



**ANÁLISE e
VALIDAÇÃO
do CAR no
ESTADO do**

Amazonas

Julho de 2019

©Análise e validação do CAR no Estado do Amazonas

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
- 6** Articulação interinstitucional
- 8** Bases de referência para a análise dos cadastros
- 8** 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
- 16** Anexos



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.

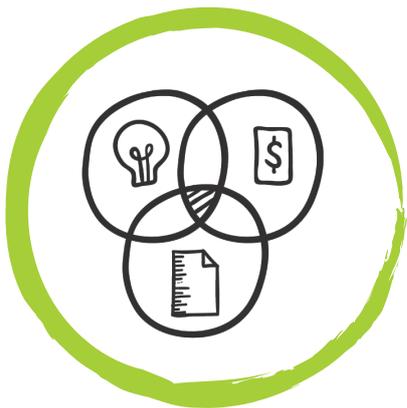
Assim, essa publicação tem como principal objetivo disponibilizar informações sobre a implementação do Código Florestal no estado do Amazonas, com especial destaque para aquelas relacionadas à análise e validação dos cadastros. As informações apresentadas foram levantadas com os gestores da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema-AM) e Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam)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 incluem 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 Amazonas.

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 Amazonas, a agenda ambiental é de responsabilidade direta de dois órgãos. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema-AM) tem a função de planejar, coordenar e implementar a política estadual de meio ambiente e captar recursos. O Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam) é o órgão executor da política de meio ambiente.

Com o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMAAM) e o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável (IDAF), a Sema e o Ipaam integram do Sistema de Meio Ambiente do Amazonas, responsável pela manutenção das florestas e conservação dos recursos naturais, o que inclui a gestão e implantação do Código Florestal no Amazonas.

A Sema-AM possui sede na capital, Manaus, e conta com três grandes departamentos que possuem assessorias específicas dentro dos eixos temáticos de atuação da secretaria (Anexo A). Dentro dessa estrutura, encontra-se a Assessoria de Regularização Ambiental que tem a competência de coordenar e formular as estratégias, políticas, planos, programas e ações de regularização de propriedades e posses rurais. Para isso, conta com dois servidores que atuam nessa agenda.

O Ipaam, também instalado na capital e com postos de atendimento em alguns municípios, realiza a análise do CAR por meio da Gerência de Controle Agropecuário (GCAP). A GCAP encontra limitações para realização das atividades ligadas ao CAR, com destaque para a dificuldade de deslocamento no vasto território amazonense, a falta de espaço físico adequado, equipamentos e recursos humanos.

A gerência conta com oito analistas (Engenheiros Florestais e Agrônomos) e dois técnicos ambientais que utilizam oito computadores para as análises. Entre 2017 e 2018, houve um apoio da Cooperação Alemã, por meio da GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, em Alemão), com a contratação de três técnicos que contribuíram para definir o padrão de análise.

Não existe apoio ou recurso financeiro específico do governo estadual para o CAR. Visando a captação de recursos extra orçamentários, a GCAP elaborou e submeteu um projeto ao Fundo Amazônia, chamado ProjeCAR. Com o objetivo inicial de estruturação da gerência e realização de ações para inscrição de imóveis com até 04 módulos rurais no CAR, o projeto incorporou também o fortalecimento institucional voltada as ações de análise dos cadastros.

Atualmente, o ProjeCAR está sendo coordenado pela Sema-AM. Como o estado utiliza o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), como atividade prevista no projeto está a customização do sistema, dentre outras ações como a mobilização, inscrição e análise do CAR.



Regulamentações e procedimentos

A legislação ambiental estadual foi atualizada após o Código Florestal, buscando adequar-se a legislação federal, visto que o Amazonas tinha uma regulamentação de CAR, que datava de 2011 (Lei Estadual Nº 3.635). Em 2016, o Estado publicou nova lei que regulamenta o Programa de Regularização Ambiental (PRA), a Lei Estadual Nº 4.406. As regulamentações utilizadas no Estado 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.

LEI ESTADUAL Nº 4.406 DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016: Estabelece a Política Estadual de Regularização Ambiental, dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural CAR, o Sistema de Cadastro Ambiental- SICAR-AM, o Programa de Regularização Ambiental- PRA, no Estado do Amazonas;

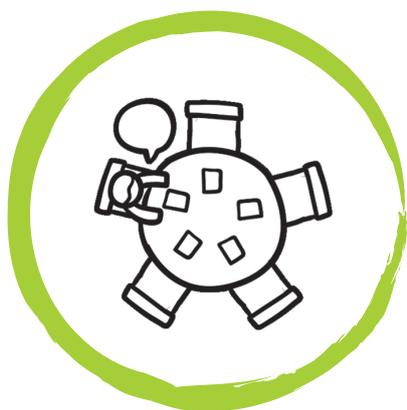
PORTARIA DO Ipaam, Nº 145 DE 14 DE DEZEMBRO DE 2018: disciplina os procedimentos técnicos e administrativos técnicos da análise e validação do administrativo de regularização do CAR no Estado do Amazonas, dispõe sobre o processo administrativo de Regularização de Áreas de Preservação Permanente – APP, Reserva Legal e de Uso Restrito, no âmbito do Programa de Regularização Ambiental do Estado do Amazonas e dá outras providências.



Além dessas, existe um decreto em discussão para regulamentação da Lei Estadual nº 4.406/2016 (PRA), mas que ainda não está aprovado. Recentemente a GCAP, com o apoio da GIZ, também finalizou o manual de análise. O Amazonas não tem Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) aprovado, portanto, não considera oficialmente o ZEE na validação do CAR.

Os procedimentos estabelecidos para análise e validação do CAR foram organizados na forma de um fluxograma (ANEXO B) que conta com sete etapas principais: 1) dados gerais; 2) documentos enviados; 3) ficha do imóvel; 4) análise espacial; 5) vistoria; 6) resumo; e 7) conclusão. Esse procedimento é utilizado para todos os tipos de imóveis, incluindo assentamento rurais e territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) declarados, incluídos na base como imóvel comum.

O Amazonas se espelha nas experiências de Acre, Pará e Rondônia para elaboração dos parâmetros técnicos, seguindo o mesmo formato de contratação de consultoria voltadas ao diagnóstico das situações de degradação ambiental e das experiências de restauração florestal, a fim de embasar a chave de decisões que irá automatizar o módulo de PRA.



Articulação Interinstitucional

A Sema-AM e Ipaam, através da GCAP, atuam de forma compartilhada na questão de regularização ambiental no Amazonas. A Sema tem a função de planejar e coordenar a política de regularização ambiental e captar recursos. O Ipaam tem a função de executar as ações relacionadas aos procedimentos ambientais. Esse processo é feito em parceria com o governo federal, através do Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

O Estado também contou e conta com algumas outras parcerias importantes para implementação do CAR. A GIZ tem um importante apoio através de consultoria técnica, contribuindo para atividades de inscrição e orientação para a inscrição no CAR dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs). Além desse apoio, existe o projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia que tem ações voltadas ao CAR no Sul do Amazonas, com orçamento de 1,4 milhões e executado pela Conservação Internacional (CI), que foi financiado pelo Global Environment Facility (GEF). O projeto inclui fomento e implementação do PRA em Unidades de Conservação e junto a PCTs.

Outras articulações interinstitucionais foram voltadas à mobilização e cadastramento de imóveis rurais menores de quatro módulos fiscais. Foram firmadas parcerias com prefeituras, sindicatos e Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Estado do Amazonas (IDAM). O sul do Amazonas foi definido como área prioritária devido à pressão de desmatamento. Em 2014, o estado contou com a ação dos mutirões de regularização ambiental e fundiária integrados com a Sema, Ipaam, IDAM, Secretaria de Estado da Produção Rural (SEPROR), Federação da Agricultura e Pecuária do Amazonas (FAEA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Programa Terra Legal para aumentar a adesão dos produtores rurais ao CAR.

Dentro do ProjeCAR, o IDAM apoiará na elaboração do PRAD, implantação e monitoramento e fortalecimento da ATER para implementação do PRA. A Embrapa também apoiará nas capacitações para os técnicos da ATER, associações e sindicatos rurais. Há previsão também de ações conjuntas com a WWF para o fomento do PRA na região sul do Estado.



Bases de referência para a análise dos cadastros

O Amazonas utiliza as bases de referências presentes no Sicar – áreas protegidas, áreas embargadas pelo órgão ambiental federal, áreas de uso consolidado. Além dessas, existem bases temáticas estaduais, como cobertura vegetal, hidrografia em resolução 1:100.000, malha viária. O Ipaam elabora ainda uma classificação supervisionada para a cobertura do solo usando as imagens LandSat e Sentinel-2.

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 Amazonas (**Tabela 1**).



TABELA 1. Sistematização dos desafios para implementação do CAR

Dimensão	Desafio
Capacidade institucional	A infraestrutura da GCAP é insuficiente para as análises, contando com equipamentos que não garantem celeridade nos processamentos. A equipe além de pequena não tem dedicação exclusiva para essa agenda. Apesar do ProjeCAR ter sido submetido ao Fundo Amazônia, ainda está em fase de aprovação, sendo que faltam recursos financeiros destinados ao CAR.
Regulamentações e procedimentos	O Estado ainda não possui ou aprovou decreto para regulamentação do CAR e o Zoneamento Ecológico- Econômico (ZEE).
Articulação interinstitucional	A GCAP carece de apoio institucional para fortalecer a agenda do CAR.



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 da consulta pública do Sicar, em dezembro de 2018, detinha 32.443 imóveis rurais inscritos no CAR, que somam mais de 40,5 milhões de hectares em área cadastrada (**Tabela 2**). A maioria desses cadastros (85%) são de imóveis com até 4 módulos fiscais³(MF), que respondem por 29% da área cadastrada. Destacam-se também os cadastros classificados como territórios de PCTs, sendo 49% de toda a área cadastrada. Os cadastros referentes a grandes imóveis, apesar de representarem apenas 2% dos cadastros, são 18% do total em área.

TABELA 2. Perfil dos imóveis inscritos no CAR no estado

Classe dos imóveis	Imóveis		Área cadastrada	
	Nº	%	Área (ha)	%
Menor de 4 MF	27.542	85%	11.773.388	29%
De 4 a 15 MF	1.859	6%	1.859.674	5%
Maior de 15 MF	720	2%	7.210.294	18%
Territórios de PCTs	2.322	7%	19.709.537	49%
Total	32.443	100%	40.552.893	100%



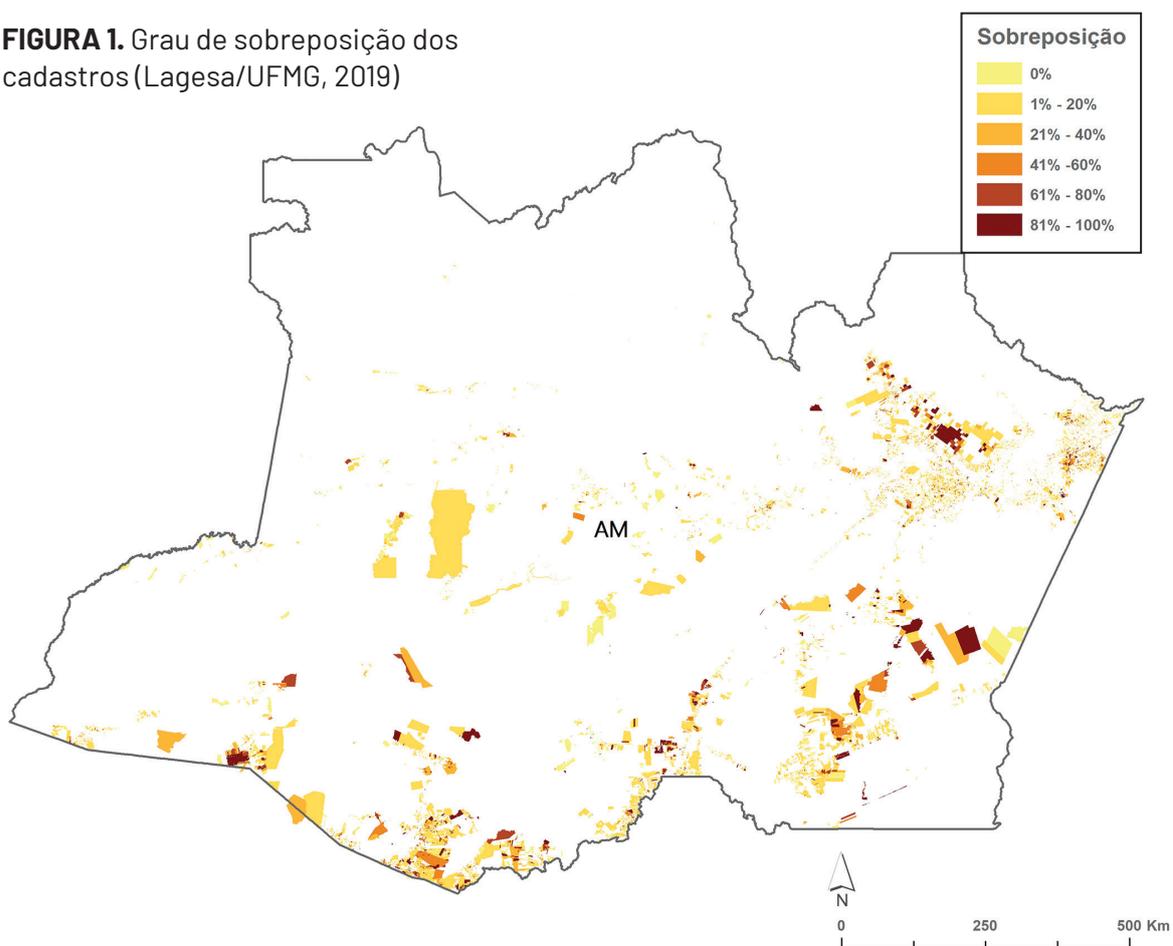
Sobreposições e situação dos cadastros

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. No Amazonas, 47% dos cadastros avaliados possuem sobreposições acima do estabelecido (15.081 imóveis), sendo classificados como pendentes (**Figura 1**).

3. 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, respectivamente⁴); (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)⁵.

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



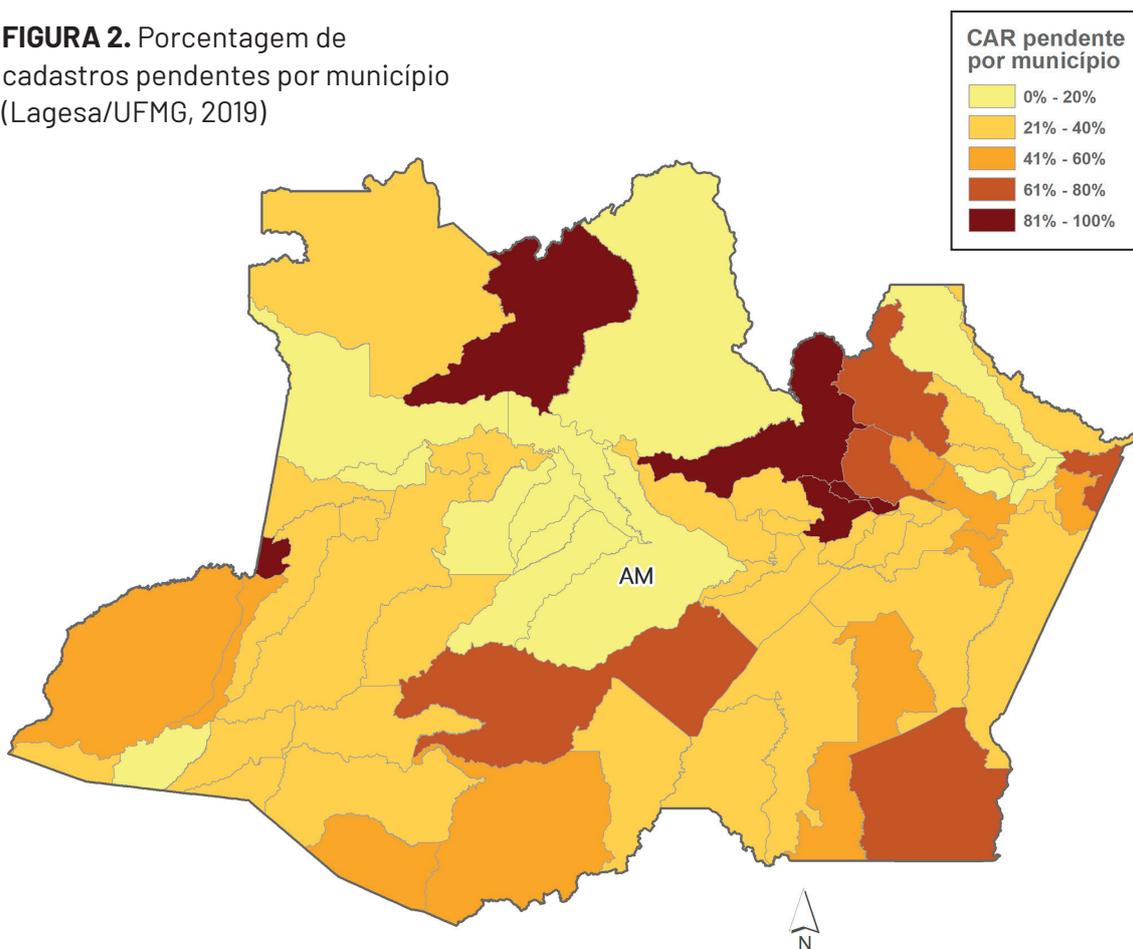
4. Porcentagens citadas no sítio eletrônico do SFB, no item perguntas e respostas. Pergunta 4, disponível em: <http://www.florestal.gov.br/o-que-e-o-car/61-car/167-perguntas-frequentes-car>. Acesso em: 22/05/2019.

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

Das 16.817 mil pendências encontradas, 73% foram por sobreposições entre dois ou mais imóveis rurais. Cerca de 23% referem-se a sobreposições com unidades de conservação e 4% dos casos são com terras indígenas.

Dos 62 municípios do Amazonas, apenas 5 apresentaram alta proporção de cadastros pendentes - na faixa de 81 a 100% do total de imóveis inscritos (**Figura 2**), são eles: Santa Isabel do Rio Negro, Iranduba, Tabatinga, Manacapuru e Novo Airão.

FIGURA 2. Porcentagem de cadastros pendentes por município (Lagesa/UFG, 2019)



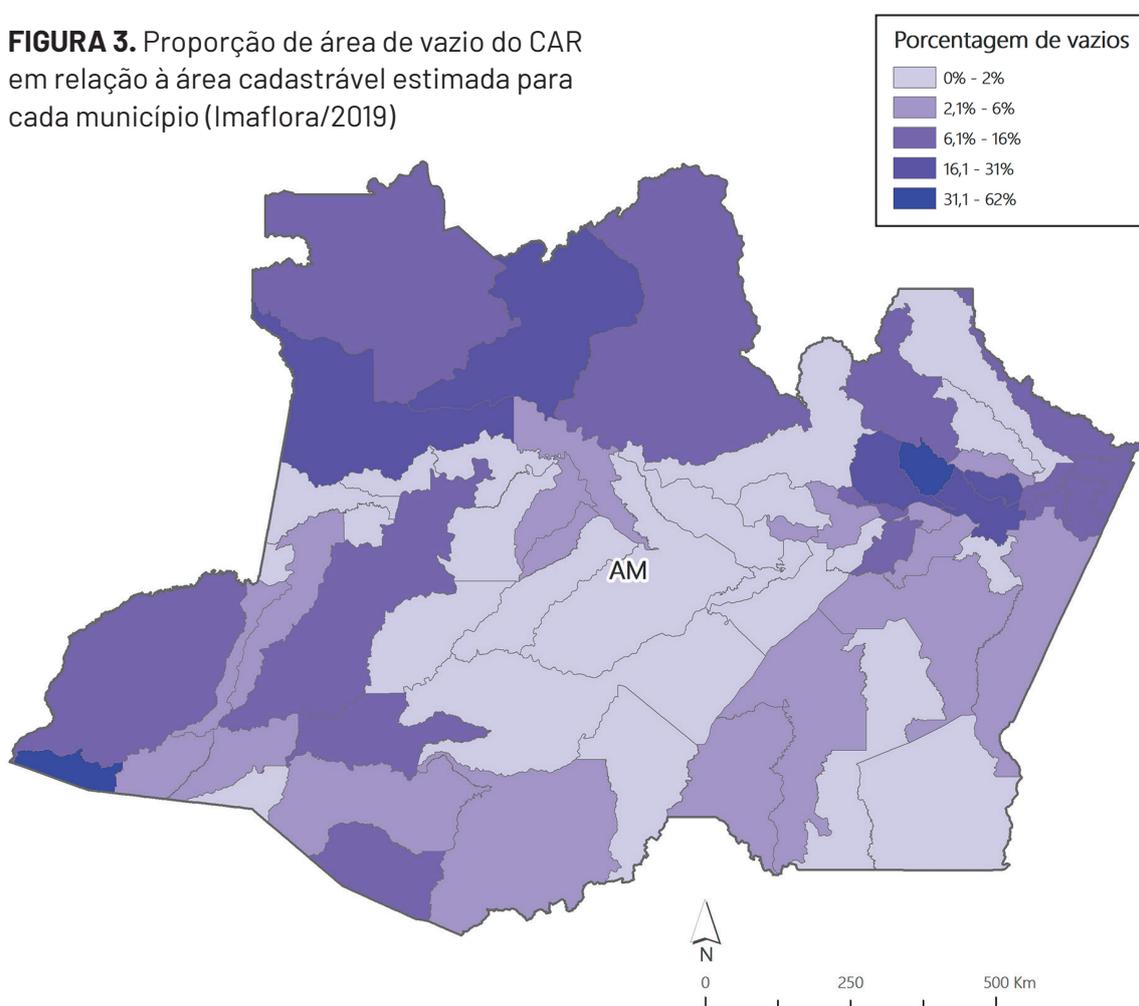
Área cadastrada e vazios



A avaliação da abrangência dos cadastros em relação à área estimada de imóveis rurais demonstrou que 48% das áreas cadastráveis ainda permanecem fora do CAR. Cinco municípios concentram mais da metade (54%) dos 10,4 milhões de hectares que ainda carecem de cadastro: Japurá, Barcelos, Santa Isabel do Rio Negro, São Gabriel da Cachoeira e Atalaia do Norte (**Figura3**).

No Amazonas, a referência utilizada pelo SFB de área passível de cadastro foi estimada com base no dado atualizado pelo Estado em abril de 2015⁶, que corresponde a 6.733.964 hectares. A análise apresentada nessa publicação, realizada pelo Imaflora⁷, foca na área total de imóveis rurais a partir de um conjunto de bases de dados públicos, que chegam a 21.727.685 hectares. Não é avaliado 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)



6. 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.

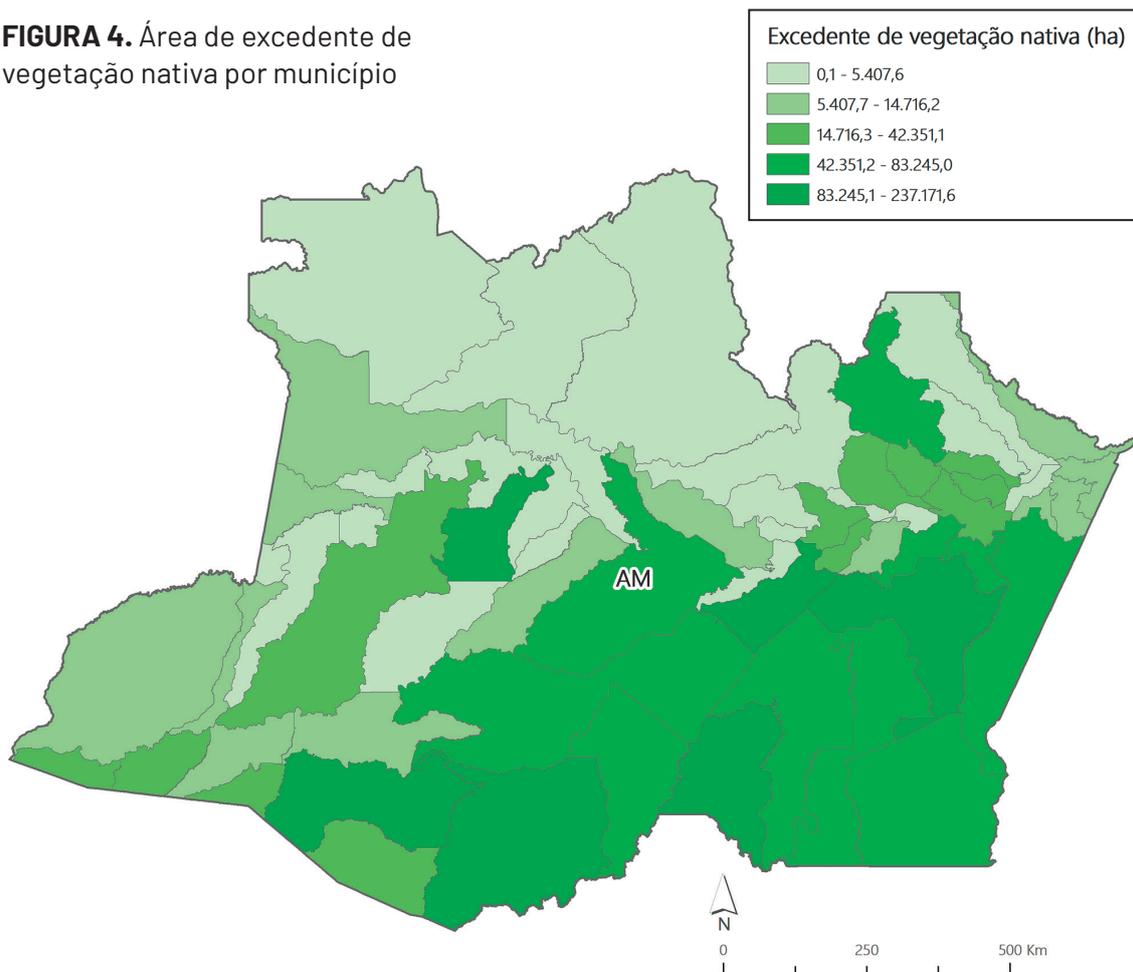
7. Mais informações sobre a metodologia em: código florestal: a abrangência e os vazios do car - quanto e quem falta. Luis Fernando Guedes Pinto, Vinicius Guidotti, Felipe Cerignoni, Flavio L. M. Freitas, Gerd Sparovek, Raoni Rajão, Roberta del Giudice, Tomás Carvalho. Sustentabilidade em Debate, Número 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 Florestal⁸. 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 Amazonas, foram estimados 2.058.122 hectares de excedente de vegetação natural (26 mil imóveis), que estão concentrados prioritariamente nos grandes imóveis (81%). Os imóveis médios agrupam 9% do excedente de APP e RL e os pequenos respondem por 10% dessas áreas. Do total da vegetação excedente, 46% estão em seis municípios: Humaitá, Pauini, Boba, Beruri, Lábrea e Juruá (**Figura 4**).

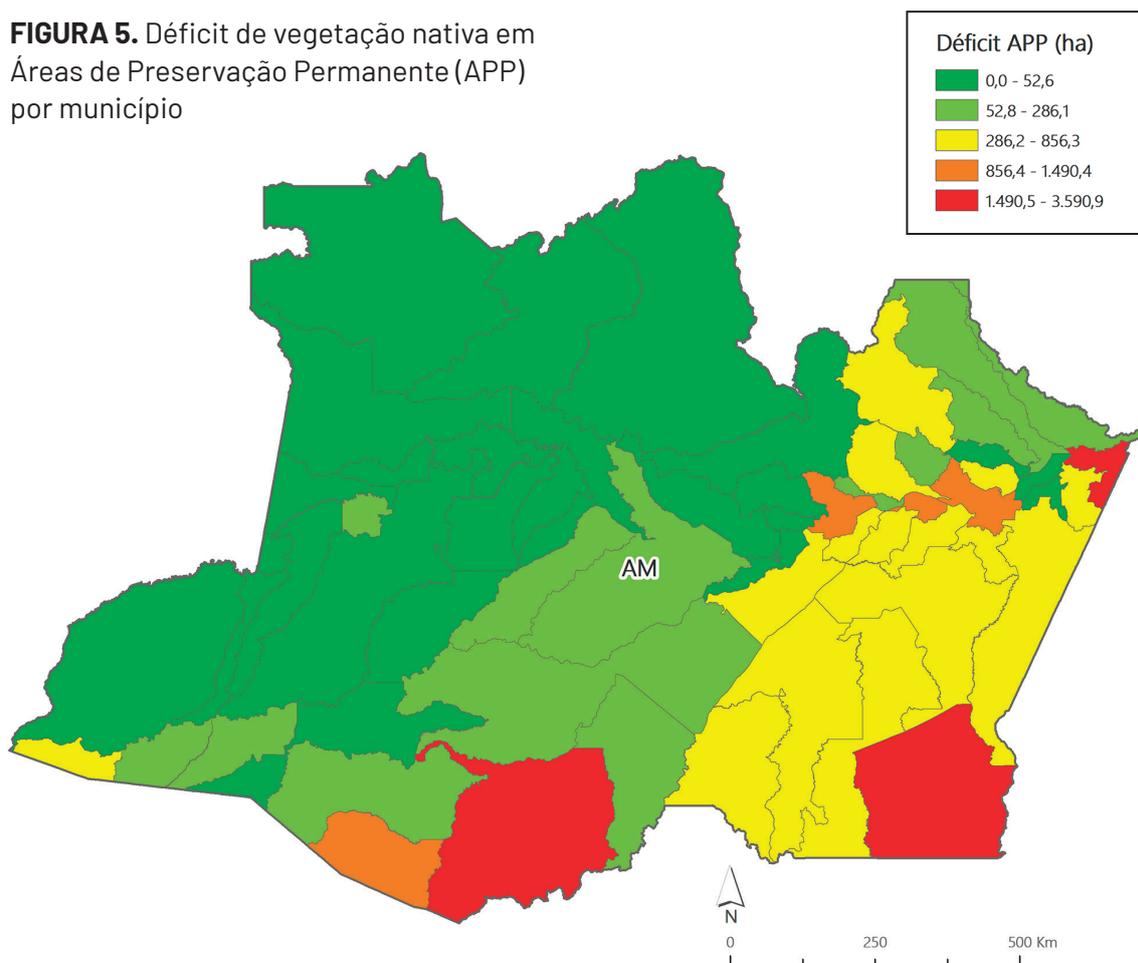
FIGURA 4. Área de excedente de vegetação nativa por município



8. Modelagem realizada pelo Comitê Técnico do Observatório do Código Florestal.

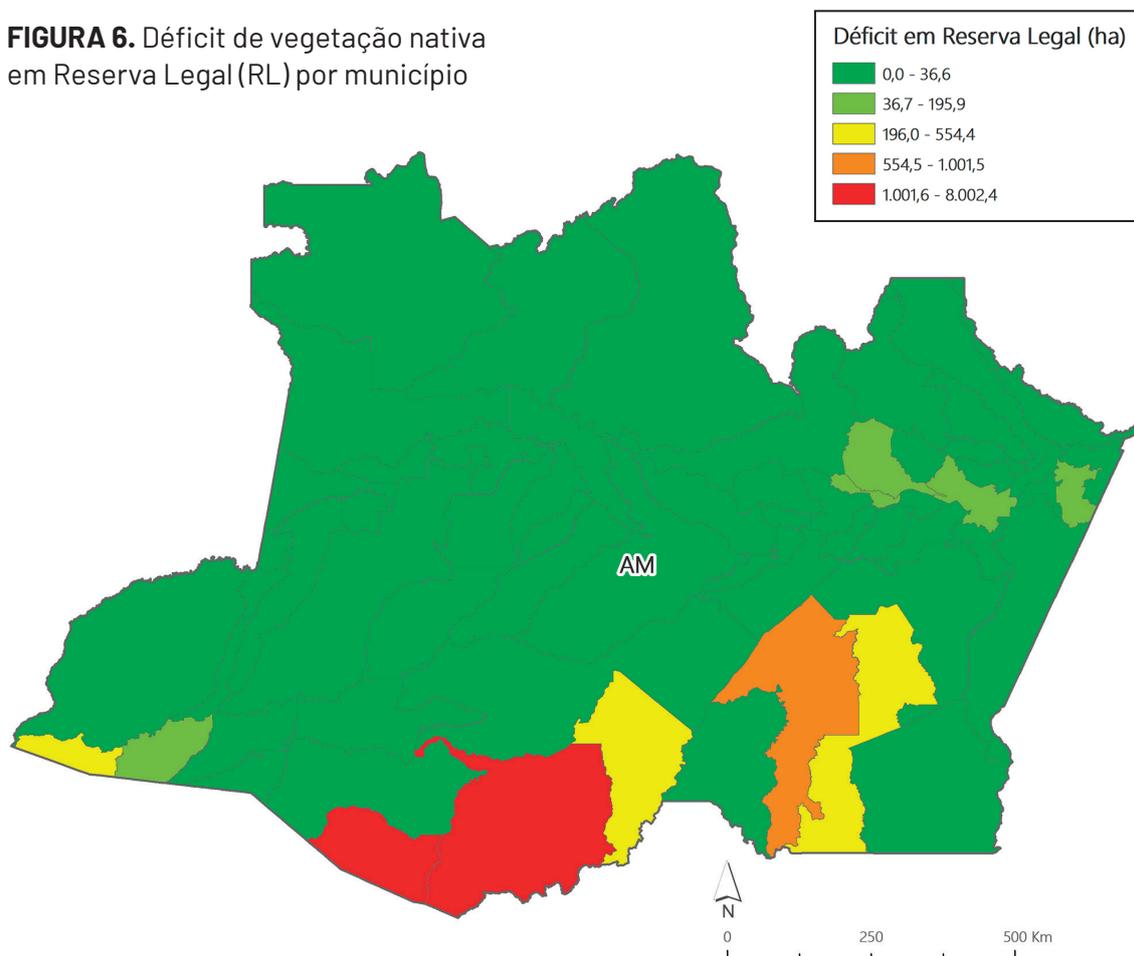
Para as áreas de APP, foram identificados déficits em 5.955 imóveis rurais que somam 23.434 hectares de áreas que precisam ser restauradas. Essas áreas concentram-se nos grandes imóveis (74%), seguidos das médias posses e propriedades (13%) e, por fim, das pequenas (12%). Cinco municípios concentram 49% do déficit de APP do estado. Os municípios com maiores áreas de déficits em APP são: Lábrea, Apuí, Parintins, Manacapuru e Itacoatiara (**Figura 5**).

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



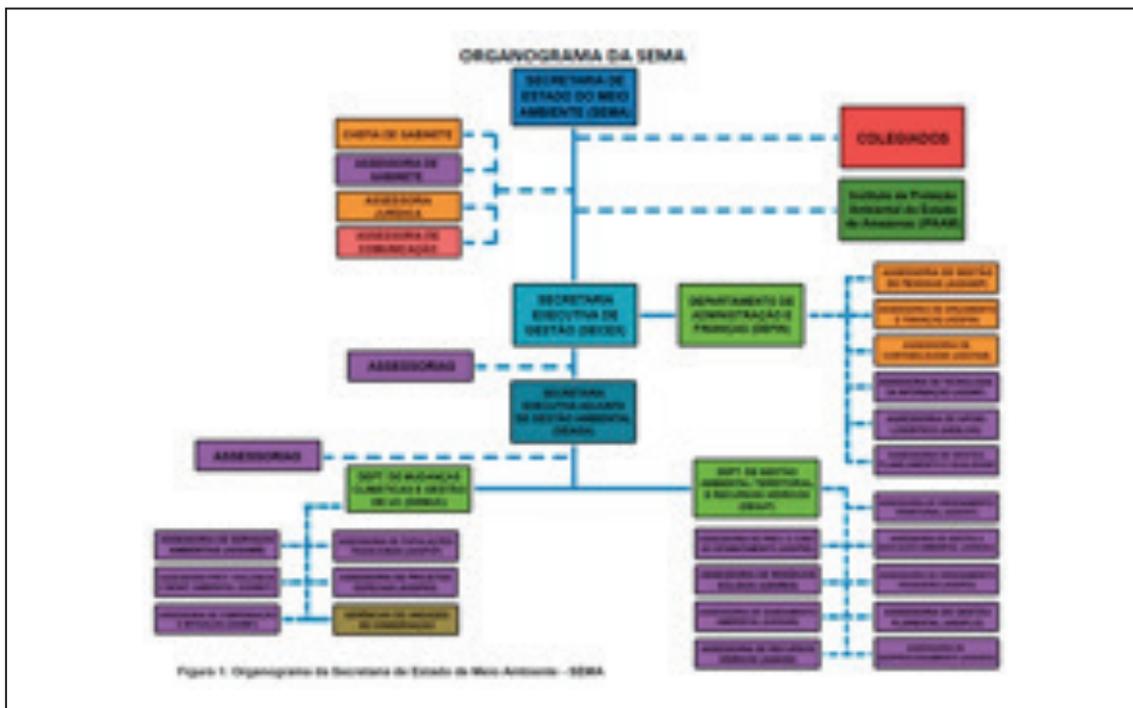
Para passivos em Reserva Legal, foi estimado déficit de 16 mil hectares em 99 imóveis rurais (Figura 6). Esse passivo está distribuído majoritariamente em três municípios: Lábrea, Boca do Acre e Manicoré, somando 87% da área e 67% dos imóveis com passivo. A maior parte das áreas de reserva legal com déficit estão em imóveis médios, cerca de 70%, o restante concentra-se nos grandes.

FIGURA 6. Déficit de vegetação nativa em Reserva Legal (RL) por município



Anexos

ANEXO A. Estrutura Organizacional da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema-AM)



ANEXO B. Processo de análise do CAR

