

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FERNANDA DE FREITAS ROSA

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL: DA
IMPLANTAÇÃO AOS RESULTADOS NO ESTADO DE MATO GROSSO

CURITIBA-PR

2021

FERNANDA DE FREITAS ROSA

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL: DA
IMPLANTAÇÃO AOS RESULTADOS NO ESTADO DE MATO GROSSO

Trabalho de Conclusão de Curso, na modalidade Artigo Científico, apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Turma 2019, da Universidade Federal do Paraná como requisito à obtenção do título de especialista em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Nicoletti Hedlund

CURITIBA-PR

2021

Considerações sobre o Programa de Recuperação Ambiental: da implantação aos resultados no Estado de Mato Grosso

Fernanda de Freitas Rosa

RESUMO

O Programa de Regularização Ambiental é um programa instituído pelo novo Código Florestal no intuito de adequar a supressão irregular de vegetação (APP, RL e UR) nos imóveis rurais, ocorridas antes de 22 de julho de 2008, por meio de benefícios concedidos aos seus proprietários ou possuidores. Depois de analisadas as informações, relativas aos imóveis rurais e ao PRA no Estado de Mato Grosso, obtidas de órgãos oficiais descobriu-se que, passados 08 anos de sua instituição e 04 de sua implementação, o programa ainda não vem atingindo o objetivo de recuperação do passivo ambiental, como almejado pela norma, sendo que 96,85% dos processos cadastrados no SIMCAR se encontram na 1ª fase do procedimento.

Palavras-Chave: 1. Programa de Regularização Ambiental. 2. Código Florestal. 3. Imóveis Rurais. 4. Mato Grosso.

ABSTRACT

The Environmental Regularization Program is a program established by the new Forest Code in order to adapt the irregular suppression of vegetation (APP, RL and UR) in rural properties, which occurred before July 22, 2008, through benefits granted to their owners or owners. After analyzing the information, related to rural properties and PRA in the State of Mato Grosso, obtained from official agencies it was found that, after 08 years of its institution and 04 years of its implementation, the program has not yet reached the objective of recovery of environmental liabilities, as desired by the standard, and 96.85% of the processes registered in SIMCAR are in the 1st phase of the procedure.

Keywords: 1. Environmental Regularization Program. 2. Forest Code. 3. Rural Real Estate. 4. Mato Grosso.

1 INTRODUÇÃO

Com a edição do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), foi instituído o Programa de Recuperação Ambiental – PRA de posses e propriedades rurais, com o

objetivo de adequar a supressão irregular nos imóveis rurais, de vegetação em Áreas de Preservação Permanente¹, de Reserva Legal² e de Uso Restrito³, ocorridas antes de 22 de julho de 2008 – em áreas consolidadas, e ficou estabelecido que União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar o programa em seus respectivos territórios (BRASIL, 2012).

Passados oito anos da instituição da norma, busca-se identificar como o Programa de Regularização Ambiental, por ela criado, foi implantado pelo Estado de Mato Grosso e se vem atingindo o objetivo almejado pela lei de adequar as supressões irregulares nos imóveis rurais. Com isso, questiona-se: quais são os mecanismos de implantação do Programa de Regularização Ambiental adotados? Qual eficiência do programa, em Mato Grosso, como mecanismo de recuperação da degradação do meio ambiente?

A fim de responder tais questionamentos foi realizado o seguinte levantamento: normas de regulamentação do PRA, de caráter geral e específico, estabelecidas pela União e pelo Estado de Mato Grosso, respectivamente; a quantidade de imóveis rurais em Mato Grosso e respectiva área, lançados na base de dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; o número de imóveis rurais em Mato Grosso lançados na base de dados Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; a quantidade de imóveis rurais em Mato Grosso lançados na base de dados do Sistema Florestal Brasileiro – SFB, no Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR; os relatórios das propriedade/posses rurais com protocolo do Cadastro Ambiental Rural – CAR, lançados na base de dados da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Mato Grosso – SEMA-MT, no Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural – SIMCAR; e, por fim, foi realizada a análise dos levantamentos.

¹ De acordo com o art. 3º, II, da Lei 12.651/2012, Área de Preservação Permanente significa: “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; [...]”.

² Nos termos do art. 3º, III, da Lei 12.651/2012, Reserva Legal corresponde a: “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa; [...]”.

³ Segundo a EMBRAPA: “O novo Código Florestal reconhece duas categorias de Áreas de Uso Restrito: pantanais e planícies pantaneiras e áreas com inclinação entre 25º e 45º. São áreas sensíveis cuja exploração requer a adoção de boas práticas agropecuárias e florestais.”

2 O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL

Com o novo Código Florestal, foram instituídos o CAR⁴, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todas as propriedades e posses rurais do país, com o objetivo de constituir uma base de dados que possa auxiliar no monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil; e o PRA, programa destinado a regularização do passivo ambiental⁵, por meio de recomposição, regeneração ou compensação, nas supressões irregulares de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP, de Reserva Legal – RL e de Uso Restrito – UR, ocorridas antes de 22 de julho de 2008, opcional aos possuidores e proprietários de imóveis rurais, e que traz benefícios aos proprietários e/ou possuidores aderentes (BRASIL, 2012).

Os possuidores e/ou proprietários rurais que aderirem ao PRA e firmarem o respectivo termo de compromisso⁶, além de não poderem ser autuados por infrações cometidas antes de 22/07/2008, terão suspensas as sanções decorrentes das infrações eventualmente lavradas pelos órgãos ambientais, que digam respeito a supressão irregular de vegetação em APP, RL e UR, também ocorridas até 22/07/2008. Ainda, se cumpridas as obrigações assumidas no termo de compromisso, as multas eventualmente lavradas nas condições acima, serão consideradas convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da

⁴ Segundo Matheus Sehn Korting (2016, p. 77), “O Cadastro Ambiental Rural é uma nova estratégia para solucionar conflitos de conservação ambiental e de ordenamento territorial, em relação às propriedades/posses.”

⁵ Pela definição contida no DICIONÁRIO AMBIENTAL – CNM, passivo ambiental corresponde aos “Danos infligidos ao meio natural por uma determinada atividade ou pelo conjunto das ações humanas que podem ou não ser avaliados economicamente. (Vide item 3.14, NBR 15.515/2011.)” Na doutrina pátria, encontramos o conceito de passivo ambiental formulado por MARCELO VIEIRA VON ADAMEK: “[...] como o conjunto de dívidas e encargos monetariamente apreciáveis, atuais ou meramente contingentes, decorrentes do cumprimento de deveres impostos por normas do sistema jurídico ambiental e que oneram um patrimônio ou uma universalidade jurídica.” (2004, p. 115)

⁶ Da doutrina de ÉDIS MILARÉ, JOANA SETZER e RENATA CASTANHO depreende-se que: “O Compromisso de Ajustamento de Conduta [que também pode ser denominado, simplesmente, Termo de Compromisso] é uma das alternativas previstas pela Lei da Ação Civil Pública para a defesa dos bens difusos e coletivos. Tal instrumento foi introduzido pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11.09.1990), que acrescentou novo parágrafo ao art. 5º, da Lei 7.347/1985, [...]. Trata-se de um mecanismo de solução pacífica de conflitos, com natureza jurídica de *transação*, consistente no estabelecimento de certas regras de conduta a serem observadas pelo interessado, incluindo a adoção de medidas destinadas à salvaguarda do interesse difuso atingido. Por meio do Compromisso de Ajustamento de Conduta, o interessado formaliza, espontaneamente, sua intenção de se adequar às exigências legais ou de reparar integralmente o dano por ele causado.”

qualidade do meio ambiente, regularizando o uso das áreas consolidadas (BRASIL, 2012). O PRA, portanto, representa importante mecanismo na luta pela regularização dos imóveis rurais que detém passivo referente as áreas de APP, RL e UR.

A par disso, ficou estabelecido no Código Florestal que tanto a União quanto os Estados e o Distrito Federal deverão implantar o programa (PRA), cabendo à União estabelecer as normas de caráter geral e aos Estado e Distrito Federal as de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais (BRASIL, 2012).

Buscando a implementação⁷ do PRA, a União estabeleceu as ditas normas de caráter geral por meio dos Decretos nº 7.830, de 17 de outubro de 2012 e 8.235, de 5 de maio de 2014 e criou o SICAR⁸, sistema que foi disponibilizado aos órgãos estaduais a partir de outubro de 2015 (VALDIONES e BERNASCONI, 2019, p. 7). Dentre as regras gerais criadas, destacam-se que: (i) caso a unidade da federação já disponha de sistema para cadastramento dos imóveis rurais, tal ente deve integrar sua base de dados ao SICAR; (ii) foi definido o prazo de 1 ano para que o programa (PRA) fosse implementado pelos Estados e pelo Distrito Federal, prazo passível de prorrogação, por ato do Chefe do Poder Executivo, uma única vez; (iii) dentre as modalidades de regularização previstas, a compensação limita-se, exclusivamente, a regularização de áreas de reserva legal; (iv) caso a regularização do passivo se dê por meio de compensação, devem obrigatoriamente ser incluídas no termo as informações relativas à exata localização da área a ser utilizada para compensação; (v) caso a regularização seja de áreas de uso coletivo, titulado ou concedido aos povos ou comunidades tradicionais e assentamentos de reforma agrária, o termo de compromisso deve ser firmado pela instituição ou entidade representativa dos povos ou comunidades tradicionais e também pelo beneficiário da reforma agrária, em conjunto com o órgão competente; e (vi) havendo multa suspensa e em sendo cumpridas as obrigações assumidas no termo de compromisso, o aviso do

⁷ Segundo Édis Milaré (2015, p. 246), “[...] na linguagem administrativa, *implementação* significa o *preenchimento* de um espaço intencionalmente aberto ou criado por políticas e projetos que foram priorizados na área de que se ocupa uma administração, seja ela pública ou privada.”

⁸ De acordo com o Art. 2º, I, do Decreto 7.830/2012, SICAR (Sistema de Cadastro Ambiental Rural) é um: “[...] sistema eletrônico de âmbito nacional destinado ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais;” e as informações públicas por ele disponibilizadas podem ser consultadas pelo sítio eletrônico do SFB.

cumprimento será atestado pelo órgão que efetivou o termo de compromisso, por intermédio de notificação simultânea ao órgão de origem da autuação e ao proprietário ou possuidor de imóvel rural (BRASIL, 2012 e 2014).

Em Mato Grosso, muito embora o CAR tenha sido instituído em 2008⁹, o PRA foi implantado apenas em 2016, por meio do Decreto nº 420, de 05 de fevereiro de 2016¹⁰. No ano seguinte, foi instituído o SIMCAR¹¹ e editadas as normas de caráter específico, por meio da Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017 e do Decreto nº 1.031, de 02 de junho de 2017, que a regulamentou. Dentre as regras específicas criadas, destacam-se: (i) a distribuição automática das inscrições, em ordem cronológica e os casos prioritários de avaliação; (ii) que o proprietário ou possuidor no ato da inscrição (protocolo) do CAR deverá manifestar seu interesse na adesão ao PRA; (iii) a necessidade de prévia validação das informações declaradas no CAR, como requisito obrigatório para a análise e aprovação do PRA (MATO GROSSO, 2017). Portanto, enquanto o processo de CAR não for analisado e validado pelo órgão ambiental estadual, não é possível ao proprietário e/ou possuidor ter acesso ao menu Regularização, efetivo módulo do PRA.

De acordo com Lima e Munhoz, “[...] há uma sequência padrão que vem sendo estabelecida nos estados que já legislaram sobre o tema. [...]”, sequência esta que, também, pode ser observada em Mato Grosso (FIGURA 1).

FIGURA 1 – SEQUÊNCIA PADRÃO DO PRA



FONTE: LIMA; MUNHOZ (2016, p. 22)¹²

⁹ Por meio da Lei Complementar nº 343, de 24 de dezembro de 2008.

¹⁰ Revogado pelo Decreto 1.031/2017.

¹¹ De acordo com o Art. 2º, I, da Lei Complementar 592/2017, SIMCAR (Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural) é um: “[...] sistema eletrônico de âmbito estadual, com base de dados integrada ao Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, destinado a inscrição, consulta, acompanhamento e gerenciamento da situação ambiental dos imóveis rurais;” e a consulta das informações públicas disponibilizadas pelo sistema podem ser acessadas pelo sítio eletrônico SEMA-MT.

¹² Figura extraída do documento “@Programas de Regularização Ambiental (PRAs): um guia para orientar e impulsionar o processo de regularização dos PRAs nos estados brasileiros”.

Entretanto, na prática, o programa em Mato Grosso é dividido em 3 fases distintas: Validação do CAR, Validação do PRA e Monitoramento do PRA. O processo de Validação do CAR é o passo inicial e compreende a análise cadastral, que confere os documentos relativos ao cadastro; e depois a técnica, que diz respeito à conferência das informações ambientais apresentadas e à identificação de eventuais passivos ambientais e/ou termos de compromissos já firmados. Segundo Valdiones e Bernasconi, é nessa etapa que “[...] serão detectadas possíveis sobreposições com áreas protegidas e entre os imóveis, além de apontados os passivos e excedentes de vegetação natural” (2019, p. 7).

Depois de feitas tais análises e supridas as eventuais pendências, o CAR será validado e, se identificadas áreas degradadas passíveis de regularização, notificar-se-á o proprietário e/ou possuidor para que dê início a fase de Regularização (MATO GROSSO, 2017). A partir daqui, o interessado deverá realizar as seguintes ações: (i) realizar cadastro no menu Regularização, informando eventual existência de Termo de Compromisso Ambiental, a ser migrado da base de dados do órgão estadual e localizando um CAR válido a ser associado ao cadastro; (ii) informar o projeto de recuperação e registro fotográfico do passivo (Área de Preservação Permanente Degradada – APPD, Área de Uso Restrito Degradada – AURD e/ou Área de Reserva Legal Degradada – ARLD) e eventual justificativa a compensação do déficit total de Área de Reserva Legal – ARL; e (iii) baixar o(s) respectivo(s) termo(s) gerado pelo sistema (Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas ou Alteradas – PRADA, Termo de Compromisso para Recuperação de Área Degradada – TCR e/ou Termo de Compromisso de Compensação – TCC), a ser assinado digitalmente e enviado para finalizar o cadastro. Enviado o cadastro depois de finalizado e procedida sua análise pelo órgão, o PRA será validado dando início a fase de Monitoramento¹³. Só depois de concluída essa fase final é que o passivo ambiental do imóvel poderá ser considerado regularizado.

O PRA, portanto, para que seja atendido o objetivo almejado pela norma de recuperação dos passivos ambientais em áreas de APP, RL e UR, existentes até

¹³ Informações do Manual Módulo Projeto Técnico, obtido em: <http://www.sema.mt.gov.br/site/index.php/simcar/category/377-manuais>. Acesso em: 15 mai. 2021.

22/07/2008, além de prévio cadastramento e finalização do CAR para ser iniciado, demanda um monitoramento posterior efetivo.

3 LEVANTAMENTO DOS IMÓVEIS RURAIS NO ESTADO

Com o avanço da tecnologia e da internet, cada vez mais os órgãos públicos vêm disponibilizando informações e possibilitando o acesso às informações e serviços pela rede mundial de computadores, o que facilitou a busca e levantamento das informações necessários para a realização deste trabalho.

Optou-se por realizar a busca junto ao INCRA, IBGE, SFB e SEMA-MT, no intuito de obter informações oficiais sobre o meio rural, que permitam verificar o número de imóveis rurais no Estado de Mato Grosso, a adesão ao programa e o seu progresso.

3.1 LEVANTAMENTO DE DADOS DO INCRA

De acordo com os “dados sobre a estrutura fundiária do Estado de Mato Grosso – 2018”, lançados no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, na base de dados do INCRA e obtidos de forma pública no sítio eletrônico do INCRA¹⁴, Mato Grosso conta com 177.568 imóveis rurais, que correspondem a uma área de terras de 117.852.712,6329 hectares. Destes, (i) 128.082 (72,13%) são pequenas propriedades e posses rurais e correspondem a uma área de 11.265.910,0975 hectares (9,56%); (ii) 30.007 (16,90%) são médias propriedades e posses rurais e representam uma área de 19.858.051,1404 hectares (16,85%); e (iii) 19.479 (10,97%) são grandes propriedades e posses rurais e correspondem a uma área de 86.728.751,3950 hectares (73,59%)¹⁵.

3.2 LEVANTAMENTO DE DADOS DO IBGE

¹⁴ Dados obtidos em: <http://antigo.incra.gov.br/media/docs/estatisticas-imoveis-rurais/mt-2018.pdf>. Data do relatório: jul./2018.

¹⁵ O INCRA utiliza a classificação dos imóveis rurais “definida pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e leva em conta o módulo fiscal (e não apenas a metragem), que varia de acordo com cada município.” (INCRA, 2020)

Conforme os resultados do “Censo Agropecuário 2017”, lançados na base de dados do IBGE¹⁶, obtidos em consulta pública no seu sítio eletrônico, Mato Grosso conta com 118.679 imóveis rurais, que correspondem a uma área de terras de 54.922.850 hectares.

O IBGE não apresenta os números, por estado, relacionados ao tamanho dos imóveis rurais, portanto, não foi possível precisar, dos 118.679 imóveis rurais levantados, quantos representam pequenas, médias ou grandes propriedades ou posses rurais; assim como dos 54.922.850 hectares de área de terras, quanto hectares representam pequenas, médias ou grandes propriedades ou posses rurais.

3.3 LEVANTAMENTO DE DADOS DO SFB

Segundo os dados lançados na base de dados da consulta pública do SICAR¹⁷, em 28 de outubro de 2020, Mato Grosso detinha 146.137 imóveis rurais com cadastros lançados no CAR, que somam uma área cadastrada de 78.764.796,18 hectares. Na consulta pública, não consta relatório que liste os imóveis cadastrados, informando seus respectivos quantitativos de áreas, perímetro ou a classificação destes – se pequenos, médios ou grandes imóveis rurais. Para apurar referidas informações, foi necessário acessar individualmente cada um dos 146.137 imóveis, por município, o que demandaria um tempo não disponível para a conclusão deste trabalho.

3.4 LEVANTAMENTO DE DADOS DA SEMA-MT

De acordo com as tabelas de dados disponibilizadas, gratuitamente, na base de dados da consulta pública do SIMCAR¹⁸, Mato Grosso possui: (i) 65.857 imóveis rurais com o CAR em análise; (ii) 8.736 propriedades ou posses rurais com o CAR, aguardando complementação; (iii) 795 imóveis rurais com o CAR cancelado ou

¹⁶ Dados obtidos em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/estabelecimentos.html?localidade=51. Data do documento: 2019.

¹⁷ Dados obtidos em: <https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>. Data da atualização da base: 18/02/2020.

¹⁸ Dados coletados em: <https://monitoramento.sema.mt.gov.br/simcar/tecnico.app/publico/mapa>. Data da coleta das informações: 28/10/2020.

inferido; (iv) 1.633 propriedades ou posses rurais com o CAR validado; (v) 52 imóveis rurais inseridos no Programa de Regularização Ambiental (PRA); e (vi) 9.761 imóveis com área embargada.

Cada uma das tabelas é disponibilizada no formato XLSX e indica a respectiva lista de imóveis, com informações quanto ao município a que pertencem e o quantitativo de área, dentre outras, o que permite realizar a soma dos quantitativos de área e afirmar que existe, aproximadamente, (i) 33.515.859,2110 hectares de área com o CAR em análise; (ii) 12.772.721,6358 hectares de área com o CAR aguardando complementação; (iii) 494.473,2466 hectares de área com o CAR cancelado ou inferido; (iv) 2.537.185,0133 hectares de área com o CAR validado; (v) 50.250,6175 hectares de área inserida no Programa de Regularização Ambiental (PRA); e (vi) 656.329,5168 hectares de área embargada (TABELA 1).

TABELA 1 – DADOS COLETADOS DOS RELATÓRIOS DISPONIBILIZADOS NO SIMCAR – PORTAL PÚBLICO.

Relatório	Quantidade de imóveis	Quantidade de área em ha
CAR em análise	65.857	33.515.859,2110
CAR aguardando complementação	8.736	12.772.721,6358
CAR cancelado/indeferido	795	494.473,2466
CAR validado	1.633	2.537.185,0133
Inseridas no PRA	52	50.250,6175
Áreas embargadas	9.761	656.329,5168

FONTE: A AUTORA (2021)

O sistema SIMCAR não gera um relatório único que informe o número de imóvel e o total da área cadastrada em sua base de dados. Ainda assim, pelas informações dos relatórios, é possível estimar um número de aproximadamente 77.021 imóveis cadastrados e de 49.320.239,1067 hectares de área cadastrada naquela data. Para apurar, por meio das tabelas, a classificação destes 77.021 imóveis cadastrados, se pequenos, médios ou grandes imóveis rurais, seria necessário um tempo não disponível para a conclusão deste trabalho.

Quanto às 1.633 propriedades ou posses rurais com o CAR validado, observa-se que: (i) 743 são imóveis que não possuem passivo a regularizar; (ii) 838 são imóveis que possuem passivo ambiental e se encontram na segunda fase, com PRA ainda não validados; e (iii) 52 são imóveis que possuem passivo ambiental, já possuem o PRA Validado e estão em fase de Monitoramento (TABELA 2).

TABELA 2 – IMÓVEIS COM CAR VALIDADO

CAR validado	Quantidade de imóveis	%
Imóveis sem passivo	743	45,5
Imóveis com passivo	838	51,32
Imóveis com passivo e PRA validado	52	3,18

FONTE: A AUTORA (2021)

Especificamente com relação a esses 52 imóveis rurais em fase de Monitoramento, ao realizar os cálculos, seguindo os critérios de classificação definidos pela Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, foi possível realizar as seguintes constatações: (i) 10 deles são pequenas propriedades e posses rurais; (ii) 28 deles são médias propriedades e posses ruais; e (iii) 14 deles são grandes propriedades e posses rurais.

4 ANÁLISE DOS LEVANTAMENTOS

Observa-se um significativo contraste entre os números do total de imóveis e a soma da área rural levantados junto ao sítio eletrônico do INCRA, IBGE, SFB e SEMA-MT (TABELA 3). A análise dos levantamentos não permite identificar qual dos números mais se aproxima da realidade de campo, tampouco estimar o percentual de cadastramento frente ao total de imóveis e área cadastráveis, o que vem reforçar a necessidade de cadastramento de todos os imóveis rurais e de publicização dessas informações.

Das pesquisas e documentos analisados, dois fatores podem explicar, ao menos em parte, esse contraste: o primeiro é a forma de coleta dos dados, já que o IBGE, muito embora também se baseie em “declarações”, realize sua coleta “em campo”, diferentemente dos demais órgãos que fazem uso da “autodeclaração”¹⁹; e o segundo, a existência de expressivo número de sobreposições entre dois ou mais imóveis rurais cadastrados na base de dados dos órgãos²⁰.

¹⁹ Matheus Sehn Korting (2016, p. 83) ressalta que: “Ao que parece, a autodeclaração cartográfica está esquadrinhando um território maior do que o que realmente existe. Se tínhamos o fôlio pessoal como um paradigma na Lei de Terras, que foi substituído pelo fôlio real, através de um sistema de registro imobiliário, pode-se dizer que a autodeclaração põe em cheque o domínio do território, pois favorece a sobreposição de cadastros.”

²⁰ Segundo o relatório “Análise e validação do CAR no Estado de Mato Grosso” elaborado no âmbito do “Projeto ValidaCAR”, que é um projeto apoiado pela Golden e Betty Moore Foundation,

TABELA 3 – NÚMEROS GERAIS POR ÓRGÃO

Órgão	Quantidade de imóveis	Quantidade de área em há
INCRA	177.568	117.852.712,6329
IBGE	118.679	54.922,850
SFB ²¹	146.137	78.764.796,18
SEMA-MT	77.021	49.320.239,1067

FONTE: A AUTORA (2021)

Especificamente com relação às tabelas obtidas no SIMCAR, a análise dos relatórios nos permite concluir que, no Estado de Mato Grosso, em uma janela de tempo de 4 anos (2016-2020)²², houve, por parte dos proprietários e/ou possuidores, um grande atendimento a obrigatoriedade de cadastramento no CAR, mas uma ínfima validação desses cadastros por parte da SEMA-MT. Isto porque, dos 77.021 imóveis cadastrados no SIMCAR, **74.593 imóveis (96,85%)** estão na etapa inicial, em fase de Validação do CAR (em análise ou aguardando complementação); e, apenas, **2.428 imóveis (3,15%)** tiveram seus processos CAR finalizados, sendo que destes: 743 tiveram com o CAR Validado, sem passivo a regularizar; 838 estão em fase de regularização, com CAR validado e PRA em análise; 52 estão em fase de Monitoramento, com CAR e PRA validados; e 795 tiveram o CAR cancelado e/ou indeferido (TABELA 4).

TABELA 4 – SITUAÇÃO DOS IMÓVEIS NO SIMCAR

Situação do Imóvel	Nº de imóveis	Total de área em há	%
CAR Validado, sem passivo	743	933.362,6924	0,96
CAR para Validação (1ª fase)	74.593	46.288.580,8468	96,85
CAR Validado, com passivo (2ª fase)	838	1.553.571,7034	1,09
CAR e PRA Validados (3ª fase)	52	50.250,6175	0,07
CAR cancelado/indeferido	795	494.473,2466	1,03

FONTE: A AUTORA (2021)

desenvolvido em conjunto por instituições membros do Observatório do Código Florestal - OCF e gestores públicos de órgãos estaduais de meio ambiente da Amazônia e do Cerrado, que busca construir soluções para acelerar a validação dos cadastros ambientais rurais em áreas florestais: “Em Mato Grosso, 38% dos cadastros avaliados possuem sobreposições acima do estabelecido (43.596 imóveis).”

²¹ Os dados atualizados em 02/02/2021, mostram um número maior de cadastros inscritos, cerca de 9.311 imóveis. Entretanto, como já dito, as análises foram feitas pautando-se, apenas, nos dados acessados em 28/10/2020.

²² 2016 foi o ano de implantação do Sistema SIMCAR e 2020 o de coleta das informações.

O relatório “Análise e validação do CAR no Estado de Mato Grosso”²³ aponta alguns fatores que contribuem para a demora na análise e validação dos cadastros, quais sejam: (i) aspectos institucionais, como a necessidade de capacitação dos analistas e dos cadastrantes, que elaboram o protocolo do CAR e a falta de clareza no procedimento de cadastramento de assentamentos e de territórios de uso coletivo, titulado ou concedido aos povos ou comunidades tradicionais;²⁴ e (ii) aspectos em relação às áreas cadastradas, como as idas e vindas do processo para cumprimento de pendências e respectivas complementações (de 2 a 10) e o alto número de imóveis com sobreposição acima do estabelecido (43.596 imóveis).

Como observam Ana Paula Valdiones e Paula Bernasconi:

Nesse cenário, é necessário ampliar as capacidades institucionais dos governos estaduais para lidar com a etapa de análise dos cadastros e implementação dos PRAs, pois exigem recursos tecnológicos, equipe e procedimentos claros. Para Povos e Comunidades Tradicionais e assentamentos rurais, é fundamental criar soluções para inscrição e análise. (2019, p.1)

Quanto aos 52 imóveis em fase de Monitoramento²⁵, 19,23% são pequenas propriedades e posses rurais; 53,85% são médias propriedades e posses ruais; e 26,92% são grandes propriedades e posses rurais (TABELA 5).

TABELA 5 – CLASSIFICAÇÃO DOS IMÓVEIS COM PRA VALIDADO

Propriedades/posses rurais	Número de imóveis	Área em hectares	%
Pequena	10	1.390,0456	19,23
Média	28	19.708,4421	53,85
Grande	14	29.152,1298	26,92

FONTE: A AUTORA (2021)

²³ Relatório disponível em <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2020/02/diagnostico-MT-v01.pdf>.

²⁴ Ana Paula Valdiones e Paula Bernasconi apontam as dificuldades institucionais e a falta de procedimentos mais claros como um grande desafio dos órgãos estaduais.

²⁵ Os 52 processos possuem 59 termos de compromisso a ele vinculados, destes: 30 TCC's e 29 TCR's. Tais termos de compromisso podem ser encontrados em: <https://monitoramento.sema.mt.gov.br/simcar/tecnico.app/publico/mapa>. Com a escolha do imóvel no Mapa são acessadas as informações e documentos relativos ao processo do CAR. Cada um os 59 termos de compromisso possuem um link individualizado.

Muito embora a soma do perímetro desses 52 imóveis seja de 50.250,6175 hectares, ao acessar cada um dos termos de compromisso, apurou-se que a área que demanda compensação e/ou recuperação corresponde a apenas **9.563,6217 hectares**, sendo: 9.381,974 hectares de ARL em déficit a serem compensadas²⁶; 135,1657 hectares de ARLD's a serem recuperadas²⁷; e 46,4818 hectares de APPD's a serem recuperadas²⁸ (TABELA 6).

TABELA 6 – IMÓVEIS EM FASE DE MONITORAMENTO

	Área em hectares	%
ARL em déficit	9.381,974	98,10
ARLD's	135,1657	1,41
APPD's	46,4818	0,49

FONTE: A AUTORA (2021)

Nota-se, portanto, que de toda a área com PRA aprovado e em fase de Monitoramento, quase que sua totalidade (99,51%) representam déficit de reserva legal nos imóveis rurais, ou seja, áreas que encontram com ARL em percentual inferior ao permitido pela legislação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PRA foi instituído pelo Código Florestal no intuito de incentivar os proprietários e possuidores rurais a regularizar o passivo ambiental em seus respectivos imóveis, por meio do benefício de não poderem ser autuados por infrações cometidas antes de 22/07/2008 e/ou terem suspensas as sanções decorrentes das infrações eventualmente lavradas pelos órgãos ambientais, relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL e UR. Em sendo cumpridas as obrigações assumidas, tais multas serão consideradas convertidas em

²⁶ TCC's nº 52/2018, 77/2019, 88/2018, 96/2018, 98/2018, 159/2019, 174/2018, 176/2018, 195/2018, 219/2018, 241/2018, 264/2018, 271/2018, 285/2018, 288/2018, 292/2019, 293/2018, 344/2019, 352/2019, 353/2019, 373/2019, 380/2018, 388/2019, 407/2019, 415/2019, 430/2019, 434/2019, 436/2019, 443/2019 e 475/2019.

²⁷ TCR's nº 253/2018, 274/2019 e 318/2019.

²⁸ TCR's nº 39/2018, 44/2019, 100/2018, 174/2018, 175/2018, 195/2018, 203/2018, 206/2019, 210/2018, 225/2018, 227/2018, 253/2018, 258/2018, 264/2018, 271/2018, 274/2018, 276/2018, 297/2018, 304/2018, 320/2018, 326/2019, 346/2018, 352/2019, 381/2018, 390/2019, 415/2019, 421/2019, 434/2019.

serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente.

Na implantação do programa, coube à União instituir as regras de caráter geral e, aos Estados e Distrito Federal, as regras de caráter específico, isto em virtude da peculiaridade de cada território. O Estado de Mato Grosso implantou o PRA no ano de 2016 e, no ano seguinte, instituiu o SIMCAR, sistema integrado ao SICAR, que, dentre vários objetivos, visa realizar o cadastramento, regularização e monitoramento dos imóveis rurais do Estado. Os dados levantados em cada um dos órgãos contrastam entre si e, portanto, não permitem identificar qual deles mais se aproxima da realidade de campo nem estimar quantos imóveis ainda pendem de cadastramento. Permitem identificar, no entanto, uma grande adesão dos proprietários e possuidores rurais ao cadastramento do CAR, passo inicial e obrigatório para a regularização do passivo ambiental do imóvel por meio do PRA.

Desde a implantação do programa, em 2016, dos 77.021 imóveis cadastrados no SIMCAR, apenas **3,15%** dos imóveis tiveram seu processo de Validação do CAR finalizados e somente **0,07%** do total de imóveis tiveram o PRA Validado e se encontram em fase de Monitoramento, números ínfimos que mostram que, muito embora o programa já tenha sido implementado no estado, por ora, não vem atingindo o objetivo almejado pela norma, instituída há mais de 08 anos.

A maior parte dos imóveis cadastrados no SIMCAR (**96,85%**) ainda se encontram na 1ª fase do procedimento, ou seja, na fase da Validação do CAR. Tanto aspectos institucionais quanto aspectos em relação as áreas cadastradas contribuem para a demora na análise dos processos. Para a mudança e melhora desse cenário, necessário investir em recursos tecnológicos, equipe e procedimentos (para que se mostrem mais claros), e uma maior capacitação dos analistas e cadastrantes (para diminuição das pendências, complementações e sobreposições durante a análise dos processos).

Mesmo que o resultado ainda esteja muito abaixo do esperado, o PRA é um importante instrumento para a regularização ambiental de propriedades e de posses rurais, que, para atingir os fins almejados pela norma, depende além de investimentos por parte do órgão estadual, de uma maior consciência ecológica dos produtores e possuidores rurais, com adesão de seus imóveis rurais ao programa e funcionamento do sistema com informações fidedignas.

Devido a importância do tema necessária uma investigação científica de mecanismos que possam auxiliar na melhora da aplicabilidade do programa e a realização de novos levantamentos, com a respectiva análise das informações levantadas, para avaliar os progressos na análise dos processos e na efetiva regularização do passivo ambiental existente.

REFERÊNCIAS

ANÁLISE e Validação do CAR no Estado de Mato Grosso. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2020/02/diagnostico-MT-v01.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto 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, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014**. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8235.htm. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm#:~:text=L8629&text=LEI%20N%C2%BA%208.629%2C%20DE%2025%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201993.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20dos,T%C3%ADtulo%20VII%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Código Florestal. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 2, de 5 de maio de 2014**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 06 mai. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/05/2014&jornal=1&pagina=59&totalArquivos=116>. Acesso em: 27 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017: Resultados Definitivos**. Rio de Janeiro, v. 8, p. 1-105, 2019. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/estabelecimentos.html?localidade=51. Acesso em: 28 out. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Dados sobre a Estrutura Fundiária de Mato Grosso - 2018**. Brasília, DF: Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, 2018. Disponível em: <http://antigo.incra.gov.br/media/docs/estatisticas-imoveis-rurais/mt-2018.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Módulo fiscal**. Brasília, DF: INCRA, 2020. Disponível em: <http://antigo.incra.gov.br/pt/modulo-fiscal.html>. Acesso em: 28 out. 2020.

KORTING, Matheus Sehn. O Cadastro Ambiental Rural entre mapeamento do território, domínio da natureza e sobreposição de terras. **Revista IDeAS**, [Rio de Janeiro], v. 10, n. 1-2, p. 63-87, 2016, publicado em jun. 2018.

LIMA, Rodrigo C. A.; MUNHOZ, Leonardo. **Programas de Regularização Ambiental (PRAs): um guia para orientar e impulsionar o processo de regulamentação dos PRAs nos estados brasileiros**. São Paulo: Agroicone, 2016. Disponível em: https://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2016/07/Guia_PRAs_Agroicone-3.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

MATO GROSSO. **Decreto nº 420, de 05 de fevereiro de 2016**. Dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural - CAR e a Regularização Ambiental de imóveis rurais; implanta o Programa de Regularização Ambiental-PRA no Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Cuiabá: [s./l.] [2016]. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/D83C12A7022F659384257F550060503B>. Acesso em: 28 out. 2020.

MATO GROSSO. **Decreto nº 1.031, de 02 de junho de 2017**. Regulamenta a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, no que tange o Programa de Regularização Ambiental, o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental - SIMCAR, a inscrição e análise do Cadastro Ambiental Rural. Cuiabá: [s./l.] [2017]. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/5edf9c5193c58088032567580038916b/950801c5453562b984258137006c104b?OpenDocument>. Acesso em: 19 out. 2020.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 343, de 24 de dezembro de 2008**. Cria o Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural – MT LEGAL, disciplina as etapas do Processo de Licenciamento Ambiental de Imóveis Rurais e dá outras providências. Cuiabá: [s./l.] [2008]. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/53c375c601f136810425753d00718339?OpenDocument#:~:t=ext=Cria%20o%20Programa%20Mato%2Dgrossense,Rurais%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 19 out. 2020.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental - PRA, disciplina o Cadastro Ambiental Rural - CAR, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. Cuiabá: [s.l.] [2017]. Disponível em:

http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/2934486634343a9c8425812f005b9c6e?OpenDocument#_59h2ki8239t6l0j259l2ksl21a8g4t9p06ksj4b108h2i0chm4124a. Acesso em: 19 out. 2020.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **SIMCAR – Portal Público**. Cuiabá: SEMA, [2020]. Disponível em:

<https://monitoramento.sema.mt.gov.br/simcar/tecnico.app/publico/mapa>. Acesso em: 11 dez. 2020.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Manual Modulo Projeto Técnico**. Cuiabá: SEMA, 2020. Disponível em:

<http://www.mt.gov.br/documents/21013/5691628/Manual+PRA/2c46ba00-765a-c663-a2ff-24b81fe7d332>. Acesso em: 15 mai. 2021.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (organizadores). **Direito do Ambiente: Tutela do Meio Ambiente** (Coleção Doutrinas Essenciais, v. 4). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL (OCF). **Código Florestal: Avaliação 2012/2016**. [Brasília, DF]: IPAM, [2016]. Disponível em:

<https://observatorioflorestal.org.br/codigo-florestal-avaliacao-2012-2016/>. Acesso em: 02 dez. 2020.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB). Cadastro Ambiental Rural. **SICAR – Imóveis**. Brasília, DF: SFB [2019]. Disponível em:

<https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>. Acesso em: 11 dez. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). **Orientação para Normatização de Trabalhos Acadêmicos**. Curitiba: SIBI, 2016.

VALDIONES, Ana Paula; BERNASCONI, Paula. Do papel à prática: a implementação do Código Florestal pelos Estados brasileiros. **Transparência Florestal Mato Grosso**, [S. l.: s. n.], n. 11, ano 6, maio de 2019.