documento é o Terceiro Relatório de Análise e Acompanhamento da Implementação do CAR na Amazônia. É um dos produtos resultantes da execução da Iniciativa de Observação, Verificação e Aprendizagem do CAR e do PRA – projeto INOVACAR executado pela Conservação Internacional (CI – Brasil), apoiado pela Climate and Land Use Alliance (CLUA).

Este Relatório não se pretende ser exaustivo sobre uma avaliação da implementação do CAR e do PRA na Amazônia, mas sim, trazer um retrato atual geral e reflexões sobre o andamento do processo de implementação destes instrumentos na região.

Para a elaboração deste Relatório foram utilizados referências atuais sobre a implementação do CAR e do PRA na Amazônia, como artigos, documentos, boletins informativos, sites especializados, dentre outros. Foram também realizados contatos com técnicos e especialistas no tema. Contudo, as principais avaliações e observações deste Terceiro Relatório baseiam-se nas reuniões realizadas com técnicos e representantes dos órgãos estaduais de meio ambiente e nas discussões e resultados das oficinas de troca de experiências realizadas em julho e em novembro de 2015 onde o tema foi tratado.

O Código Florestal, instituído em maio de 2012 pela lei federal nº 12.651 regulamenta a proteção da vegetação nativa em todo o território nacional e devido à sua importância para a conservação das paisagens naturais, por apontar caminhos para a recuperação de áreas já desmatadas e trazer novos mecanismos para a gestão ambiental nos territórios rurais, o processo de assimilação Código Florestal pela sociedade brasileira, bem como o cumprimento desta normativa são desafios para todos os segmentos conectados com a questão florestal.

Cumprir o Código Florestal é uma tarefa para governos, setor produtivo, academia e nós, organizações da sociedade civil.

Novos instrumentos

Ao ser criada, a nova lei florestal trouxe novos instrumentos para a gestão territorial rural, entre eles o Cadastro Ambiental Rural (CAR), uma ideia que não é necessariamente nova na sua formulação, mas sim em seu escopo e abrangência.

A partir da experiência que já vinha sendo feita por alguns estados Amazônicos no licenciamento ambiental de propriedades rurais – Mato Grosso e Pará, principalmente –, a nova lei incorporou a ideia de um cadastro ambiental rural de âmbito nacional, acoplado a ele um programa de regularização ambiental, bastante ambicioso, diga-se.

Na prática, o CAR previsto no Código Florestal funciona como um banco de informações sobre os imóveis rurais a partir de dados declarados pelos proprietários e imagens de satélite que mostram a delimitação dos imóveis rurais, as áreas de proteção permanente, de reserva legal, a área rural consolidada e as de interesse social e de utilidade pública.

Costuma-se dizer que o CAR é a porta de entrada para a regularização dos imóveis rurais, uma regularização, aliás, que passou a ser obrigatória com o advento da nova lei.

O passo seguinte nesse caminho são os Programas de Regularização Ambiental (PRAs), que devem cumprir a parte mais importante nesse processo, que é a recuperação da vegetação derrubada ilegalmente.

A geração de eventuais ativos cabe às Cotas de Reserva Ambiental (CRAs), que deverão favorecer àqueles que mantiveram suas matas em conformidade com a legislação em vigor até o momento. Este último passo ainda encontra-se muito incipiente no desenvolvimento.

A implementação de ambos os instrumentos é partilhada pelo governo federal e governos estaduais – e eventualmente os municípios, que têm papel chave na gestão territorial.

A sistematização do CAR cabe ao governo federal a partir dos dados declarados pelos proprietários rurais. Sempre em consonância com as diretrizes federais, os

estados devem promover e facilitar a inscrição dos imóveis e também criar os programas de regularização – etapa que ainda não começou na prática.

Sentindo a necessidade de entender a implementação do CAR e da criação dos Programas de Regularização Ambiental (PRA), a CI-Brasil lançou em 2013 a Iniciativa de Observação, Verificação e Aprendizagem do CAR e do PRA – INOVACAR.

Apoiada pela *Climate and Land Use Alliance (CLUA)*, a iniciativa visa promover o intercâmbio técnico entre estados da Amazônia Legal na implementação do Código Florestal e acompanhar a sua implementação, ampliando a transparência das ações dos governos pela sociedade civil.

O acompanhamento do Código Florestal pelo INOVACAR se dá de modo sistemático, por meio de relatórios e análises que indicam como estão as ações dos governos – que na maioria dos casos facilitam o acesso às informações prestadas durante entrevistas estruturadas em que são ouvidos os gestores ou representantes responsáveis pelo CAR e PRA nos órgãos ambientais nos estados.

Desde a sua criação, o INOVACAR já gerou dois relatórios com panoramas gerais da implementação do CAR na região amazônica e um sumário executivo com monitoramento da maioria dos estados brasileiros.

Ao final de 2015, o INOVACAR concluiu sua terceira rodada de análise, com um olhar mais qualitativo e cujo relatório trazemos agora ao público.

O documento sintetiza a situação do CAR e do PRA nos estados da Amazônia Legal no período de junho a dezembro de 2015 e busca lançar algumas luzes sobre a implementação do Código Florestal na região amazônica.

Boa leitura!

INTRODUÇÃO

O INOVACAR acompanha a implementação do Código Florestal no Brasil a partir de um recorte centrado nos nove estados da Amazônia Legal (PA, MT, AM, RO, RR, AC, AP, TO, MA).

Por meio de entrevistas feitas regularmente com os gestores desses governos, a iniciativa apura o desempenho dos estados na implementação da lei florestal, em especial seus instrumentos fundamentais, quais sejam: o CAR e o PRA.

Além de produzir análises qualificadas sobre a atuação dos governos e publicá-las para o acompanhamento por parte da sociedade civil – como estratégia para gerar transparência e controle social –, o INOVACAR também estabelece dinâmicas que favorecem a assimilação e a implementação da lei florestal pelos estados.

As análises se dão a partir de indicadores qualitativos criados especialmente para refletir os processos e ações que envolvem a atuação dos órgãos estaduais na implementação da lei. Esses indicadores geram infográficos que facilitam a leitura e o acompanhamento do desempenho dos estados.

Já as dinâmicas para a troca de experiências ocorrem durante frequentes intercâmbios presenciais promovidos pelo INOVACAR entre técnicos e especialistas dos órgãos estaduais de meio ambiente, encontros e reuniões entre os gestores e representantes dos governos com o intuito de compartilhar experiências e discutir procedimentos e gargalos do processo de implementação da lei.

Essas duas linhas de ação foram estabelecidas na perspectiva de incentivar a regularização ambiental na região e tentar reduzir a desigualdade entre os estados no que diz respeito ao cumprimento do Código Florestal.

Documentos básicos

Pode-se considerar que o ponto de partida para a atuação do INOVACAR, foram dois documentos elaborados pelo projeto: [O Cadastro Ambiental Rural na Amazônia](#) e [Cadastro Ambiental Rural – Das origens às perspectivas para a política ambiental](#).

Eles mostram como a experiência de alguns estados amazônicos no licenciamento ambiental rural – sobretudo o Mato Grosso e o Pará – foram inspiradoras para o atual modelo de Cadastro Ambiental Rural em vigor a partir do novo Código Florestal, tanto no aspecto técnico quanto no de política pública, e da qual devem ser retirados os exemplos de sucesso e também os que não deram certo, tornando-se assim mais efetiva a sua implementação. Recomendamos a leitura para todos os interessados em conhecer a gênese do cadastramento ambiental rural no país.

Em seguida, foram produzidos dois relatórios de acompanhamento da implementação do CAR e PRA nos estados da Amazônia Legal, lançados, respectivamente, em maio de 2014 e maio de 2015, [também disponíveis no site do INOVACAR](#).

Estes dois relatórios trouxeram pela primeira vez um panorama do andamento da implantação da regularização ambiental dos imóveis rurais indo além dos números de cadastros realizados pelos estados. Os documentos basearam-se em entrevistas semiestruturadas feitas com representantes dos órgãos estaduais de meio ambiente, e demonstraram a metodologia seguida por cada um na implementação do Código Florestal.

Diferentemente dos relatórios anteriores, o atual relatório tem como diferencial uma nova forma de análise que baseia-se tanto nas reuniões realizadas com técnicos e representantes dos órgãos estaduais de meio ambiente quanto nas discussões durante as oficinas de troca de experiências realizadas em julho e em novembro de 2015, com o enfoque principalmente na elaboração dos PRAs estaduais.

CONTEXTO

Apesar de a lei federal nº 12.651 – que instituiu o atual Código Florestal – ter sido sancionada em maio de 2012, sua implementação começou somente dois anos depois, em maio de 2014.

A partir desta data, iniciou a contagem de um ano – prorrogável por mais um ano –, para que os estados cumprissem a meta do cadastramento de todos os imóveis rurais de seus territórios.

Até maio de 2014, a situação encontrada nos estados demonstrava que, mesmo na região amazônica, com sua experiência anterior no licenciamento ambiental rural, havia poucos avanços no registro junto ao CAR federal, primeiro passo para a regularização ambiental, conforme a nova lei florestal.

A maioria dos estados da região aguardava pela regulamentação federal para iniciar o cadastramento. Além disso, eles não tinham infraestrutura e corpo técnico suficientes para cumprir a demanda. Esta situação foi claramente apontada no 1º Relatório de Acompanhamento do CAR na Amazônia publicado pelo INOVACAR. [Conheça aqui o documento.](#)

Um dos motivos para o atraso na implementação do CAR – e isso vale para todo o país – foi a eleição para Presidência da República e governos estaduais, em 2014, uma vez que a lei eleitoral brasileira restringe contratações e licitações durante o período eleitoral, e a isso soma-se o fato de que, principalmente nos estados, houve mudanças nos cargos ocupados pelos gestores.

Ao fim do prazo de um ano para o cadastramento, usando o dispositivo legal, o ministério do Meio Ambiente prorrogou o período de para tal. Isso ocorreu em maio de 2015 e, naquele momento, os estados da Amazônia Legal estavam avançados no cadastramento, se comparados aos das demais regiões do país. Esta situação devia-se, sobretudo, ao engajamento dos municípios ao cadastramento. Mesmo assim, havia lacunas significativas na região quanto à elaboração de marcos legais e regulatórios para o CAR e PRA e infraestrutura insuficiente nos órgãos estaduais de meio ambiente, conforme registrado no segundo relatório do INOVACAR, que pode ser conhecido [aqui](#).

Terceiro relatório

No segundo semestre de 2015, o INOVACAR preparou seu terceiro relatório sobre a situação do Código Florestal na região amazônica. Este novo documento difere dos anteriores em alguns aspectos fundamentais.

Para elaborar o relatório, foram ouvidos os gestores ligados aos órgãos estaduais por meio de entrevistas por e-mail, telefone e visitas presenciais e relatos feitos durante oficinas de troca de experiências promovidas pelo INOVACAR.

A atenção dos especialistas distanciou-se da análise de desempenho dos estados com base em números de registros de CAR e questões de infraestrutura – que mudaram pouco desde a última análise. Além disso, há questões metodológicas que podem suscitar diferentes interpretações quanto aos números reais dos cadastros ambientais rurais. Veja o box abaixo.

Desta vez, centrou-se na interpretação sobre como os governos estaduais estão se comportando em relação aos Programas de Regularização Ambiental (PRAs) e aos registros das pequenas propriedades e posses rurais (menores do que quatro módulos fiscais).

Evolução do CAR e a questão da base de dados do IBGE

A referência para a análise da evolução do CAR nos estados têm como linha de base o Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que tem como objetivo atualizar as informações das atividades econômicas no território brasileiro pelos indivíduos e empresas agropecuárias. O censo traz, por exemplo, o número e a área total dos estabelecimentos agropecuários e modos de utilização da terra.

O IBGE designa como estabelecimentos agropecuários as unidades de produção dedicada total ou parcialmente a atividades agropecuárias, florestais e aquícolas, subordinadas a uma única administração, do produtor ou administrador. A denominação independe de seu tamanho, forma jurídica ou localização, seja em área urbana ou rural (IBGE, 2006¹).

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) utilizam o Censo Agropecuário de 2006 como base para acompanhar a evolução dos números de registro de imóveis no Sistema de Cadastro Ambiental (SICAR).

¹ Censo agropecuário : 2006 : resultados preliminares. IBGE, 2006

Ocorre que o censo trata de estabelecimento agropecuário e não de imóvel rural como entendido pelo MMA em sua instrução normativa 02/2014². Um imóvel rural pode ter mais de um estabelecimento agropecuário e é possível que haja estabelecimentos agropecuários não sediados no imóvel rural.

Portanto, a diferença entre estabelecimento agropecuário nos termos utilizados no IBGE e imóvel rural segundo entendimento do MMA, precisa ser considerada para o cômputo do número de imóveis cadastrados no sistema federal.

Portanto, para se chegar próximo de uma quantificação realista do número de imóveis no território, seria necessária uma linha de base que considere tanto estabelecimentos agropecuários quanto as demais propriedades e posses rurais. Dessa forma, facilitaria o acompanhamento da evolução do cadastramento e a transparência dos dados.

Pela lei, cabe aos estados criar e estruturar os PRAs e apoiar esses proprietários e posseiros rurais na elaboração dos cadastros e da regularização de seus passivos ambientais.

Em maio de 2016 finaliza o prazo para o cadastro dos imóveis rurais e apesar dos esforços realizados pelos estados, grandes desafios ainda precisam ser superados.

O encerramento do prazo não significa que os cadastros não possam ser realizados posteriormente. Os proprietários e posseiros, porém, perderão os benefícios que a lei garantia aos que cumprirem o prazo legal.

Entre os benefícios para quem cumprir o prazo estão a suspensão de sanções em função de infrações administrativas por desmate ilegal em áreas de Área de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal (RL) e de uso restrito, cometidos até 22/07/2008 e o acesso a crédito bancário para atividades agrícolas com menores taxas de juros e prazos de pagamento.

² imóvel rural: o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, conforme disposto no inciso I do art. 4º da Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993

PRINCIPAIS ACHADOS E ANÁLISE

Situação geral do CAR na Amazônia Legal

Comparando-se com as demais regiões, a Amazônia destaca-se quando se trata dos números absolutos de registros no sistema federal de cadastramento mantido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB/MMA), o SICAR. Isso deve-se ao fato de que, na região, o novo instrumento da política ambiental já vinha, de alguma forma, sendo implementado antes mesmo da entrada em vigor do atual Código Florestal.

Os números mais expressivos são dos estados do Mato Grosso e Pará. Uma vez internalizados no SICAR, os registros do CAR desses dois estados fizeram com que os números nacionais subissem significativamente, já que estes vem realizando o cadastramento há quase uma década.

Apesar de ter um considerável número de imóveis cadastrados, o Mato Grosso ainda precisa dar apoio para o cadastramento dos pequenos proprietários e posseiros. Aguarda o recebimento de recursos do banco alemão de desenvolvimento, o KfW, para o trabalho em 45 municípios.

Embora tenha havido a migração de sua base de registro de CAR para o sistema federal, todos os cadastros feitos anteriormente à entrada em vigor do Código Florestal deverão ser complementados ou corrigidos.

O Pará centra esforços na elaboração do PRA e também na política de descentralização da gestão ambiental aos municípios. A migração dos dados para o sistema federal passou por dificuldades de comunicação entre sistemas e de recursos financeiros para tal ação. Atualmente, os cadastros previamente realizados no sistema estadual (SIMLAM) estão migrando para o sistema federal (SICAR).

Porém, assim como o caso mato-grossense, há diferença de padrões entre a estrutura do CAR paraense e a do SICAR federal, restando dúvidas sobre como lidar com o assunto. Espera-se que os proprietários e possuidores de imóveis rurais sejam convocados a complementar ou corrigir suas informações.

Até dezembro de 2015, o estado do Acre havia alcançado a sua meta de cadastramento dos pequenos imóveis rurais. Pará, Mato Grosso e Rondônia avançavam no cadastramento e na elaboração dos PRAs estaduais, enquanto que os demais estados avançavam nas estratégias de cadastramento.

Para além da quantidade de imóveis registrados, a experiência do Acre merece destaque dada sua estratégia para atingir a meta prevista na lei. O governo acriano utilizou um espaço físico próprio para atendimento aos proprietários e posseiros rurais e contratou equipes dedicadas ao apoio aos agricultores familiares.

O sistema oficial registra que a meta do governo do estado em atingir 24 mil imóveis foi cumprida. No momento, o governo promove a chamada “busca ativa” para os casos de imóveis rurais isolados e dos lotes de assentamentos rurais de reforma agrária.

O exemplo do estado pode servir de inspiração aos demais e esta conclusão tem sido bem recebida pelos gestores que participam das rodadas de trocas de experiências promovidas pelo INOVACAR.

No Amazonas, a estratégia de realização de mutirões integrados entre regularização ambiental e fundiária continua sendo empregada, porém em menor ritmo. Vale ressaltar que as distâncias físicas a serem transpostas no estado são significativamente maiores que em outros, o que dificulta o atendimento da população, ainda mais quando se considera a falta de recursos humanos e financeiros não apenas do órgão ambiental quanto do órgão oficial de assistência técnica e extensão rural, o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM).

No Maranhão, o processo de regularização ambiental durante o ano de 2015 foi incipiente. Apesar de o governo estadual ter contratado uma empresa para os serviços de cadastramento no final do ano de 2014, o contrato foi cancelado, levando à criação de forças-tarefa na capacitação de técnicos dos municípios, porém sem grandes investimentos no cadastramento em si.

Rondônia alcançou sucesso na mobilização dos proprietários e detentores de posses rurais para o cadastramento. O estado vem buscando agilizar a

regularização dos passivos ambientais com vistas a ampliar o acesso a créditos e mercados por parte dos produtores rurais. Em setembro de 2015, o governo estadual começou a elaborar seu PRA.

No estado do Tocantins, a mobilização para o cadastramento tem sido feita pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) principalmente em feiras agropecuárias, além de mutirões nos escritórios da assistência técnica e extensão rural. No estado o cadastro alcançou um quarto do total de imóveis rurais do território.

A Ruraltins, responsável pela ATER no estado instituiu a portaria nº 126/2015 definindo valores para a cobrança de taxa para a realização do CAR para proprietários rurais que não têm a Declaração de Aptidão (DAP) do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), encaixando-os no conceito de agricultores familiares. Dentre os estados da Amazônia Legal, o Tocantins é o único que utiliza o procedimento de cobrança de taxa para que equipe de ATER realize o cadastramento ambiental rural deste tipo de imóveis. As demais instituições envolvidas não se utilizam da cobrança de taxas para realizar o cadastramento.

Em Roraima e no Amapá, ainda não foram implementadas estratégias para o cadastramento por falta de recursos financeiros. Nestes estados, os cadastros existentes foram feitos individualmente por interesse dos proprietários rurais ou posseiros ou por cadastramento dos assentamentos rurais feito pelo governo federal.

Roraima conseguiu financiamento do Fundo Amazônia no final de 2015. O Amapá está em processo de elaboração do seu projeto a ser apresentado ao Fundo Amazônia, o que demandará mais tempo para o processo de regularização das propriedades deste estado.

Cadastramento nos assentamentos rurais

De acordo com a Instrução Normativa (IN) 02/2014 do Ministério do Meio Ambiente (MMA), “é de responsabilidade do órgão competente a inscrição no CAR dos assentamentos da Reforma Agrária”. Primeiramente, diz a norma, cabe ao órgão informar o perímetro e as feições ambientais do assentamento e a lista dos beneficiários. Em um segundo momento, dizer qual o perímetro individual de cada um dos lotes.

A finalidade é conhecer os ativos e passivos ambientais definidos no Código Florestal: Reserva Legal, Área de Preservação Permanente e Área de Uso Restrito.

Se identificados passivos ambientais referentes a essas áreas, deverá ocorrer a adesão ao PRA, devendo o órgão fundiário ser solidário na regularização ambiental juntamente com os assentados de áreas coletivas, ainda conforme a IN.

Desde o ano de 2014, os assentamentos rurais vêm sendo cadastrados através de um módulo específico no sistema eletrônico do governo federal que registra o CAR.

O INCRA já repassou ao SFB as informações de aproximadamente cinco mil de um total de sete mil assentamentos rurais. A expectativa era de que até o fim de 2015 já tivessem sido inseridos no SICAR todos os assentamentos. Apesar dos avanços, grande desafio está por vir na fase de delimitação do lote a lote, identificando seus referidos beneficiários e a regularização dos passivos ambientais destes.

Programas de Regularização Ambiental na Amazônia Legal – Situação atual e lacunas

Em seu artigo 59º, o Código Florestal incumbe a União, os estados e o Distrito Federal de implantar os Programas de Regularização Ambiental (PRAs). É por meio desses programas que os detentores de imóveis rurais que desmataram suas propriedades ilegalmente até 22 de julho de 2008 poderão entrar no caminho certo e cumprir a lei.

Quem se cadastrar no prazo previsto em lei, assumirá seus passivos e se comprometerá, por meio do PRA, a recuperar o que desmatou ilegalmente podendo ter suspensas multas aplicadas até aquela data.

A adesão também implica em responsabilidades. O decreto federal nº 7.830/2012 define os PRAs como um “conjunto de ações e iniciativas a serem desenvolvidas pelos proprietários e posseiros rurais com objetivo de adequar e promover a regularização ambiental”.

A legislação define ainda os seguintes instrumentos do PRA: o CAR, o termo de compromisso para a adesão, o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas (PRADA) e as Cotas de Reservas Ambientais (CRAs). A IN também reforça o CAR como condição obrigatória para a adesão ao PRA.

Já o decreto federal nº 8.235/2014 trouxe normas gerais complementares aos PRAs reiterando a responsabilidade dos estados e do Distrito Federal na sua implantação, observando como requisitos o termo de compromisso; mecanismos de controle e acompanhamento da recomposição, recuperação, regeneração ou compensação e de integração das informações no SICAR; e mecanismos de acompanhamento da suspensão e extinção da punibilidade das infrações ocorridas anteriormente a 22 de julho de 2008.

A mesma norma também institui o Programa Mais Ambiente Brasil, coordenado pelo MMA, com objetivo de apoiar, articular e integrar os PRAs dos estados e do Distrito Federal. Neste programa é definido que as ações de apoio à regularização ambiental dos imóveis rurais são, em especial, educação ambiental, assistência técnica e extensão rural, produção e distribuição de sementes e mudas, e capacitação de gestores públicos envolvidos no processo

de regularização ambiental dos imóveis e posses dos Estados e Distrito Federal (Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa - PLANAVEG).

Apesar de ter sido estabelecido prazo de um ano, prorrogável por mais um, a partir da publicação da lei nº 12.651/12 para que os estados criassem os seus PRAs, apenas alguns estados avançaram neste sentido.

Avanços do PRA na Amazônia Legal

Quatro estados conseguiram avançar, em diferentes estágios, nos Programas de Regularização Ambiental na região amazônica: Pará, Mato Grosso, Acre, Rondônia.

Em setembro de 2015, o Pará publicou o decreto estadual nº 1.379/2015, instituindo o seu programa de regularização dos passivos ambientais, com prazo de quatro meses e meio para ser implementado. O prazo tinha previsão para durar até meados de janeiro de 2016, quando lançaram regulamentação complementar IN 01/2016, definindo o passo a passo para a adesão ao PRA, ainda em formato físico enquanto o módulo do sistema para adesão não está pronto.

Rondônia havia lançado decreto nº 17.940/2013 instituindo o PRA, mas não o regulamentou ou implementou ainda. E o Acre está definindo os critérios técnicos para implementar seu PRA.

Estes estados seguem basicamente o mesmo formato de PRAs, elaborando os parâmetros técnicos – composto pela descrição das metodologias de elaboração, avaliação e monitoramento dos PRADAS – como alicerce ao programa de regularização dos passivos ambientais, compreendendo as seguintes fases:

- 1) Consultas institucionais aos órgãos governamentais envolvidos;
- 2) Levantamentos de experiências de recomposição de áreas degradadas composto pela definição das ações para recomposição, os PRADAS e opções para o uso das CRAs;
- 3) Lista de espécies para recomposição de áreas degradadas com manuais técnicos, roteiro para avaliação dos PRADAS e avaliação e monitoramento dos TCAs;
- 4) Arcabouço técnico.

O Pará está também buscando a municipalização da gestão ambiental para aliviar a quantidade de processos tratados pelo órgão ambiental do estado. Nesse sentido, discutem a possibilidade de o município responsabilizar-se pela análise ou validação do CAR.

No mesmo formato do Pará, Acre e Rondônia estão elaborando os parâmetros técnicos que servirão como base para o marco legal de seus PRAs, conservando suas particularidades regionais e conjunturas estaduais.

Vale salientar o processo no Acre, que desde o princípio está trazendo à discussão os órgãos ligados à assistência técnica e extensão rural, representados pela SEAPROF, EMATER e ATERs privadas (em sua grande parte ONGs que prestam assessoria à agricultura familiar e assentamentos rurais).

Outros modelos para a elaboração dos PRAs

No Mato Grosso, a elaboração do PRA está sendo feita pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), através de um Grupo de Trabalho (GT), juntamente com a Embrapa, com a incumbência de criar uma “chave de recomendação” com base na qual o sistema de PRA será desenvolvido, buscando reduzir o enfoque no projeto de recomposição e focando nos resultados da implantação desses projetos e grande preocupação com o monitoramento do cumprimento dos TCAs e PRADAs.

Um decreto já foi publicado para a instituição do PRA no estado (decreto estadual nº 420/2016) e uma normativa deverá ser elaborada para a regulamentação dos procedimentos da adesão ao PRA.

O estado serviu de laboratório para a aplicação do módulo de análise dos CARs inserido no sistema federal, através do trabalho da equipe de georreferenciamento do órgão de meio ambiente, que já tem larga experiência com mapeamento digital.

O Amazonas segue uma diferente metodologia, com a revisão da legislação ambiental para elaboração do marco legal do CAR e PRA antes de traçarem os parâmetros técnicos para o PRA e PRADA.

A lei nº 3.535, que estabeleceu a política de regularização ambiental dos imóveis rurais do estado é de 2011, ou seja, anterior ao novo Código Florestal. Assim, para a adequação jurídica da regularização ambiental no estado, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Amazonas (SEMA) e o Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM) reuniram-se no final do ano de 2015

com representantes de instituições públicas e privadas para apresentar a minuta da lei, que está em discussão interna no governo.

Desafios para implementação do PRA nos estados da Amazônia Legal

Antes mesmo de iniciar a implementação dos programas estaduais de regularização ambiental, os estados ainda enfrentam desafios para o cadastramento. Faltam recursos financeiros, infraestrutura, recursos humanos principalmente para o alcance dos pequenos proprietários e posseiros.

Para o módulo de análise, os técnicos dos órgãos de meio ambiente estaduais preveem dificuldades decorrentes da sobreposição de polígonos de áreas cadastradas para a fase de análise e validação destes. Essa sobreposição de polígonos aliada a não análise das questões fundiárias, problemas fundiários característicos da Amazônia, que mesmo não estando interligados com a questão ambiental, influenciam nas áreas totais das propriedades e posses rurais e na qualidade dos registros .

Portanto, é muito importante e necessário melhorar o sistema como um todo para que ele incorpore as peculiaridades da realidade amazônica, incluindo insumos de alta qualidade que agilizem o processo de análise dos cadastros, o fortalecimento do quadro técnico e o provimento de infraestrutura de tecnologia de informação nos estados.

Para a implementação dos PRAs, a primeira grande dificuldade dos estados da Amazônia Legal é a priorização deste processo tornando-o uma ação de governo. Falta ainda a integração com outros programas que apoiem sua implementação e com instrumentos econômicos e incentivos tributários, como o Pagamento por Serviços Ambientais, e a integração entre estado e municípios para uma atuação conjugada.

É fundamental também traçar metodologias para a recomposição dos passivos ambientais que tragam viabilidade econômica às áreas a serem recuperadas, além de recursos financeiros ligados à fundos específicos para a implantação do PRA.

Do ponto de vista técnico, os desafios são o mapeamento completo da situação ambiental para a recomendação à elaboração dos PRADAs, a mínima automatização do sistema de PRA, o levantamento das cadeias florestais (viveiros, coletores de sementes, fornecedores), a regulamentação da compensação de Reserva Legal e das CRAs e o fortalecimento da assistência técnica rural para atuar na implementação dos PRAs.

Falta também regulamentar o modelo de compensações de Reserva Legal entre os estados, em UCs ou entre propriedades, além das Cotas de Reserva Ambiental (CRAs).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto que em alguns estados da Amazônia Legal o cadastramento avançou de forma significativa, outros estados tiveram uma evolução mais lenta. Outros, ainda desenham suas estratégias de cadastramento ambiental dos imóveis.

Os estados relatam a falta de recursos financeiros seja para ainda realização do cadastramento, seja para a implementação dos outros instrumentos como o PRA,

Em certa medida, a etapa de análise dos cadastros está progredindo na região, com período de experimentação do módulo do sistema federal no Mato Grosso para elencar as devidas correções e customizações do sistema, assim como a customização do módulo federal realizada pela SEMA do Acre.

Apesar de não ser estritamente necessária para o início da implementação do PRA, é importante a qualidade com que estes cadastros chegam à fase de regularização ambiental, e por isso é primordial que esta fase tenha uma concentração de esforços nestes últimos meses do prazo do cadastramento. Este processo pode ser agilizado com o compartilhamento de customizações entre os estados e a construção de parcerias para a análise, a exemplo do que ocorre em Rondônia.

A elaboração dos PRAs pelos estados que já tinham experiência em regularização ambiental (Mato Grosso e Pará) aproveita a experiência com processos que não funcionavam no passado, encontrando alternativas atualmente. É o caso do foco para a construção de sistema automatizado que contribua na recomendação de metodologias adaptadas à situação ambiental a que se refere o PRADA (com base nos parâmetros técnicos), reduzindo a demanda de análise dos projetos, transferindo o foco para o acompanhamento dos resultados alcançados com a implantação destes projetos de recuperação ambiental.

O monitoramento, uma dificuldade que já existe há anos, continua sendo um gargalo no processo. A expectativa se dá na automatização dos sistemas de monitoramento e utilização de novas tecnologias.

O CAR pode ainda integrar-se à gestão ambiental rural das propriedades. E para isso o trabalho de assistência técnica rural é essencial. Para além do apoio ao cadastramento aos agricultores familiares e à adesão ao PRA, com a elaboração dos PRADAs, é importante que a assistência rural acompanhe a implantação dos projetos de recomposição a fim de trabalhar o viés econômico das áreas recuperadas, bem como o planejamento da propriedade a fim de maximizar a produção nas demais áreas. Para isso será preciso definir claramente as funções dos órgãos ambientais e da ATER no processo de regularização ambiental, bem como a responsabilidade pelos custos da recuperação ambiental, além do fortalecimento da ATER.