

ANÁLISE e VALIDAÇÃO do CAR no ESTADO do Amapá

Julho de 2019

©Análise e validação do CAR no Estado do Amapá

Projeto ValidaCAR

Realização



Apoio



Licenças de uso de conteúdo
Creative Commons (CC)
<http://creativecommons.org/>



Atribuição-NãoComercial-Compartilha
Igual CC BY-NC-SA

Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir deste trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Sumário

- 4** Apresentação
- 5** Aspectos institucionais
- 5** Equipe e Recursos
- 6** Regulamentações e procedimentos
- 7** Bases de referência para a análise dos cadastros
- 7** Principais gargalos
- 9** Análise dos cadastros
- 9** Perfil fundiário dos imóveis inscritos
- 9** Sobreposições e situação dos cadastros
- 12** Área cadastrada e vazios
- 13** Excedentes e passivos em relação ao Código Florestal
- 15** Anexo



Apresentação

Esta publicação faz parte do **Projeto ValidaCAR**, apoiado pela Gordon e Betty Moore Foundation, que busca construir soluções para acelerar a validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) em áreas florestais. Esse trabalho é o resultado de um esforço conjunto entre instituições membros do **Observatório do Código Florestal** e gestores públicos de órgãos estaduais de meio ambiente da Amazônia e do Cerrado.

O Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) é hoje o principal marco regulatório para a gestão de florestas e demais formas de vegetação em imóveis rurais no Brasil. A sua implantação efetiva é fundamental para conciliar o aprimoramento e expansão da produção agropecuária com a conservação ambiental.

O CAR, registro público eletrônico de imóveis rurais em âmbito nacional, é um dos instrumentos essenciais para a implementação dessa lei. Com o objetivo de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compõe uma base de dados destinada ao controle, monitoramento, planejamento ambiental e combate ao desmatamento.

Aos governos estaduais e do Distrito Federal competem funções decisivas na aplicação da lei florestal. Cabe a eles analisar os mais de 5 milhões de imóveis inscritos no CAR em todo o país, verificando a veracidade das informações declaradas e identificando os passivos e excedentes de vegetação natural em relação às exigências legais. Essa etapa é fundamental para garantir a efetividade da implementação da lei e a segurança jurídica de proprietários e possuidores rurais.

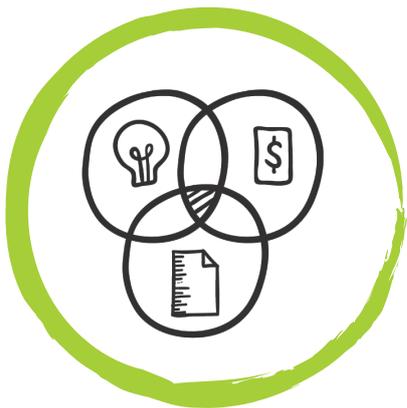
Assim, essa publicação tem como principal objetivo disponibilizar informações sobre a implementação do Código Florestal no estado do Amapá, com especial destaque para aquelas relacionadas à análise e validação dos cadastros. As informações apresentadas foram levantadas com os gestores da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA-AP)¹. Já as análises espaciais e mapas foram gerados a partir dos dados do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental (Sicar)².

Além dessa primeira etapa de diagnóstico, as atividades do **Projeto ValidaCAR** também abarcam o desenvolvimento de um plano estratégico para a análise e validação do CAR, o mapeamento de financiadores para essa agenda e a proposição de arranjos institucionais para captação de recursos externos. Com isso, espera-se fornecer subsídios suficientes para o avanço da implementação do Código Florestal no Amapá.

Serão apresentados dados sobre a capacidade institucional do órgão estadual de meio ambiente (Oema), as regulamentações que subsidiam a atuação da equipe, os procedimentos criados e bases de referência disponíveis. Além disso, foram feitas análises sobre o perfil fundiário dos imóveis inscritos no CAR e produzidas informações relacionadas a qualidade desses cadastros.

1. Informações levantadas em janeiro de 2019.

2. Dados obtidos em: <http://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>. Data de atualização da base: outubro de 2018.



Aspectos institucionais

Para compreender qual a estrutura que o Estado detém para atender as demandas geradas pelo CAR, foi realizado um levantamento com os gestores e técnicos sobre a capacidade institucional do órgão de meio ambiente. Assim, nessa seção serão apresentados dados da Oema referentes à equipe e recursos financeiros disponíveis, normas e procedimentos estabelecidos, bem como informações gerais das bases de referência espacial utilizadas na etapa de análise. A partir desses elementos, foram identificados os principais gargalos para assegurar o avanço da implementação do CAR no estado.

Equipe e Recursos

No Amapá, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente é o órgão encarregado pela gestão e implementação do Código Florestal. Com sede na capital, Macapá, e escritórios regionais relacionados a gestão de unidades de conservação, a SEMA-AP é dividida em quatro coordenadorias (**Anexo A**).

Recentemente, a Coordenadoria de Geoprocessamento e Tecnologia da Informação Ambiental (CGTIA) assumiu as atividades relacionadas ao CAR. A equipe que trabalhará com o CAR ainda não está formada, e deverá se estruturar nos próximos meses.

A busca por recursos extraorçamentários para implementar o CAR foi iniciada em 2014, quando o Estado elaborou uma proposta ao Fundo Amazônia. Contudo, o projeto foi retirado antes de serem concluídas as negociações³.

Em 2017, foi aprovado pelo Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente (FERMA) o Projeto CAR, da SEMA-AP, voltado ao cadastramento de imóveis inseridos em Unidades de Conservação estaduais e no seu entorno. O projeto possibilitou a aquisição de equipamentos como computadores e GPS, aluguel de veículos, além de custear gastos com viagens e diárias da equipe.



3. Informação repassada pela equipe do Fundo Amazônia.

Foi montada uma equipe exclusiva para atuar na implementação do CAR, com servidores da SEMA-AP, do Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP), da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural (SDR), do Instituto Estadual de Florestas e do Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP). Com isso, foi criada a sala de atendimento do CAR na capital, que apoiou o cadastramento de produtores de até 4 módulos fiscais, e realizados mutirões para divulgação e coleta dos dados georreferenciados dos imóveis.

O valor total do projeto era de 1,5 milhão de reais. Devido à morosidade dos processos licitatórios, foi utilizado cerca de 40% do valor orçado e o restante do recurso retornou ao FERMA. Com o término do projeto, a sala de atendimento e a articulação entre os diferentes órgãos foram interrompidas.

Para os próximos anos, não existem perspectivas claras de recursos destinados à regularização ambiental. O Plano Plurianual de 2016 a 2019 não possui orçamento para o CAR e a SEMA-AP já se encontra com recursos orçamentários limitados.

Dada a escassez de recursos, o CAR no estado continua na etapa de cadastramento. A SEMA-AP utiliza o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) e recebeu o módulo de análise repassado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Parte da equipe foi capacitada para sua utilização pelo SFB, mas novas formações ainda precisam ser realizadas.



Regulamentações e procedimentos

A legislação ambiental estadual não foi atualizada após o Código Florestal. Entre os anos de 2012 e 2013, foi contratada uma consultoria para elaboração de uma minuta de norma que regulamentaria a ação do Estado no CAR e no Programa de Regularização Ambiental (PRA), mas não foi aprovada. Assim, as ações do Estado são pautadas pelas normas federais.

Como o Amapá detém mais de 65% de áreas protegidas em seu território, o Zoneamento Ecológico- Econômico (ZEE) é relevante para análise dos cadastros, pois poderá alterar os percentuais mínimos da Reserva Legal (Art.12, § 4º, Lei 12.651/2012). O Estado ainda não tem ZEE aprovado, porém o governo divulgou que contratará a Embrapa para elaborá-lo⁴.

⁴. Notícia divulgada em dezembro de 2018 em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1412/gea-vai-contratar-embrapa-para-executar-zoneamento-economico-e-cadastro-ambiental-rural>.

As principais normas aplicadas são:

LEI FEDERAL Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012: dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.

DECRETO FEDERAL Nº 7.830, DE 17 DE OUTUBRO DE 2012: dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental.

DECRETO FEDERAL Nº 8.235, DE 5 DE MAIO DE 2014: estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal e institui o Programa Mais Ambiente Brasil.

INSTRUÇÃO NORMATIVA MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE Nº 2, DE 5 DE MAIO DE 2014: dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural-SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural CAR.

INSTRUÇÃO NORMATIVA MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE Nº 3, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2014: institui a Política de Integração e Segurança da Informação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural.



Bases de referência para a análise dos cadastros

No site da SEMA-AP estão disponibilizadas bases vetoriais do estado para diferentes feições⁵ (Tabela 1). Contudo, a base cartográfica oficial está sendo atualizada por meio de uma parceria com o Exército. Com resolução de 1:25.000, a base tem previsão de conclusão ainda em 2019. As bases de referência adicionais às existentes no módulo de análise do Sicar são fundamentais para garantir a qualidade e a celeridade na validação dos cadastros.



Principais gargalos

A partir dos aspectos institucionais comentados, foram identificados desafios a serem superados para garantir maior celeridade, transparência e segurança jurídica na análise do CAR no Amapá (Tabela 2).

5. <http://www.sema.ap.gov.br/interno.php?dm=745>. Último acesso em: 21/03/2019.

TABELA 1. Descrição das bases vetoriais disponibilizadas pela SEMA-AP

Bases de referência	Resolução Temporal	Escala	Descrição
Hidrografia	2003	1:10.000; 1:40.000; 1:50.000	Malha hidrográfica representada por vetores do tipo linhas, sem informações sobre a largura dos cursos d'água. Os atributos do shapefile contemplam o nome do rio, regime, fluxo e ano da elaboração das feições.
Vegetação	Não informado no metadados	1:50.000 (aproximado)	Base apresenta uma classificação das fitofisionomias da vegetação de Amapá. Essa classificação está nomeada como Vegetação adaptativa Sipam.
Unidades de Conservação	2013	1:25 mil (aproximado)	Base contendo: nome, jurisdição, categoria e o decreto da criação da UC. A base da FLOTA/AP contém apenas o nome e jurisdição. A base apresenta deslocamento do shapefile em relação a imagem.
Terras Indígenas e	2013	Não informado no metadados	Base apresenta os atributos: nome da TI, etnia, localização de grupo de aldeias.
Assentamentos	Não informado no metadados	Não informado no metadados	Base dos Projetos de Assentamento contendo apenas o nome do assentamento.
Quilombos	2013	Não informado no metadados	Base possui os atributos: nome do quilombo e observação referente a sua regularização.
Terras Indígenas e	2013	Não informado no metadados	Base apresenta os atributos: nome da TI, etnia, localização de grupo de aldeias.
Áreas do exército	Não informado no metadados	Não informado no metadados	Base não possui nenhum atributo, somente a delimitação da área por um vetor do tipo polígono.

TABELA 2. Desafios para implementação do CAR no Estado do Amapá

Dimensão	Desafio
Equipe e recursos	<p>Não há perspectivas pelo Estado de acesso a fundos ou recurso de outros doadores para custear as atividades de mobilização e apoio a inscrição e análise dos cadastros.</p> <p>Faltam sala e equipamentos para equipe da SEMA-AP dedicada ao CAR. Além disso, a disponibilidade de veículos e combustível para a ação de cadastramento nos municípios é insuficiente.</p> <p>Falta equipe técnica exclusiva, fixa e capacitada para atender CAR (inscrição e análise) e PRA. As demandas são por profissionais que possam apoiar a inscrição de imóveis com até 4 módulos fiscais nos municípios, analisar os cadastros existentes e realizar vistoriais quando necessário.</p>
Regulamentações e procedimentos	O Estado ainda não possui regulamentações estaduais para CAR e PRA, assim como procedimentos estabelecidos para a etapa de análise.
Articulação interinstitucional	Diferentes órgãos estaduais (IMAP, RURAP, SDR e IEF) e outros parceiros (Prefeituras e Sindicatos) estão envolvidos ou demonstram interesse na execução de atividades relacionadas a regularização ambiental, contudo ainda não foi definida uma ação coordenada entre as diferentes instituições.
Bases espaciais	As imagens de satélite do Estado disponíveis no Sicar estão em partes encobertas por nuvens. É necessário entender como essas imagens afetam a análise automática feita pelo sistema.



Análise dos cadastros

Além dos aspectos institucionais levantados com o órgão estadual de meio ambiente, foi analisada a situação do estado em relação às áreas cadastradas. Assim, identificamos o perfil fundiário dos imóveis inscritos, as sobreposições e sua influência na geração de pendências durante a análise. Foram verificadas também as áreas que ainda necessitam ser cadastradas, e podem demandar do órgão esforços de mobilização para cadastramento.

Perfil fundiário dos imóveis inscritos

A base de dados do Sicar para consulta pública detinha, em dezembro de 2018, 3.790 imóveis rurais inscritos no CAR⁶ no estado do Amapá, que somam mais de 4 milhões de hectares em área cadastrada (**Tabela 3**). Grande parte desses cadastros (66%) são de imóveis com até 4 módulos fiscais⁷ (MF), que respondem também pela maior parcela da área cadastrada (39%). Destacam-se ainda os cadastros referentes a territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), que representam 28% do total de área cadastrada.

TABELA 3. Perfil dos imóveis inscritos no CAR no estado

Classe dos imóveis	Imóveis		Área cadastrada	
	Nº	%	Área (ha)	%
Menor de 4 MF	2.513	66%	1.546.104	39%
De 4 a 15 MF	964	25%	637.373	16%
Maior de 15 MF	110	3%	704.327	18%
Territórios de PCTs	203	5%	1.123.121	28%
Total	3.790	100%	4.010.926	100%



Sobreposições e situação dos cadastros

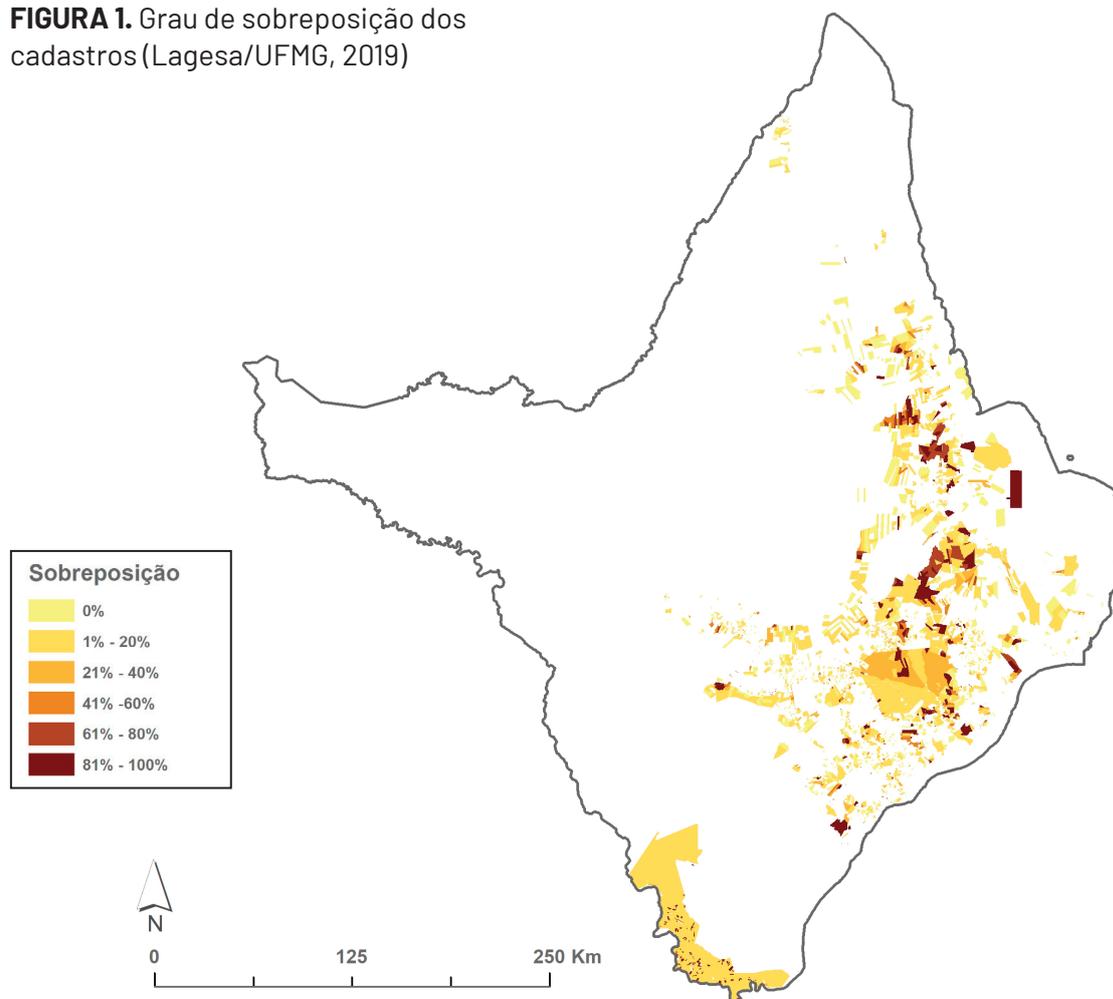
Cerca de 66% dos cadastros possui algum grau de sobreposição com um ou mais imóveis rurais inscritos no CAR ou com áreas protegidas (**Figura 1**). Do ponto de vista da análise e validação dos cadastros, um indicador relevante de qualidade do CAR refere-se à classificação dos cadastros como pendentes ou ativos em função dos critérios estabelecidos pela legislação para os percentuais de sobreposições.

6. Os dados atualizados em 10/04/2019, mostram um número maior de cadastros inscritos, cerca de 5.973 imóveis. No entanto, as análises foram realizadas com bases de dados acessadas anteriormente a essa data.

7. Os imóveis rurais de até 4 módulos fiscais são considerados pequenos, os médios são aqueles entre 4 e 15 módulos fiscais e os imóveis rurais grandes possuem área superior a 15 MF.

Segundo a Instrução Normativa 04/2014 do MMA, a situação do cadastro é alterada para 'pendente' se o imóvel rural inscrito no CAR apresentar um ou mais casos de sobreposição total ou parcial com: (a) outros imóveis rurais conforme seu tamanho e porcentagem de área sobreposta (acima de 10, 4 e 3% para pequenos, médios e grandes imóveis, respectivamente⁸); (b) UC constantes na base de dados do cadastro nacional, conforme regras de tolerância citadas acima; (c) TI homologadas constantes na base de dados da Fundação Nacional do Índio (FUNAI)⁹.

FIGURA 1. Grau de sobreposição dos cadastros (Lagesa/UFMG, 2019)



8. Porcentagens citadas no site eletrônico do SFB, no item perguntas e respostas. Pergunta 4, disponível em: <http://www.florestal.gov.br/o-que-e-o-car/61-car/167-perguntas-frequentes-car>. Acesso em: 22/05/2019.

9. Os cadastros sobrepostos as áreas embargadas pelo Ibama também deverão ser classificados como pendentes. No entanto, essa análise não abarcou essas áreas.

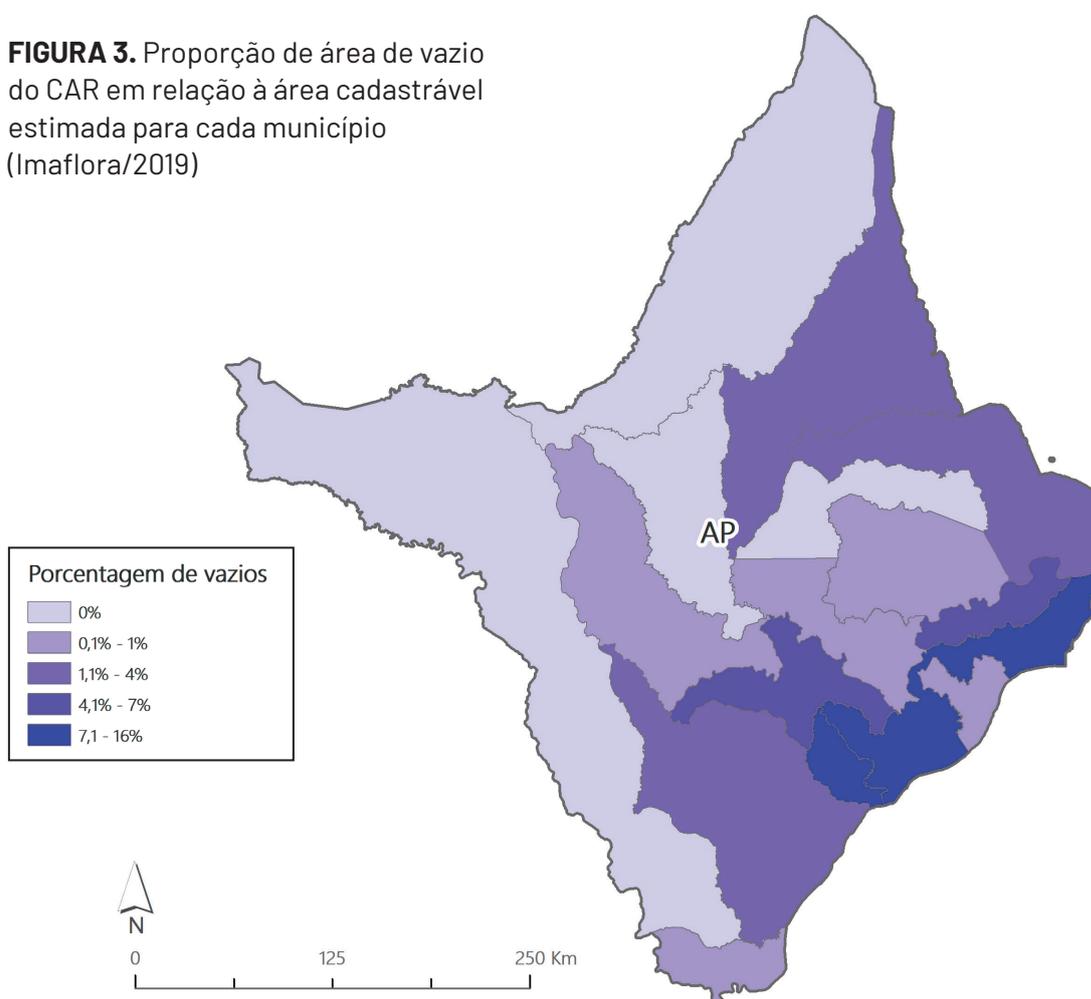
Área cadastrada e vazios



A avaliação da abrangência dos cadastros já realizados em relação a área estimada de imóveis rurais demonstrou que 16% das áreas cadastráveis do estado ainda permanecem fora do CAR. Essas áreas de “vazios de CAR” concentram-se em 5 municípios: Macapá, Calçoene, Mazagão, Porto grande e Amapá. Estes respondem por 76% dos 311 mil hectares que ainda precisam ser cadastrados (**Figura3**).

No Amapá, a referência utilizada pelo SFB de área passível de cadastro foi fornecida pelo Estado em abril de 2015¹⁰, que corresponde a 2.079.381 hectares. Contudo, a análise apresentada nessa publicação, realizada pelo Imaflora¹¹, foca na área de imóveis rurais identificadas por meio de diferentes bases públicas de referência, que chegam a 1.891.285 hectares. Essa análise não avalia o estágio do CAR em áreas protegidas, ainda que em algumas situações tais áreas também deveriam ser cadastradas.

FIGURA 3. Proporção de área de vazio do CAR em relação à área cadastrável estimada para cada município (Imaflora/2019)



10. Informação disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4081-boletim-informativo-fevereiro-de-2019/file>. Acesso em: 22/05/2019.

11. Mais informações sobre a metodologia em: código florestal: a abrangência e os vazios do car - quanto e quem falta. Luís Fernando Guedes Pinto, Vinicius Guidotti, Felipe Cerignoni, Flavio L. M. Freitas, Gerd Sparovek, Raoni Rajão, Roberta del Giudice, Tomás Carvalho. Sustentabilidade em Debate, Número 8 - Piracicaba, SP: Imaflora, 2018. 24p.

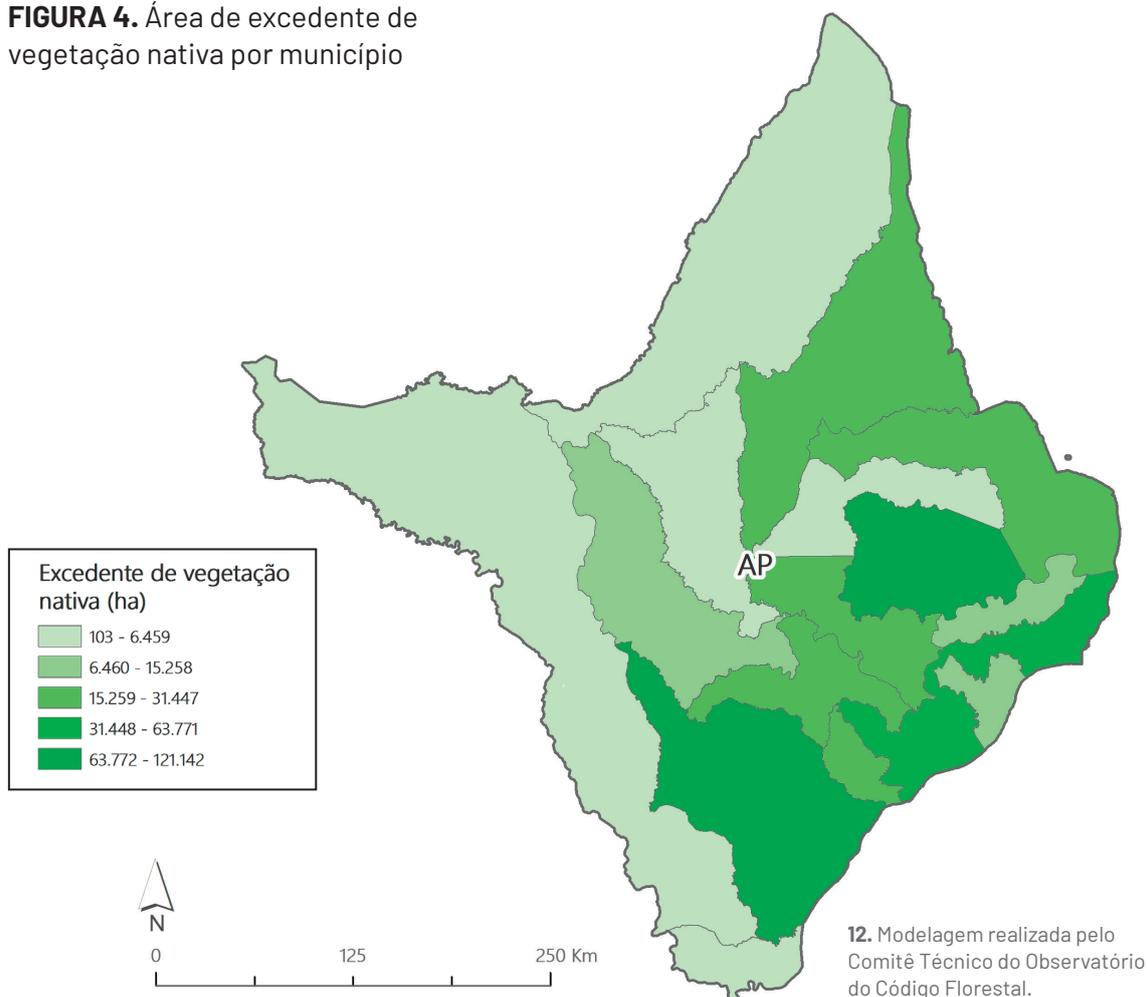


Excedentes e passivos em relação ao Código Florestal

Para os cadastros inscritos foi realizada ainda uma modelagem de aplicação das regras do Código Florestal¹². Com isso, foram geradas estimativas de passivos ambientais dos imóveis rurais, ou seja, as obrigações de adequação em relação às regras legais para Reserva Legal (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP), e de excedente de vegetação natural conservadas além dos limites das APPs e RLs.

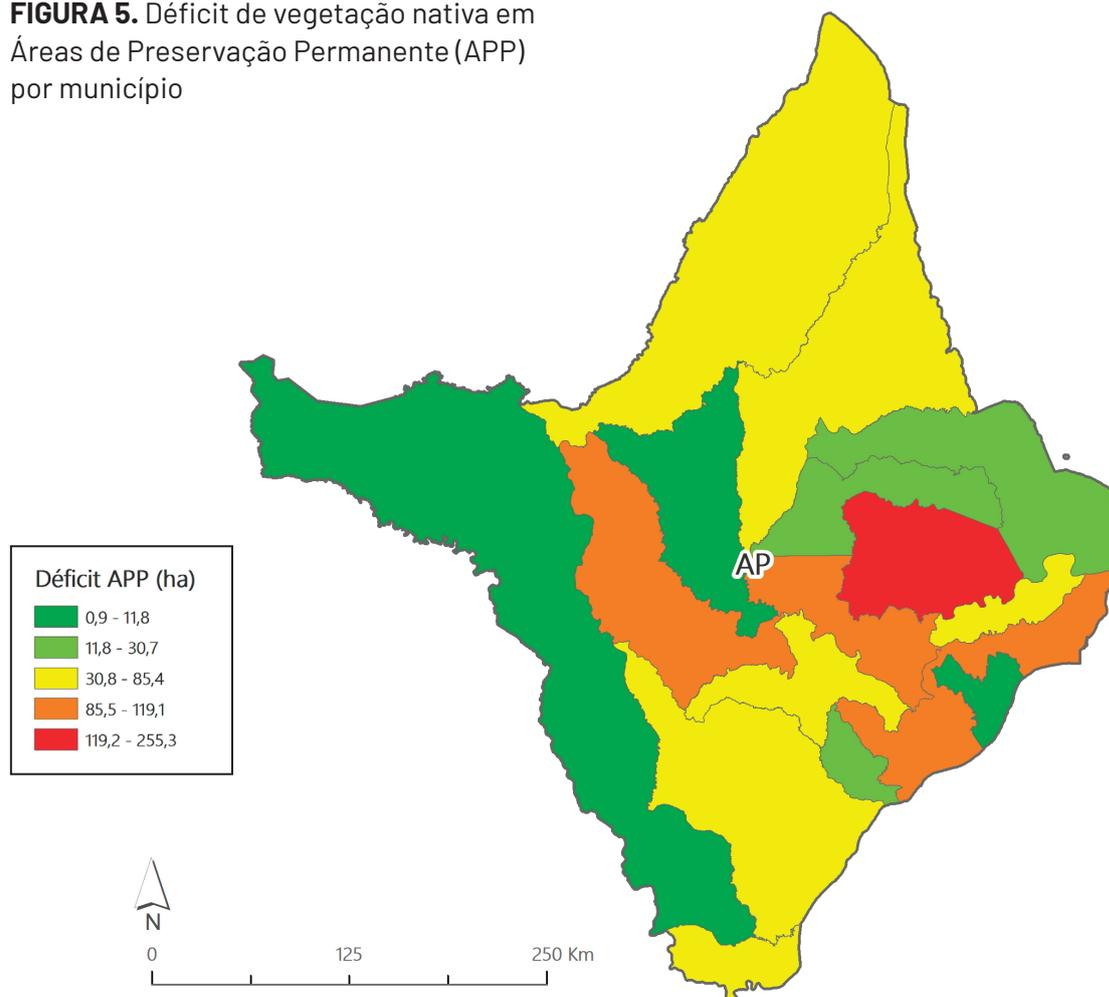
No Amapá, foram estimados 490 mil hectares de excedente de vegetação natural, que estão concentrados prioritariamente nos grandes imóveis (55%). Os imóveis médios agrupam 34% do excedente de APP e RL e os pequenos respondem por 12% dessas áreas. Os municípios com maior quantidade de vegetação nativa excedente são Tartarugalzinho (121 mil hectares) e Mazagão (107 mil hectares), que representam 47% de todo o excedente do estado (**Figura 4**).

FIGURA 4. Área de excedente de vegetação nativa por município



Para as áreas de APP, foram identificados déficits em 231 imóveis rurais que somam 1.139 hectares de áreas que precisam ser restauradas. Essas áreas concentram-se nos grandes imóveis (77%), seguido das médias (16%) e pequenas propriedades (12%). Os municípios com maiores áreas de déficits em APP são: Tartarugalzinho, Macapá, Ferreira Gomes e Pedra Branca do Amapari. Juntos, eles somam 54% de toda a área de déficit de APP estimada no estado (**Figura 5**). Para passivos em Reserva Legal, foi estimado déficit de 51 hectares em apenas um imóvel rural, no município de Porto Grande.

FIGURA 5. Déficit de vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente (APP) por município



Anexo

ANEXO A. Estrutura Organizacional da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá, estabelecida pela Lei Estadual nº 1.176 de 02 de janeiro de 2008

