

## **A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA E AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LEI Nº 12.65/2012<sup>1</sup>**

Mauro Oliveira Pires  
Gabriela Canto Pires Santos Savian

### **1 INTRODUÇÃO**

Os debates ocorridos no Congresso Nacional entre 2008 e 2012 sobre a revisão do Código Florestal revelaram visões distintas sobre a importância das florestas e demais formas de vegetação para o presente e o futuro do país. *Grosso modo*, dois polos se opuseram, tal como aconteceu no passado, durante a tramitação das mudanças consubstanciadas na Medida Provisória (MP) nº 2.166, de 2001. De um lado, ambientalistas argumentavam que, embora o Código Florestal de 1965 contivesse problemas, o fundamental era avançar na implementação da lei. De outro lado, ruralistas, em boa medida vitoriosos, defendiam que o marco legal prejudicava a produção de alimentos e jogava na ilegalidade dezenas de milhares de produtores. Certamente, ainda há muito o que se discutir sobre este processo político-legislativo, mas o fato é que o Código Florestal de 1965 e a MP nº 2.166/2001 foram revogados e substituídos pela Lei nº 12.651, de 5 de maio de 2012, complementada posteriormente pela Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012.

A nova legislação florestal trouxe mudanças significativas. Por exemplo, criou um regime jurídico especial (Chiavari e Lopes, 2015) com o estatuto de áreas rurais consolidadas para as situações de desmatamento ilegal praticado antes de 22 de julho de 2008, flexibilizando a obrigatoriedade de recomposição de áreas de preservação permanente (APPs), dependendo do tamanho do imóvel rural, o que ficou conhecido como efeito escadinha. Além disso, isentou os proprietários e os posseiros de restaurar as APPs nos casos de encostas, topos de morro e altas altitudes ocupadas com atividade florestal, pecuária ou cultura de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo (Chiavari e Lopes, 2015, p. 6). Definiu novos instrumentos de gestão, notadamente o cadastro ambiental rural (CAR) e os programas de regularização ambiental (PRAs), que podem ser vistos como mecanismos da política de regularização ambiental. Também sinalizou a importância dos incentivos

---

1. Texto entregue em dezembro de 2015. As alterações na lei, posteriores a essa data, não foram contempladas no texto.

econômicos e financeiros para a preservação e a recuperação ambiental, dando-lhes proeminência, a ponto de se tornarem objeto de um capítulo próprio (capítulo X, artigos de 41 a 50) da Lei nº 12.651/2012.

As mudanças trazidas e suas implicações merecem reflexão, e o quarto aniversário da nova lei propicia ocasião oportuna para o debate visando ao amadurecimento da política florestal brasileira. Passado o calor das discussões da fase de tramitação da lei, é sobre ela que a sociedade deve cobrar sua implementação, contribuindo para a conservação, a recuperação e o uso sustentável da vegetação nativa.

Este texto tem duplo objetivo. De um lado, pretende oferecer nossa análise sobre a implementação dos instrumentos da política de regularização ambiental, mais especificamente o CAR e o PRA, realizada pelos nove<sup>2</sup> estados que compõem a região amazônica. De outro lado, o texto aponta as propostas de alteração da nova Lei Florestal, que tramitam tanto no Supremo Tribunal Federal (STF) quanto no Congresso Nacional, que, se aprovadas, modificarão o diploma legal vigente e, por isso mesmo, merecem receber visibilidade.

De início, três explicações precisam ser apresentadas. Em primeiro, a escolha da Amazônia como base da análise do primeiro objetivo tem a ver com o destaque que ela recebe da política ambiental nacional, que, vale dizer, sempre a priorizou na alocação de seus investimentos e iniciativas, pois é a região com o maior maciço florestal nativo do país, com a maior biodiversidade do planeta e com comprovado papel no ciclo climático global. Por esse motivo, os estados amazônicos passam a ser decisivos para o alcance das metas climáticas anunciadas pelo Brasil no âmbito internacional, visto que a legislação atribui aos órgãos ambientais estaduais papel ímpar na implementação de seus mandamentos. Em segundo lugar, o foco dado à implementação do CAR e do PRA, instrumentos da regularização ambiental dos imóveis rurais, decorre do caráter fundamental que ambos receberam da nova Lei Florestal para a promoção do controle e o monitoramento do estágio de conservação das florestas, e para a promoção da recuperação ambiental. Nesse sentido, consideramos que o que vem sendo feito nos estados amazônicos sugere traços úteis para a compreensão do quadro nacional. Em terceiro lugar, consideramos que a sanção presidencial dada à Lei nº 12.651/2012 não encerrou o fim das disputas sobre o marco legal das florestas brasileiras, uma vez que tramitam no STF e no Congresso Nacional matérias com possibilidade de repercussão direta no escopo e na aplicação da norma vigente.

---

2. De acordo com inciso I do art. 3º da Lei nº 12.651/2012, a Amazônia Legal é formada pelos estados do Acre, do Amazonas, do Pará, de Roraima, de Rondônia, do Amapá, de Mato Grosso e parte dos estados do Tocantins e do Maranhão. Uma pequenina parte do estado de Goiás (ao norte do paralelo 13º) também dela faz parte, mas em termos práticos isto não é considerado pelas políticas públicas vigentes.

Partimos da nossa trajetória profissional no campo da política ambiental brasileira, o que nos proporciona engajamento na agenda florestal e, sob certos aspectos, nos permite uma forma de “observação participante” (Minayo, 2010). Especialmente, nos valemos dos resultados do projeto Iniciativa de Observação, Verificação e Aprendizagem do Cadastro Ambiental Rural e da Regularização Ambiental (Inovacar), desenvolvido desde 2013 pela Conservação Internacional do Brasil com o apoio da Climate Land Use Alliance. Este projeto tem por objetivo acompanhar e monitorar a evolução do CAR e do PRA nos estados da Amazônia Legal e tornar-se instrumento que propicie a valorização da aprendizagem e o intercâmbio dos agentes públicos e privados interessados no cumprimento da nova Lei Florestal. O projeto reconhece que a superação das dificuldades requer compartilhamento de experiências, transparência e superação de vieses que por vezes condicionam ou enfraquecem a ação na política pública.

Na seção 2, após esta introdução, o texto apresenta um histórico do CAR para demonstrar que esta ferramenta e o conceito que está por trás dela decorrem de erros e acertos da política florestal implementada na Amazônia. Em seguida, a seção 3 apresenta o CAR e a regularização ambiental no contexto da nova legislação. Na seção 4, o texto mergulha no cenário amazônico da regularização ambiental, com o intuito de oferecer uma avaliação sobre o estágio de implementação do CAR e do PRA pelos estados amazônicos. Ao final dessa seção, destacamos aspectos que ao menos no caso Amazônico mereceriam ser reforçados, nomeadamente: o potencial de engajamento dos municípios na agenda de regularização ambiental, cujas experiências em curso indicam possibilidades de fortalecimento da política florestal em escala local; a necessidade de integração efetiva do cadastro ambiental às tarefas de monitoramento, controle e fiscalização ambiental, sem a qual os esforços até então empregados provavelmente não terão os efeitos de redução da ilegalidade do desmatamento; e a possibilidade de integração do CAR à política de gestão fundiária. A seção 5 é dedicada à explanação das iniciativas de alteração da Lei Florestal em debate no âmbito do STF e do Congresso Nacional. Nas considerações finais, ressaltamos que a política de regularização ambiental, ao menos na Amazônia, tem um longo caminho a percorrer, para o que é necessário valorizar as lições já aprendidas.

## 2 HISTÓRICO DO CAR

Como tópico de contextualização da análise, convém iniciá-lo apontando um breve<sup>3</sup> histórico do CAR, surgido na Amazônia (Azevedo, 2014; Pires e Ortega, 2013) e posteriormente expandido para todo o território nacional.

---

3. Sugerimos a leitura de Azevedo (2009; 2014), bem como de Pires (2013) e Pires e Ortega (2013).

A sua origem tem a ver com a necessidade da política ambiental de enfrentar o avanço cada vez maior da taxa do desmatamento na Amazônia. No fim dos anos 1990, embora o país já contasse com os dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), que mede anualmente o índice de corte raso da floresta, havia, como em certa medida ainda há, a necessidade de identificar o proprietário, o possessor ou o responsável pela área desmatada, cujo polígono aparecia nas imagens de satélite analisadas por este sistema.

O estado de Mato Grosso, à época, inovou ao combinar o uso de sensoriamento remoto, sistema de informações geográficas e tecnologia da informação como base para o controle ambiental nos imóveis rurais. Com o apoio do antigo Subprograma de Recursos Naturais (SPRN), vinculado ao Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), a antiga Fundação Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso desenvolveu o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR), que passou a ser realmente implantado no início do novo milênio (Azevedo e Saito, 2013; Pires, 2013; ISA e ICV, 2006).

Baseado no Código Ambiental do Estado de Mato Grosso (Lei Estadual Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995), o SLAPR pretendeu integrar as atividades de licenciamento ambiental, monitoramento e fiscalização na mesma plataforma e no mesmo processo administrativo. Os proprietários rurais, para obterem as licenças ambientais das atividades econômicas em seus imóveis, deveriam apresentar ao órgão ambiental estadual as informações georreferenciadas, inclusive das APPs e das reservas legais (RLs). À medida que chegavam no órgão ambiental as informações georreferenciadas, notadamente de médias e grandes propriedades, cujos donos podiam arcar com os custos de levantamento, o banco de dados crescia, permitindo maior conhecimento sobre o território e a dinâmica do desmatamento.

Porém, a despeito dos avanços tecnológicos, a implantação do SLAPR após os primeiros anos não foi acompanhada de reforço na fiscalização, e mesmo no monitoramento (ISA e ICV, 2006). O estado de Mato Grosso despontou-se no início da década de 2000 como campeão do desmatamento, chegando a apresentar, sozinho, taxas de 10.405 km<sup>2</sup>, em 2003, e de 11.814 km<sup>2</sup>, em 2004. Para complicar, conforme concluem Azevedo e Saito (2009, p. 19), verificou-se que a partir de 2003 a interferência do governo estadual foi decisiva para o desempenho negativo do sistema.

O licenciamento [mediado pelo SLAPR] tem se transformado num processo de burocratização e adequação crescente[s], sem resultados efetivos em termos de conservação dos ecossistemas e, via de regra, acaba legitimando uma ocupação desordenada e colaborando para a fragmentação e não conexão das reservas legais (Azevedo e Saito, 2009, p. 19).

Até 2006, 10,36% dos estabelecimentos agropecuários mato-grossenses, estimados em 114.148 unidades (IBGE, 2006), chegaram a ser registrados no

SLAPR (Azevedo, 2009, p. 101). Dado o grau de concentração fundiária no estado, esta pequena porcentagem de estabelecimentos agropecuários registrados representava, todavia, em torno de 46,5% da área total dos estabelecimentos agropecuários. Vale afirmar que, na experiência mato-grossense do início do SLAPR, o imóvel rural somente alcançava a etapa final da regularização quando obtivesse a licença ambiental única (LAU), uma espécie de atestado de que o imóvel estava em conformidade com a legislação florestal, e de que as atividades produtivas potencialmente poluidoras haviam sido aprovadas pelo órgão ambiental.

Noutra abordagem, e parcialmente considerando-se os custos e a demora na obtenção da LAU dentro do sistema mato-grossense, o estado do Pará desvinculou, no processo administrativo, a verificação do cumprimento da legislação florestal da verificação do licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras. Entendeu-se que nem todas as propriedades rurais deveriam ter suas atividades obrigatoriamente como objeto de licenciamento. Foi nesse contexto de aprendizagem, de erros e acertos, que apareceu pela primeira vez o termo *cadastro ambiental rural*, por meio da edição do Decreto Estadual nº 2.593, de 2006, que o definiu como instrumento de identificação do imóvel rural, essencial para todas as licenças, autorizações e demais documentos emitidos para regularização ambiental, independentemente de transferência de titularidade. Após dois anos, o Decreto Estadual nº 1.148, de 2008, tornou o CAR obrigatório a todos os imóveis rurais do Pará, independentemente da necessidade de licenciamento de atividades. Proprietários e posseiros deveriam nele registrar as feições ambientais do imóvel rural (Pires e Ortega, 2013).

No âmbito da política federal de combate ao desmatamento na Amazônia, a ideia de criação de um cadastro ambiental, presente nos decretos estaduais paraenses, fez parte das tratativas governamentais que levaram à edição do Decreto Federal nº 6.321/2007. A finalidade desta norma era reforçar as ações de prevenção e controle do desmatamento, criando, entre outros mecanismos, a periodicidade da lista de municípios críticos,<sup>4</sup> e endurecendo as ações de comando e controle. A supressão do crédito rural para quem não estivesse com regularidade ambiental também fez parte das medidas adotadas para refrear o corte de floresta que voltava a preocupar o centro de governo (Pires, 2013; 2014). Porém, o conceito de registro ambiental não entrou no texto final daquele decreto, sendo substituído pela possibilidade de atualização cadastral perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nos termos da Lei nº 5.868/1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

---

4. São os municípios com desmatamento elevado apontados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), com base nos critérios estabelecidos pelo Decreto nº 6.321/2007, que são: *i*) área total de floresta desmatada; *ii*) área total de floresta desmatada nos últimos três anos; e *iii*) aumento da taxa de desmatamento em pelo menos três dos últimos cinco anos.

Coube à Portaria MMA nº 103, de 24 de março de 2009, a entrada oficial do CAR na esfera da política federal. Neste regulamento, o registro de pelo menos 80% da área dos imóveis rurais, exceto unidades de conservação (UCs) de domínio público e terras indígenas (TIs), em sistemas de CAR, era um dos critérios a serem atingidos pelo município que desejasse sair da lista dos municípios críticos. A portaria definiu o cadastro ambiental como:

registro eletrônico dos imóveis rurais junto ao órgão estadual de meio ambiente por meio do georreferenciamento de sua área total, delimitando as áreas de preservação permanente e a reserva legal localizadas em seu interior, com vistas à regularização ambiental e ao controle e monitoramento do desmatamento (Brasil, 2009).

Desde antes, porém, iniciativas de mapeamento ambiental georreferenciado dos imóveis rurais eram levadas à frente por organizações civis em parceria com empresas e prefeituras, o que serviu para difundir a ideia de cadastro ambiental como instrumento útil para o controle ambiental e também para o planejamento (Pires e Ortega, 2013). Organizações como o Instituto Centro de Vida (ICV), o Instituto de Pesquisa Ambiental na Amazônia (Ipam) e, sobretudo, The Nature Conservancy (TNC) começaram a desenvolver e a aprimorar abordagens de levantamento ambiental georreferenciado, como o modo de varredura, o que diminuía os custos relativos do trabalho. A TNC, por exemplo, criou uma campanha pública denominada *CAR, eu apoio!*. Do lado dos órgãos ambientais, Acre e Rondônia, ainda que de modo incipiente, já faziam uso de mecanismos de geotecnologias para o levantamento dos ativos e dos passivos ambientais, e mesmo para o licenciamento dos imóveis rurais. O Tocantins também já contava com ferramentas próprias para o licenciamento ambiental dos imóveis rurais, o que incluía o controle do uso das APPs e áreas de RL.

Entre 2008 e 2009, conforme assinalam Azevedo e Saito (2009), mudanças inerentes à estratégia do governo estadual mato-grossense levaram ao lançamento do programa MT Legal, o que implicou constantes alterações na legislação estadual. Este programa modificou o antigo SLAPR e assimilou o CAR, proveniente da experiência paraense, definindo-o como etapa prévia da obtenção do licenciamento ambiental. Nessa época, o governo estadual promoveu negociações visando ao reconhecimento por parte do MMA quanto ao novo programa, o que abriria caminho para a suspensão de embargos e multas lavrados pelos fiscais do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Com a edição do Decreto Federal nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009, que criou o programa Mais Ambiente, o CAR ganhou abrangência nacional. Este programa esteve destinado a apoiar a regularização ambiental dos imóveis rurais daqueles proprietários ou posseiros que a ele aderissem, obtendo como benefício a suspensão de multas ambientais emitidas pelo órgão ambiental. De acordo com Savian *et al.* (2014), a implementação do Mais Ambiente ficou

comprometida porque, além da adesão ser voluntária aos infratores, também era facultativa a participação dos órgãos ambientais estaduais, principais gestores da política florestal desde, ao menos, 2006.<sup>5</sup> Convém lembrar que naquela época as negociações no Congresso Nacional em torno da revisão do Código Florestal lançavam incertezas quanto a eventuais vantagens de adesão dos proprietários ao programa. Algumas propostas de alteração já sinalizavam benefícios a quem houvesse desmatado irregularmente, como a anistia contida no parecer ao Projeto de Lei (PL) nº 1.876/1999. O parecer – elaborado pelo relator Aldo Rebelo, então deputado pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) de São Paulo – foi bem recepcionado pela bancada ruralista. Provavelmente, este fator contribuiu para que, até 2012, quando o Mais Ambiente foi revogado pelo Decreto nº 7.830/2012, apenas 2 mil imóveis rurais tivessem sido incluídos neste programa (Savian *et al.*, 2014).<sup>6</sup>

### 3 O CAR E O PRA DE ACORDO COM O NOVO MARCO LEGAL

O histórico apontado na seção anterior demonstra que a Lei nº 12.651/2012, em certa medida, incorporou a experiência amazônica, tanto no que se refere ao conceito de cadastro ambiental quanto mais amplamente à definição das etapas e dos instrumentos da regularização ambiental dos imóveis rurais. Todavia, é importante ao menos reconhecer que a nova regra, em vez de premiar aqueles que vinham cumprindo com o marco legal anterior, pendeu para beneficiar quem havia desmatado irregularmente as APPs e as RLs. Os conceitos de regularização ambiental e de área rural consolidada nela embutidos são exemplos desta inclinação, sendo que este último distorce a função precípua das APPs (Sparovek *et al.*, 2011).

As idiosincrasias acentuaram a importância dos novos mecanismos trazidos pela nova legislação, notadamente o CAR e o PRA. O art. 29 dessa lei define o primeiro como:

registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento (Brasil, 2012).

Ficou definido o prazo de um ano, prorrogável por igual período, para que todos os proprietários e possuidores rurais registrassem seus imóveis no sistema de cadastro. O Decreto nº 7.830/2012 e a consequente Instrução Normativa MMA nº 2/2014 trouxeram o detalhamento deste novo mecanismo, e a prorrogação

---

5. O art. 84 da Lei Federal nº 11.284/2006 sanou uma polêmica na política ambiental, deixando claro que a exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependia de prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Desde então, ficou claro que a gestão de florestas era por princípio competência dos órgãos ambientais estaduais. A esse respeito, sugerimos Góis (2011).

6. Embora revogado em 2012, esse programa foi reeditado com o nome de programa Mais Ambiente Brasil, conforme dispõem os arts. 13, 14 e 15 do Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014.

do prazo de registro ocorreu em 4 de maio de 2015, através da Portaria MMA nº 100/2015. Para os imóveis da agricultura familiar ou de até quatro módulos fiscais, a lei permitiu que o registro da poligonal do imóvel fosse mais simples, realizado com a apresentação de croqui em vez de planta georreferenciada. A lei também estabeleceu que a inscrição do imóvel deveria ocorrer preferencialmente no órgão ambiental municipal ou estadual, em linha com o que dispôs a Lei nº 11.284/2006 e com a Lei Complementar nº 140/2011.

O papel do CAR no processo de regularização ambiental tornou-se primordial, sendo não apenas a primeira etapa dos PRAs, mas também um instrumento obrigatório para a obtenção de crédito agrícola após 2017; para as transações acerca das cotas de reservas ambientais; e para a obtenção de possíveis pagamentos por serviços ambientais. Vale reforçar que este novo instrumento tem potencial singular na política de controle do desmatamento, à medida que, cruzando seus dados com outros provenientes de recursos geotecnológicos, seria possível identificar e responsabilizar eventuais infratores por corte irregular de vegetação nativa. Ademais, se suas informações tiverem qualidade, ele poderá ser útil também para a gestão ambiental; para a política de ordenamento territorial, em particular os zoneamentos; e para a política de execução dos planos de desenvolvimento local, incluindo os planos diretores (Pires, 2013). A implicação natural disso é que, para além de ocupar-se em garantir quantidade de registros no sistema, justificada pelo prazo, seria fundamental assegurar qualidade da informação submetida já na etapa de inscrição.

Os PRAs a serem instituídos pela União, estados e o Distrito Federal têm caráter transitório, pois o art. 59 da Lei nº 12.651/2012 que os define faz parte do capítulo XIII, que trata das disposições transitórias. Em termos práticos, isso quer dizer que o legislador entendeu que, tendo em vista a constatação de inúmeros casos de irregularidade ambiental, seria oportuno conceder um período de transição, com benefícios e apoio a quem desejasse adequar ambientalmente seus imóveis. Cessada tal necessidade, os programas deixariam de existir. Os programas, a princípio, vigeriam pelos próximos vinte anos, quando se encerrariam os prazos de recuperação dos passivos ambientais; mas nada garante que futuras alterações no marco legal ampliem este prazo. Os PRAs permitem, entre outros benefícios, que os proprietários e os possuidores rurais não sejam autuados por desmatamento anterior a 22 de julho de 2008, bem como suspendem multas que já tenham sido aplicadas referentes a desmatamento realizado antes desta data. Novamente, sobressai aqui a importância da qualidade da informação inserida no CAR, posto que inconsistências prejudicam a análise e a validação pelo órgão ambiental, e podem atrasar a recuperação ambiental, compromissada na adesão aos programas.

O regramento dos programas de regularização é dado pelo Decreto Federal nº 7.830/2012, complementado pelo Decreto Federal nº 8.235/2014. Este último,

ao recriar o programa Mais Ambiente, agora com o nome de Mais Ambiente Brasil, a ser coordenado pelo MMA, atribuiu-lhe a função de integrar os PRAs estaduais.

Para a gestão de todo o processo, o MMA criou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), hoje a cargo do Serviço Florestal Brasileiro (SFB). De acordo com o Decreto nº 7.830/2012, o Sicar tem a função de receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federados, bem como servir de plataforma direta para o cadastro dos imóveis rurais, monitorar os processos de regularização ambiental e tornar disponíveis na internet as informações de natureza pública.

Até o segundo semestre de 2015, a maioria dos estados usa o Sicar como plataforma de registro. As exceções são Tocantins, São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul, que possuem sistemas próprios. Desses, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul ainda não integraram seus dados ao sistema federal (SFB, 2015a; 2015b). Para os estados, o uso do Sicar evita dispêndios tecnológicos, financeiros e de recursos humanos. Por sua vez, os estados que criaram seus sistemas próprios têm pleno domínio das funcionalidades e, sobretudo, têm domínio dos dados inseridos, evitando dependência para com o órgão federal. Em qualquer caso, porém, é fundamental garantir a interoperabilidade das informações entre os sistemas, de modo a favorecer o planejamento, o monitoramento, o controle e a transparência.

#### 4 A SITUAÇÃO DO CAR E DOS PRAs NA AMAZÔNIA

As duas seções anteriores cuidaram de traçar um panorama sobre a origem do CAR, como instrumento da política ambiental, e o papel que a nova legislação florestal atribuiu às ações de regularização ambiental dos imóveis rurais. Aqui, tal como informado na introdução, traçaremos uma análise sobre a implementação do CAR e do PRA realizada pelos nove estados da Amazônia Legal, no período entre 2012 e 2015.

Nesta análise, a metodologia adotada baseou-se em parte nos levantamentos realizados pelo projeto Inovacar, que desde 2013 acompanha o que vem sendo feito para a implementação da nova Lei Florestal na Amazônia. O Inovacar estabeleceu quatro conjuntos de indicadores de acompanhamento<sup>7</sup> do CAR.

- 1) Aspectos institucionais, englobando temas como existência de normas, recursos financeiros e humanos, infraestrutura, instância colegiada de gestão e integração com outras políticas públicas.
- 2) Sistemas de informação e geotecnologias, contendo aspectos como integração com o Sicar ou uso de sistema próprio, transparência e acesso público, e bases temáticas e cartográficas em uso.

---

7. A lista completa dos indicadores pode ser encontrada em: <<http://inovacar.org.br/6-metodologia>>.

- 3) Métodos de registro e análise das informações, abrangendo aspectos como a análise e a validação individual ou automatizada dos cadastros, e parcerias ou contratação de serviços para subsidiar a análise.
- 4) Estratégias adotadas de comunicação social e mobilização social para o cadastramento, em particular quanto a públicos especiais (como agricultores familiares, e povos e comunidades tradicionais). Com relação ao PRA, os indicadores adotados referem-se a: existência de marco legal próprio; método de adesão e de assinatura do termo de compromisso; papel da assistência técnica e extensão rural (Ater); método de monitoramento e avaliação dos planos de recuperação; mecanismos de recuperação, recomposição ou compensação da reserva legal; e outros.

Periodicamente, desde 2013, por meio de questionários semiestruturados e entrevistas, os indicadores são verificados com técnicos e representantes dos órgãos ambientais dos estados, e os relatórios de monitoramento são divulgados e debatidos. Para além dos levantamentos do Inovacar, a metodologia da presente análise também considerou o nosso engajamento no assunto.

Começando pelos aspectos institucionais, os indicadores em geral apontam que a situação da política de regularização ambiental dos imóveis rurais na Amazônia compartilha pontos comuns com o restante do país. Apesar de haver recursos financeiros captados em fontes externas, há visível dificuldade em termos orçamentários, infraestruturais e de pessoal. A carência constatada nos órgãos dificulta a execução das atividades do fluxo da regularização ambiental e o atendimento ao público.

A Lei Florestal de 2012 impôs novas atribuições aos órgãos ambientais, sem que estes recebessem, como contrapartida, incremento financeiro, infraestrutural e, sobretudo, de pessoal. Antevendo o gargalo financeiro, iniciativa do MMA em 2011 levou o Fundo Amazônia, administrado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDES), a abrir naquele ano uma carteira exclusiva de apoio a projetos de estruturação do CAR pelos estados da Amazônia.<sup>8</sup> Levantamento realizado em setembro de 2015 demonstrou que, dos nove estados amazônicos, sete haviam submetido seus projetos de regularização ambiental ao Fundo Amazônia, dos quais cinco já estavam contratados e em fase de execução. Quanto aos dois restantes, Amapá e Mato Grosso, o primeiro estava elaborando sua proposta, e o segundo esperava ser contemplado por recursos de outras fontes, notadamente do KfW, o banco alemão de desenvolvimento, por intermédio do MMA. Os projetos estaduais em execução no Fundo Amazônia, porém, estavam com desempenho abaixo do

---

8. Em 2013, essa carteira foi ampliada para os estados fora da Amazônia. Até agosto de 2015, Bahia, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Alagoas e Ceará estavam com projetos submetidos, sendo que os dois primeiros já estavam contratados.

desejado. Embora importante, a existência de fonte de financiamento externo não é condição suficiente para a superação das dificuldades estruturais dos órgãos.

A inexistência de um parâmetro objetivo sobre o número ideal de servidores públicos nos órgãos ambientais dedicados à política de regularização ambiental não permite comparação precisa sobre a carência de pessoal. Porém, o levantamento do Inovacar demonstra que, em alguns casos, não há mais que dez ou quinze servidores públicos encarregados da operação desta política, enquanto o número de imóveis rurais no estado ultrapassa a casa das dezenas de milhares de unidades, e até mesmo de centenas de milhares. Em todos os estados, a carreira ambiental dos servidores públicos está longe de ser considerada consolidada. Entretanto, é importante considerar que vêm ocorrendo cursos de capacitação de técnicos, fornecidos notadamente pelo SFB.

Sendo a Amazônia considerada pela Constituição Federal de 1988 como patrimônio nacional, preocupa o quadro geral dos gargalos financeiros, de infraestrutura e de pessoal. Sem uma ação coordenada no nível inter e intrafederativo, dificilmente o quadro se alterará.

Em termos de adequação do marco legal, há variação na situação dos estados amazônicos, a despeito de o conceito de regularização ambiental e de cadastro ambiental terem surgido na região, conforme comentado na segunda seção. Os estados do Acre, do Pará, de Rondônia e do Tocantins têm normativos ajustados posteriormente à vigência da Lei Federal nº 12.651/2012, com diferenças, porém, quanto aos benefícios a serem concedidos aos proprietários ou aos posseiros rurais que queiram se regularizar. A lei estadual do Amazonas que trata de regularização ambiental é de 2011, e, portanto, anterior à sanção do diploma federal, mas ela antecipou vários aspectos deste. Está em fase avançada de revisão e debate junto ao conselho estadual de política ambiental, com expectativa de que seja aprovada pela Assembleia Legislativa em 2016. Os estados do Maranhão, do Amapá e de Roraima ainda não adequaram sua legislação. O estado de Mato Grosso, conforme comentado na segunda seção, tem lei de regularização ambiental anterior à vigência da lei federal e, em 18 de agosto de 2015, publicou o Decreto nº 230, que, entre outras coisas, institui a figura da autorização provisória de funcionamento de atividade rural (APF), como procedimento associado à LAU. Esta autorização tem o papel de permitir até junho de 2017 as atividades econômicas praticadas nos imóveis rurais, enquanto o órgão ambiental deverá fazer ajustes nas normas da LAU e adequar-se à Lei Federal nº 12.651/2012. Segundo informações colhidas com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso (Sema), com as adequações a serem propostas, o processo de regularização ambiental (conforme a Lei Federal nº 12.651/2012) dos imóveis rurais passará a ser desvinculado do processo de licenciamento ambiental das atividades. Enquanto isso não ocorre, a obtenção da APF é o mecanismo adotado

para evitar irregularidade. Trata-se de uma autorização declaratória, gratuita e obtida diretamente no *site* do órgão ambiental estadual.

Quanto aos indicadores referentes aos sistemas de informação e de geotecnologia adotados pelos estados amazônicos, é importante mencionar que a maioria aderiu ao Sicar federal como plataforma de inscrição e análise do CAR. Apenas o Tocantins mantém sistema próprio, denominado Sistema de Informação para Gestão do CAR (SIG-CAR), que se baseia na legislação estadual que estabeleceu o Programa de Adequação Ambiental de Propriedade e Atividade Rural (TO Legal). Adequações no SIG-CAR fizeram com que no módulo *online* de inscrição aparecessem as poligonais dos imóveis anteriormente cadastrados, facilitando o registro dos novos imóveis, próximos ou lindeiros. Os estados de Mato Grosso e Rondônia migraram para o sistema federal. O Pará, que até então usava o sistema estadual, o Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (Simlam), estava enfrentando dificuldades, ora técnicas, ora financeiras, para migrar definitivamente para o sistema administrado pelo governo federal. O uso de praticamente um único sistema na região amazônica em tese favorece a integração de dados, e o seu uso para a formulação e a execução de outras políticas de base territorial, como esperavam Tofeti *et al.* (2011; 2013) e Pires (2013). Ocorre que, ao menos no caso do Simlam, os estados que o adotavam permitiam acesso público maior a seus dados, inclusive aos arquivos eletrônicos (*shapefiles*) das áreas totais das propriedades e suas feições ambientais, favorecendo as análises e a identificação de problemas por qualquer interessado. Transparência e acesso à informação são demandas atuais que a sociedade exige. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), sancionada pela presidente Dilma em novembro de 2011, recebeu elogios. Mas, em 2014, instrução normativa do MMA regulou o acesso a informações no Sicar, restringindo o fornecimento de informações, entre elas as que identificam os proprietários ou os possuidores e suas respectivas propriedades e posses.

A adoção do sistema federal, em teoria, dá margem a que os estados definam as ferramentas e as funcionalidades que melhor atendam a suas particularidades, desde que tenham condições técnicas e financeiras de personalizá-lo. Isto é especialmente importante com relação ao uso dos dados do CAR para outros procedimentos e ritos administrativos. No Pará, por exemplo, almeja-se integrá-lo à guia de transporte de animais (GTA), a fim de facilitar o rastreamento dos produtos derivados da produção pecuária. Na prática, alguns estados da Amazônia, como o Acre e o Amazonas, que aderiram ao sistema federal, contrataram o desenvolvimento de módulos adicionais ou de sistemas complementares para assegurar a gestão local dos dados e a inserção de especificidades da legislação estadual (Inovacar, 2015).

Com relação a métodos de registro e análise das informações, é importante lembrar o caráter fundamental da fase de análise e eventual validação dos dados

registrados. Nesta etapa, os técnicos do órgão ambiental devem verificar o que foi informado pelos declarantes, avaliando a consistência, a sobreposição e as omissões dos registros. Para isso, é importante que o órgão ambiental disponibilize aos técnicos acesso a outras bases de dados, e a imagens de satélite e radar, e outras de boa resolução, para que a checagem seja eficaz. Tendo em vista a quantidade de imóveis rurais e a necessidade de diminuir o trabalho de verificação, seria desejável que na fase de registro fossem ofertadas condições mínimas para evitar erros. Especialmente em lugares em que há o predomínio de pequenas propriedades e posses, a resolução das imagens de satélite disponíveis pelo sistema de registro precisa ser capaz de permitir o desenho correto dos limites dos imóveis e de suas feições ambientais. Do contrário, a validação, se bem-feita, detectará a necessidade de intermináveis correções, atrasando o processo. Como o módulo de inscrição do sistema possui poucos filtros automáticos, não há impedimentos para que informações insuficientes ou precárias sejam inseridas. Por isso, é fundamental que os órgãos ambientais estaduais façam análises, checagens e validações dos dados declarados. Ocorre que os estados amazônicos, bem como de outras regiões, estão no aguardo da conclusão do módulo de análise do sistema federal, para o qual o estado de Mato Grosso está servindo de laboratório de testes. É aguardado o lançamento deste módulo para que uma etapa fundamental da política de regularização ambiental entre em estágio de efetividade. O foco no povoamento da base, com a justificativa da proximidade do fim do prazo legal de registro, está empurrando para o futuro o enfrentamento dos gargalos com que os órgãos ambientais se depararão na etapa de análise e validação. Quanto menos precisas e corretas forem as informações declaradas, maior será a dificuldade para o uso das informações do CAR e o seu cruzamento com outras bases, como as da fiscalização ambiental, prejudicando assim o alcance do objetivo declarado deste novo instrumento da política ambiental: evitar o desmatamento ilegal e promover a conservação e a valorização dos ativos florestais.

Com relação aos indicadores referentes a estratégias de mobilização e cadastramento, é digno de nota o atendimento ao público feito pelo estado do Acre. Com recursos do Fundo Amazônia, em meados de 2014, foi instalado na capital acriana, Rio Branco, o escritório central de atendimento para o CAR, no qual os interessados contam com assistência para o registro de seus dados. Além do escritório, é feito atendimento sobre o CAR no Espaço da Cidadania, localizado na superintendência regional do Incra.

Uma das características que sobressaem na região é a definição de áreas prioritárias para o cadastramento, lugares em que há maior promoção da mobilização social. Diante da escassez de recursos, a priorização é uma escolha que, apesar de limitante, minimiza os prejuízos ambientais, desde que as áreas selecionadas sejam aquelas fundamentais em termos de conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos estoques de biomassa. No estado do Amazonas, foi selecionada como prioridade a

porção sul do estado, que coincide com a divisa com o Acre, Rondônia e Mato Grosso. Nela, ocorrem os denominados mutirões da regularização ambiental e fundiária, iniciativa conjunta do órgão ambiental amazonense com o Programa Terra Legal, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e com a Agência de Cooperação Técnica Alemã (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ). Durante uma ou duas semanas, antecedidas por campanhas de divulgação em rádio, televisão e vias públicas (com cartazes e faixas), a população local é atendida em suas demandas de CAR e de regularização fundiária. Os mutirões conjuntos de regularização ambiental e fundiária também ocorrem no estado de Rondônia, que logrou avançar no número de imóveis registrados no sistema, e no estado do Tocantins, mais recentemente. No Pará, o Programa Municípios Verdes (PMV)<sup>9</sup> estabeleceu critérios de priorização de municípios, considerando índices de desmatamento, risco de desmatamento futuro e proximidade a eixos de infraestrutura. Os selecionados se tornam beneficiários de iniciativas estaduais e de investimentos do projeto financiado pelo Fundo Amazônia. Em janeiro de 2016, o PMV instalou uma base na região do rio Tapajós, para apoiar municípios da região, como Santarém, Belterra, Óbidos, Alenquer, Prainha, Aveiro, Mojuí dos Campos e Monte Alegre, no controle do desmatamento e na mobilização social para o CAR (Municípios..., 2016).

Há relativa articulação entre os órgãos ambientais estaduais e os municípios visando ao cadastramento ambiental. Em Rondônia, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental (Sedam) promoveu entre 2013 e 2015 várias campanhas em parceria com os municípios. No Acre, foram criadas equipes volantes, destinadas ao atendimento nos municípios do interior. No Maranhão, com recursos do Fundo Amazônia, houve a contratação de empresa para o cadastramento ambiental em 22 municípios, e contratação de pessoas para a central de atendimento na sede estadual, em São Luís.

Outro destaque importante nos estados da Amazônia é o engajamento direto dos municípios na agenda do cadastramento e da regularização ambiental, cujos exemplos pioneiros vieram de Paragominas, no Pará, e Alta Floresta e Querência, em Mato Grosso, e outros. O município paraense Brasil Novo, localizado no eixo da rodovia Transamazônica, além de promover ampla campanha de mobilização dos proprietários e dos posseiros rurais para o cadastramento, deu suporte direto para o registro no sistema, o que foi fundamental para que a localidade posteriormente viesse a sair da lista dos municípios críticos do MMA. Vale notar que nesse município as ações de registro no CAR valeram-se das bases de dados do Programa Terra Legal, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, voltado para a regularização fundiária em terras públicas federais. Em Mato Grosso, está em vigência o Programa Mato-grossense de Municípios Sustentáveis (PMS), que tem como um dos seus eixos de atuação a regularização ambiental. Este programa mato-grossense surgiu

---

9. Para conhecer mais sobre o PMV, ver: <<http://municipiosverdes.com.br>>.

a partir da articulação entre organizações civis, lideranças municipais e consórcios municipais, e foi posteriormente encampado pelo governo estadual. Dele atualmente fazem parte mais de cinco dezenas de municípios, localizados majoritariamente no bioma Amazônia, dos quais a maioria elaborou planos de metas contendo o cadastramento ambiental dos imóveis.<sup>10</sup>

De acordo com o Inovacar, o envolvimento dos municípios na agenda da regularização ambiental decorre basicamente de duas motivações: *i*) trata-se de uma estratégia que remonta à política de edição de listas anuais de municípios críticos em termos de desmatamento, baseada no Decreto nº 6.321/2007, que impulsionou algumas municipalidades a promover campanhas de cadastramento ambiental e de redução do corte ilegal de florestas; e *ii*) em vários municípios, houve a aplicação de investimentos direcionados ao cadastramento ambiental, por meio de projetos capitaneados pelo MMA entre 2008 e 2012, por organizações civis e até mesmo pelas prefeituras municipais, cujo financiamento veio de fontes da cooperação internacional, mediado ou não pelo Fundo Amazônia.

Se, por um lado, as estratégias de mobilização social e de envolvimento dos municípios vêm se expandindo na região, por outro lado, falta engajamento da assistência técnica oficial para o atendimento dos públicos especiais, como os agricultores familiares e os povos e as comunidades tradicionais. Em geral, os órgãos de Ater também padecem de falta de estrutura e de pessoal, e anseiam que a assunção de papel na política de regularização ambiental possa-lhes trazer recursos adicionais, o que não tem sido a regra. Porém, na Amazônia há exemplos de protagonismo da assistência técnica. No Acre, parceria entre o Incra e o órgão ambiental estadual promoveu o cadastramento dos assentamentos e dos lotes de reforma agrária. No Pará, a Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) realizou, com recursos advindos do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Região do Xingu, o cadastramento ambiental dos agricultores em municípios no entorno da Transamazônica. No Amazonas, o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (Idam), que é o órgão oficial da Ater, também realiza atividades de assistência ao cadastramento ambiental nos municípios mais críticos. O estado de Rondônia também conta com a atuação da sua Emater, que tem capilaridade em praticamente todos os municípios, no apoio ao registro dos imóveis no sistema de cadastramento. Ocorre que experiências como estas são ainda pontuais, não configurando prática generalizada. As tarefas de apoio à regularização ambiental da agricultura familiar e outros grupos especiais não constituem ainda política contínua dos órgãos oficiais de assistência e, vale dizer, os seus técnicos precisam receber a capacitação adequada. Essa situação certamente

---

10. Para conhecer mais sobre o PMS, ver: <<http://municipiossustentaveis.org.br>>.

será foco da atenção da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), que começa a ser instalada pelo governo federal.

Especificamente no que se refere a povos e comunidades tradicionais, o apoio a sua regularização ambiental ainda não contou com a atenção especial merecida. Sabidamente, estas populações têm papel proeminente na conservação florestal de seus territórios, que, todavia, não estão todos identificados e, mais grave, garantidos. A demora no atendimento de suas demandas de regularização ambiental provavelmente as prejudica. Ao menos hipoteticamente, é possível que, quando vier a ocorrer o registro ambiental de seus imóveis, se constatem casos de sobreposição de áreas, dado o grau de conflito pela terra em alguns lugares na Amazônia e o caráter excessivamente declaratório do sistema de inscrição – pouquíssimos filtros automáticos, ausência de crítica e confrontação durante o registro com outras bases de dados e registros anteriores etc.

Quanto à situação dos PRAs, os indicadores apontam que na Amazônia, bem como noutras partes do país, a maioria dos estados não definiu todo o regramento necessário para o funcionamento de seus programas, que são uma chance adicional para os proprietários e os posseiros rurais que queiram se adequar ambientalmente. Não é possível dizer que os PRAs amazônicos estejam todos em fase de implementação. Em parte, isto ocorre porque o foco atual está no registro no CAR, dado o prazo legal.

O estado do Acre, por exemplo, embora tenha sido o primeiro da região a estabelecer o seu PRA, o que ocorreu por meio de Decreto Estadual nº 6.344/2013, ainda está elaborando o detalhamento. O mesmo ocorre com Rondônia, que estabeleceu o seu PRA por meio do Decreto Estadual nº 17.940/2013, mas sem detalhamento. O estado do Pará normatizou o seu PRA em setembro de 2015, quando apresentou o Decreto nº 1.379, após meses de consulta e contribuição dos interessados. É esperado para 2016 a edição da instrução normativa que irá definir os procedimentos do processo de adesão. Tal como mencionado, o estado do Amazonas sancionou em 2011 sua lei estabelecendo o PRA, mas esta lei está em processo de revisão, com conclusão prevista para 2016. Os estados aguardam as definições do módulo de PRA do Sicar federal para o detalhamento de seus programas. Ressalte-se que enquanto não houver a efetiva implementação destes programas a política de regularização ambiental fica incompleta, o que prejudica especialmente a recuperação dos passivos ambientais.

O diagnóstico do Inovacar aponta que os principais gargalos para a implantação dos PRAs amazônicos têm a ver com: *i*) a definição de parâmetros técnicos para a recomposição dos passivos ambientais, que considerem as particularidades regionais; *ii*) a construção de sistema com automações capazes de permitir o acompanhamento e o monitoramento dos projetos de recuperação de áreas degradadas (Pradas) de

forma efetiva; e *iii*) o papel da Ater quanto ao apoio ao público da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais.

Conforme comentado, a atuação da Ater constitui aspecto fundamental para a implantação da política de regularização ambiental nos estados. Apesar das carências infraestruturais, orçamentárias e de pessoal que carregam, os órgãos oficiais de assistência técnica têm potencial de induzir a combinação, no estabelecimento agropecuário, de práticas de produção com as de conservação e recuperação ambiental. Para isso, são necessários investimentos na capacitação e na formação de agentes multiplicadores.

Nesta breve análise da situação da política de regularização ambiental dos estados amazônicos, observamos que, a despeito dos esforços empreendidos, ainda persistem desafios para que esta política entre definitivamente em fase de implementação. Parece que a proximidade do prazo legal para o registro dos imóveis rurais no sistema de CAR tem levado à priorização dos preparativos para o módulo de registro. Se a entrada de dados, contudo, não for realizada privilegiando-se a qualidade, corre-se o risco de que as demais etapas da regularização ambiental sejam prejudicadas. Entendemos que constituem questões a serem enfrentadas pelos estados amazônicos:

- a adequação e o respectivo detalhamento do marco legal (tanto no que se refere ao CAR quanto ao PRA e outros aspectos);
- o fortalecimento dos órgãos ambientais, incluindo a melhoria da carreira dos servidores públicos e sua capacitação;
- a superação dos gargalos do sistema de cadastramento (registro, análise, validação, monitoramento, módulo de PRA e de projetos de recuperação);
- o engajamento dos órgãos de assistência técnica; e
- a ampliação da transparência.

Tais aspectos revelam a necessidade de cooperação inter e intrafederativa. Tanto os estados podem entre si procurar meios de eles próprios fortalecerem suas políticas de regularização ambiental, mediante intercâmbio, troca de experiência e ação coordenada especialmente nas áreas de fronteiras comuns, quanto o papel do governo federal é visto como especialmente importante.

Adicionalmente, a experiência em curso na Amazônia indica que o envolvimento direto dos municípios é uma frente de trabalho destacada, mas que deveria ser cada vez mais ampliada. A municipalização da agenda de regularização ambiental, em particular no que se refere à redução do desmatamento, apesar das contingências muito bem apontadas por Neves *et al.* (2015), é uma estratégia cujos impactos positivos poderiam ser diretamente alcançados na conservação da

vegetação remanescente e na recuperação dos passivos ambientais. Este terceiro ente da Federação pode ter papel preponderante para a garantia de qualidade das informações registradas no sistema de cadastro, bem como para o processo de análise, monitoramento e fiscalização, inclusive quanto à execução dos projetos de recuperação formalizados na adesão ao PRA. A estratégia de municipalização é um ativo a ser desenvolvido em benefício da consolidação da política ambiental.

Outro aspecto a merecer atenção refere-se às possibilidades de integração entre a política fundiária e a política de regularização ambiental. Todo imóvel rural por força legal é obrigado a estar inscrito no Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais (SNCR), administrado pelo Incra. A Lei nº 10.267, de 2001, além de ter instituído o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (Cnir) – como forma de integrar num único sistema os dados do SNCR e do Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir), administrado pela Receita Federal –, definiu também a obrigação do georreferenciamento dos imóveis rurais, para a necessária obtenção de registro público perante os cartórios de registro de imóveis, sob pena de inviabilizar qualquer transação comercial. Regramentos desta lei estabeleceram prazos distintos para o referido georreferenciamento; para imóveis acima de 250 ha, este prazo já expirou, e os imóveis rurais entre 100 ha e 250 ha têm o prazo de 20 de novembro de 2016. De acordo com a norma, até 2023 todos os imóveis rurais devem estar georreferenciados. Esta lei de 2001, procurando promover o georreferenciamento e a integração dos cadastros e do registro de imóveis, tem o objetivo de evitar a grilagem, as fraudes e as sobreposições de áreas, e de aumentar a transparência e a segurança jurídica. Assim sendo, o esforço coletivo deve ser pela sua completa implementação. No caso da regularização ambiental, o CAR deveria ser mais um instrumento visando à promoção da governança pública sobre o território brasileiro, ao que seria salutar a sua integração aos demais cadastros, Cnir e Cafir, sobretudo. Se houvesse a integração do sistema de CAR com os dados do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), já na fase de registro de imóvel acima de 250 ha, os dados georreferenciados das poligonais seriam automaticamente preenchidos, diminuindo eventuais erros. Hoje, no sistema de CAR, é opcional ao declarante informar se possui o registro do CCIR, e, quando informado, os dados deste não vêm automaticamente para o registro ambiental. Ainda que isso atualmente não seja possível, trata-se de uma oportunidade a não ser perdida, notadamente na Amazônia, em que os casos de grilagem e fraudes não são novidade.

Na mesma linha, para o público da agricultura familiar, a integração dos dados do CAR e os da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), principal documento de referência deste público, seria útil para o planejamento de políticas regionalizadas de atendimento.

Uma das principais promessas da instituição do CAR foi que ele seria instrumento fundamental para coibir e identificar os desmatamentos ilegais. De fato, até hoje não tem sido fácil e rápido definir se o corte raso florestal apontado pelos sistemas de detecção por satélite, como o sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter) e o Prodes, no caso amazônico, ocorre numa área autorizada. As autorizações são obtidas junto aos órgãos ambientais, sobretudo os estaduais. Mesmo quando estas estão sistematizadas, raras vezes estão integradas aos mecanismos de fiscalização e disponíveis em tempo ágil para a agência federal de fiscalização ambiental, o Ibama, e desta para os órgãos estaduais. No campo, o fiscal ambiental nem sempre consegue identificar previamente se o desmatamento constatado possui a obrigatória autorização. Este assunto foi tratado por Hummel (2015), que apontou as vicissitudes e os obstáculos da política de integração e cruzamento de dados entre os órgãos ambientais estaduais e o federal. A instituição do CAR, como tratado na seção 2, tem o propósito de facilitar a identificação das áreas desmatadas no imóvel, o que posteriormente permitiria o cruzamento de sua base de dados com as das autorizações de supressão de vegetação e com as imagens de satélite (ou de outras fontes) para saber se determinada área desmatada está regular ou não. Até onde sabemos, contudo, esta sistemática ainda não ocorre de maneira generalizada e contínua. Na rotina de relacionamento entre os órgãos ambientais estaduais e o federal, a troca de informação precisa ser mais frequente e sistemática. Sem cruzamento de informações, monitoramento contínuo e fiscalização, a promessa do CAR não se cumpre. E a qualidade da informação dos imóveis rurais inserida no sistema ambiental é importante para aumentar a efetividade do instrumento.

A transparência e as iniciativas de tornar públicas informações constituem vetores que favorecem o controle social das políticas ambientais e de seus instrumentos. Nesse sentido, a lista de áreas embargadas, que desde 2008 o Ibama disponibiliza, é um instrumento importante para evitar, por exemplo, que a indústria adquira, por desconhecimento, matéria-prima e produtos oriundos daquelas áreas. Igualmente, o órgão ambiental paraense está tornando pública a sua Lista do Desmatamento Ilegal do Estado do Pará, baseada no Decreto nº 838/2013, com o objetivo de dar visibilidade aos casos de infração ambiental, constatados por meio de levantamentos no sistema de CAR paraense, fiscalizações e outras fontes. Ambas as iniciativas, a federal e a estadual, favorecem o conhecimento público e contribuem para que os proprietários e os posseiros rurais que seguem a legislação ambiental não sofram concorrência desleal e predatória de recursos naturais.

Outro aspecto a ser considerado na implementação da nova Lei Florestal na Amazônia refere-se a incentivos e benefícios, inclusive os econômicos, a serem ofertados a quem cumpre a legislação ambiental. A proeminência deste assunto foi destacada na nova Lei Florestal, como demonstrado na segunda seção. Ocorre que ainda são poucos os incentivos concretos. A isenção de pagamento de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) sobre áreas de interesse ambiental sem

dúvida é um estímulo, mas já existia antes mesmo da alteração da lei. A instituição da cota de reserva ambiental (CRA) ainda não foi regulamentada. A discussão sobre pagamento por serviços ambientais também não avançou. É digno de nota, porém, a edição do Decreto nº 8.597, de 18 de dezembro de 2015, que, ao tratar de isenção de cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em áreas de livre comércio nalguns municípios amazônicos, regulamentou a denominada Zona Franca Verde, concedendo benefícios a indústrias que usem matéria-prima oriunda da floresta, de forma certificada e legalmente extraída. Indiretamente, pode ser um estímulo à conservação dos ativos florestais nos imóveis rurais. Também merece destaque a política de valorização dos ativos ambientais que está em implantação pelo governo acriano, a qual pretende beneficiar agricultores familiares e demais populações locais que contribuem para a manutenção das florestas e reduzem o desmatamento. Iniciativas como estas precisam constituir, porém, uma política consistente e robustecida.

### 5 PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FLORESTAL: ADIs E PLS

Conforme comentado na introdução, apresentamos nesta seção propostas que objetivam alterar a Lei nº 12.651/2012, seja por meio do questionamento da constitucionalidade de alguns de seus dispositivos, seja por meio de iniciativas parlamentares no Congresso Nacional. Embora a publicação da nova legislação florestal tenha sido acompanhada do discurso de que esta trazia segurança jurídica, em razão dos acordos e do equilíbrio entre os objetivos de conservação ambiental e produção agropecuária, os questionamentos no STF e as propostas parlamentares indicam que nem tudo está pacificado.

Entendendo necessário, a Procuradoria Geral da República (PGR) enviou ao STF, no início de 2013, as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) nºs 4.901, 4.902 e 4.903, questionando os seguintes aspectos da Lei Federal nº 12.651/2012: a fragilização do conceito de APPs; a redução da obrigatoriedade de manutenção ou a recomposição da RL; e a anistia a desmatamentos ocorridos em APPs antes de 22 de julho de 2008 (PGR..., 2013).

Quanto às APPs, a PGR questiona dispositivos da lei que permitem intervenção ou retirada de vegetação nativa nestas áreas quando em caso de interesse social ou utilidade pública sem comprovação da inexistência de alternativa técnica; a instalação de aterros sanitários nestas áreas; o uso das margens destas áreas para a implantação de atividades de aquicultura; a implementação de projetos habitacionais em mangues e restingas; e o uso agrícola das várzeas. Da mesma forma, a PGR não endossa a permissão para manejo florestal sustentável e atividades agrossilvipastoris em áreas com inclinação entre 25° e 45°, e a consolidação dos danos ambientais causados por desmatamentos anteriores a 22 de julho de 2008.

Quanto às áreas de RL, a PGR discorda da permissão legal dada ao plantio de espécies exóticas para a recomposição destas áreas; da redução da porcentagem de RL nos municípios que possuírem TIs e UCs; da autorização do cômputo de APPs na porcentagem de RL; e da compensação da RL sem conferência da identidade e do valor ecológico entre a área degradada e a que será compensada, bem como da possibilidade de compensação via doação ao órgão do poder público de área localizada no interior de UC.

Até o fim de 2015, embora a PGR tenha solicitado a suspensão imediata dos dispositivos questionados, antes mesmo do julgamento do mérito, as ADIs ainda não tinham recebido liminar. Por sua vez, o Instituto Socioambiental (ISA), a Mater Natura, a Associação Mineira de Defesa do Ambiente e a Rede de ONGs da Mata Atlântica apresentaram-se ao STF como *amici curiae*<sup>11</sup> nessas ADIs, juntando um aprofundado estudo jurídico e técnico para reforçar os argumentos da PGR e o pedido de urgência de julgamento.

Por sua vez, o Partido Socialismo e Liberdade (Psol) também apresentou a ADI nº 4.937 ao STF em 2013, questionando dispositivos desta lei. Questiona, em particular, o privilégio concedido a proprietários e posseiros que não cumpriram a legislação ambiental, bem como a anistia aos desmatamentos anteriores a 22 de julho de 2008. Com relação às CRAs, este partido considera que a proteção ambiental será prejudicada e a especulação imobiliária crescerá. Muitos proprietários tenderão, de acordo com o Psol, a desmatar áreas de maior valor monetário e compensá-las com as cotas relativas a áreas de menor valor financeiro.

É prevista para o início de 2016 a realização de audiências públicas promovidas pelo relator dessas ADIs, quando serão ouvidos argumentos favoráveis e contrários. Ainda que do ponto de vista prático os dispositivos questionados estejam em vigência, é importante que essas matérias sejam julgadas o quanto antes, de modo a diminuir as incertezas e definir jurisprudência.

Com relação às iniciativas parlamentares, foi feita pesquisa nos sistemas de informação tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, empregando-se o termo Código Florestal. Após refinar o resultado de busca, no quadro 1 apresentamos aqueles PLs que parecem ter maior vínculo com a alteração do marco legal. O resultado, embora ressaltamos que não é exaustivo, evidencia a proliferação de iniciativas legislativas tratando de uma lei há pouco tempo debatida no Parlamento nacional. Algumas das propostas, se aprovadas, poderão ter impacto positivo para o fortalecimento da política de conservação das florestas,

---

11. Segundo o Glossário Jurídico do STF, o verbete *amicus curiae* (amigo da corte), singular de *amici curiae*, refere-se à "intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre a questão de direito pertinente à controvérsia constitucional. Não são partes dos processos; atuam como interessados na causa". Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario>>.

enquanto outras almejam, no mínimo, novas flexibilizações que se somariam às concedidas na lei vigente.

#### QUADRO 1

#### Propostas de alteração do Código Florestal em tramitação, apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, desde a vigência da Lei Federal nº 12.651/2012 até outubro de 2015

Propostas que reforçam ou que ao menos não prejudicam o cerne da política de conservação e uso sustentável da vegetação	Propostas que implicam novas flexibilizações à lei vigente
<p>PL nº 350/2015, do deputado Sarney Filho (PV/MA), altera a definição de nascentes contida na Lei nº 12.651/2012, acrescenta o termo nascentes intermitentes, e, para o cálculo da largura mínima das APPs hídricas, eleva o limite para o nível mais alto da cheia do rio. Recebeu parecer contrário da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e parecer favorável da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.</p>	<p>PL nº 6.330/2013, do deputado Afonso Hamm (PP/RS), permite o plantio de espécies frutíferas nativas ou exóticas de valor econômico na recomposição das APPs. Esta proposta tramitava em caráter conclusivo nas comissões (isto é, não iria ao plenário da Câmara), pois havia recebido parecer favorável da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Todavia, tendo recebido parecer contrário da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, terá que seguir ao plenário, passando pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.</p>
<p>PL nº 1.712/2015, do deputado Evair de Melo (PV/ES), altera o art. 74 da Lei Federal nº 12.651, inserindo parágrafo único quanto às medidas previstas em seu <i>caput</i>, obrigando sua aplicação quando se tratar da importação de café verde, <i>in natura</i> ou grão cru. Aprovado na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço.</p>	<p>PL nº 6.830/2013, do deputado Valdir Colatto (PMDB/SC), dispõe sobre as APPs no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas. O objetivo é municipalizar as definições sobre as APPs ao longo dos cursos d'água nas áreas urbanas e metropolitanas. As margens dos córregos e dos rios teriam sua largura definida por planos diretores e leis de uso do solo. Esta proposta procura reintroduzir na Lei nº 12.651/2012 dispositivo que havia sido vetado pela Presidência da República à época da sanção daquela lei. Foi aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, porém recebeu parecer contrário da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.</p>
<p>PL nº 2.304/2015, da deputada Simone Morgado (PMDB/PA), pretende alterar a redação do art. 18 da Lei nº 12.651/2012 (inscrição da RL no órgão ambiental), para condicionar o registro da sentença de usucapião ao prévio registro da RL no CAR. Foi aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.</p>	
<p>PLS nº 204/2012, do senador Vital do Rêgo (PMDB/PB), pretende instituir compensações em razão da inclusão de APP, RL e áreas de uso restrito na base de cálculo do ITR, gerando créditos tributários até o limite de 100% do imposto devido. No Senado, recebeu aprovação da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.</p>	<p>PL nº 30/2015, do deputado Luis Carlos Heinze (PP/RS), insere dispositivos na Lei nº 12.651/2012 para permitir que a construção de reservatórios d'água para projetos de irrigação e infraestrutura física ocorra nas faixas de APPs hídricas. Recebeu aprovação na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.</p>
<p>PLS nº 182/2013, do senador Rodrigo Rollemberg (PSB/DF), estabelece o apoio ao desenvolvimento do agroextrativismo, alterando a Lei nº 4.829/1965, que institucionaliza o crédito rural, e a Lei nº 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola e insere na Lei nº 12.651/2012 o conceito de agroextrativismo sustentável junto à exploração agroflorestal sustentável e ao manejo florestal sustentável. Foi aprovada na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.</p>	<p>PL nº 2.800/2015, do deputado Alceu Moreira (PMDB/RS), dispõe sobre a proteção da vegetação nativa estabelecendo normas para a manutenção de imóveis residenciais e comerciais em APPs localizadas em perímetro urbano. Recebeu aprovação com emendas pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço.</p>

(Continua)

(Continuação)

Propostas que reforçam ou que ao menos não prejudicam o cerne da política de conservação e uso sustentável da vegetação	Propostas que implicam novas flexibilizações à lei vigente
PLS nº 276/2013, do senador Blairo Maggi (PR/MT), institui a PNPSA, cria o cadastro ambiental urbano, para reunir informações sobre os bens existentes e os serviços ambientais prestados no meio urbano, e confere a mesma atribuição ao CAR, referente aos serviços ambientais prestados no meio rural. No Senado foi aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.	PLS nº 368/2012, da senadora Ana Amélia Lemos (PP/RS), também trata de alterar a definição de APP em áreas urbanas e metropolitanas, e dá competência aos planos diretores e às leis de uso do solo municipais para definir o cálculo das APPs nas faixas marginais dos cursos d'água natural. Recebeu aprovação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e de Agricultura e Reforma Agrária, do Senado.
PLS nº 166/2014, do senador João Capiberibe (PSB/AP), dispõe sobre medidas para regular a expansão do plantio de soja na Amazônia Legal, de forma a preservar e restaurar a vegetação nativa, promover a conservação da natureza e promover o alcance das metas voluntárias de redução da emissão de gases de efeito estufa.	PLS nº 327/2013, do senador Romero Jucá (PMDB/RR), altera a Lei nº 12.651/2012 para dispor que as porcentagens de RL de 35% no imóvel situado em área de Cerrado e de 20% no imóvel situado em área de campos gerais aplicam-se às fitofisionomias do ecossistema do lavrado. O que se pretende é explicitar que em áreas de lavrado a RL será de 35% se a vegetação se identificar como Cerrado e de 20% se a área se parecer com campos gerais, conforme dispuser o regulamento. Recebeu aprovação da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, do Senado.
PLS nº 115/2015, do senador Acir Gurgacz (PDT/RO), dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e creditícios a pessoas físicas e jurídicas que promovam a exploração de florestas plantadas localizadas fora das APPs e de RL.	PLS nº 78/2014, do senador Romero Jucá (PMDB/RR), estabelece, no caso do ecossistema do Lavrado, quando tipificado como Cerrado, a redução de 35% para até 20% a porcentagem de RL dos imóveis rurais inscritos no CAR e regularizados, desde que o equivalente em extensão da área de RL reduzida seja compensado dentro do mesmo estado por equivalente área de UC de proteção integral, excluídas dessa possibilidade as áreas inseridas em TIs e em UCs de uso sustentável. Tramitando juntamente com o PL nº 327/2013 na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.
PLS nº 244/2015, do senador Valdir Raupp (PMDB/RO), determina que quando constatada a supressão de vegetação em área de preservação permanente após 22 de julho de 2008, o órgão ambiental responsável deverá embargar a área e firmar termo de responsabilidade com o infrator, estabelecendo prazo de um ano para a recomposição da vegetação degradada.	PLS nº 390/2013, do senador Acir Gurgacz (PDT/RO), altera para 50% o tamanho da área de RL nos imóveis rurais situados no estado de Rondônia. Recebeu aprovação da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, do Senado.
PLS nº 640/2015, do senador Donizete Nogueira (PT/RO), permite que o produtor rural apresente o CAR em vez do ADA, para fins de apuração da área tributável pelo ITR. No Senado foi aprovada na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.	PLS nº 287/2015, do senador Romero Jucá (PMDB/RR), pretende prorrogar o prazo de inscrição do imóvel rural no CAR para três anos após a sua implementação, prorrogável por uma única vez, por mais um ano. Recebeu aprovação da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, do Senado.

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 10 out. 2015. Portal do Senado. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. ADA – ato declaratório ambiental; AP – Amapá; DF – Distrito Federal; MA – Maranhão; MT – Mato Grosso; PA – Pará; PB – Paraíba; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PLS – projeto de lei do Senado; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PNPSA – Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; PP – Partido Progressista; PR – Partido da República; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PT – Partido dos Trabalhadores; PV – Partido Verde; RO – Rondônia; RR – Roraima; RS – Rio Grande do Sul; e SC – Santa Catarina.

2. O enquadramento dos PLS nas duas categorias sugeridas precisa ser visto com certa cautela, à medida que algumas propostas podem conter elementos que poderiam ser classificados na categoria oposta.

Conforme mencionado, algumas dessas propostas podem alterar as regras do jogo já em curso (Lima, Machado e Gerassi, 2011), criando casuísmos que vão de encontro ao que foi estabelecido na legislação de 2012. Este é o caso, por exemplo, da proposta de particularização do limite da RL no estado de Rondônia

para até 50%, objeto do PLS nº 390/2013, em cuja justificativa está a tese de que a quantidade de áreas protegidas (UCs e TIs) em território rondoniense tem “inibido o desenvolvimento da vocação agrícola do Estado e do progresso dos que lá habitam” (Brasil, 2013), e que, se mantidas, as porcentagens da Lei Florestal (80% se em áreas de florestas e 35% se em áreas de Cerrado) “inviabilizará[ão] o progresso econômico e social [de Rondônia], afetando o sustento e o bem-estar de milhares de agricultores familiares” (Brasil, 2013).

Na mesma linha, a proposta de alteração do prazo de inscrição no CAR para três anos prorrogáveis por mais um, após a sua implementação (PLS nº 287/2015, do senador Romero Jucá), se vier a ser aprovada nos próximos meses, poderá estender para 2018 ou 2019 o prazo de registro a vencer em maio de 2016, o que criaria certa incongruência com o art. 78-A do novo Código Florestal, que estabelece que a partir de 2017 somente poderão receber crédito agrícola os produtores cujos imóveis estejam inscritos no sistema de CAR. É possível argumentar que a ampliação do prazo poderia beneficiar o registro dos imóveis da agricultura familiar e de povos tradicionais, uma vez que este público, que constitui a maioria dos proprietários e dos posseiros rurais no país, não contou com o suficiente apoio do poder público determinado pela lei de 2012 para tal obrigação. Porém, a ampliação do prazo em si não garante o registro, pois as condições (recursos humanos e financeiros, infraestrutura etc.) que órgãos públicos enfrentam, apontadas na seção anterior, sugerem que aquele público continuará com suas demandas de regularização ambiental em aberto. Ademais, a flexibilização do prazo abre espaço para novas concessões.

Nessa direção, os PLs nºs 6.330/2013 (de autoria do deputado federal Afonso Hamm), 2.800/2015 (do deputado federal Alceu Moreira) e 6.830/2013 (do deputado federal Valdir Collato) apresentam-se como risco de flexibilização da lei recente. O primeiro busca permissão do cultivo de espécies frutíferas em áreas consolidadas em APPs até 22 de julho de 2008, seguindo as normativas do Ministério da Agricultura sobre a produção integrada de frutas (PIF). A lei atual já permite a utilização de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo na recomposição de até 50% da área, mas o plantio de espécies frutíferas pode vir a ser realizada por métodos convencionais, com o uso de agrotóxicos e inseticidas em APPs, as quais, vale lembrar, já sofreram redução no texto vigente. As duas outras iniciativas legislativas, sob o discurso de fortalecimento da municipalidade, na prática significarão o desmantelamento do conceito de APPs em áreas urbanas, já bastante prejudicado em razão das ocupações irregulares, que, em incontáveis casos, levam a catástrofes, com famílias atingidas por deslizamentos de terra e inundações.

Em contrapartida, há propostas que esclarecem pontos omissos, ou não explícitos, da lei vigente, ou sugerem procedimentos, como o PLS nº 640/2015,

do senador Donizete Nogueira, que pretende substituir a apresentação da ADA pela inscrição no CAR nos casos de apuração do ITR. Neste caso, a proposta qualifica-se como fortalecimento da política pública, pois sugere a utilização do CAR como ponto de partida para outros procedimentos, como dar entrada em processos referentes ao ITR, auxiliando assim na mobilização e na sensibilização dos produtores ao cadastramento. O PL nº 2.304/2015, da deputada federal Simone Morgado, condiciona o registro da sentença de usucapião ao prévio registro da RL no CAR, fazendo com que o CAR seja de fato um instrumento de comprovação da adequação ambiental, integrado a outros procedimentos relacionados à regularidade da propriedade rural.

Em todo caso, essas matérias precisam ser acompanhadas de perto pela sociedade e pelo governo, a fim de evitar que sua aprovação prejudique a execução das políticas de proteção e a valorização dos ativos socioambientais do país.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos neste trabalho tratar de tópicos que caracterizam a realidade da implementação da nova legislação florestal nos estados da Amazônia, bem como apontar as matérias que tramitam na alta corte do Judiciário e no Congresso Nacional referentes à lei aprovada em 2012.

Longe de pretender ser exaustivo, este trabalho buscou destacar que a implementação da nova lei e sua política de regularização ambiental, em particular o CAR, são um processo em construção. Olhando em retrospectiva o ocorrido nesses primeiros anos de implementação da nova norma, uma característica que sobressai refere-se à aprendizagem. No fundo, o conjunto da “comunidade epistêmica” (Haas, 1992)<sup>12</sup> formada em torno da política florestal brasileira está aprendendo com erros e acertos, e não há um único agente que possa dizer que domina todas as dimensões. As ferramentas do CAR e mesmo do PRA exigem conhecimento sobre geotecnologias e tecnologias da informação, sem falar de direito, política ambiental e outros temas que requerem especialidade nem sempre acessível em qualquer lugar. As condições de implementação exigem tenacidade e criatividade para superar os gargalos estruturantes que condicionam os órgãos ambientais, que, vale dizer novamente, também não contam com a prioridade que deveriam quando se trata de alocação de recursos e pessoal no setor público. Também estamos falando de mobilizar milhões de proprietários e posseiros rurais de diferentes regiões, com

---

12.O conceito de comunidade epistêmica começou a ser empregado por Haas (1992). Pode ser vista como uma rede de profissionais com experiência e competência em um determinado campo de saber. Seus membros compartilham características que os distinguem: têm agenda comum, geralmente formam redes, têm sistemas de crenças e valores compartilhados, e enfatizam as relações informais sobre as formais. Devido a sua capacidade e, em certa medida, a seu prestígio, a comunidade epistêmica pode chegar a influenciar a tomada de decisão na esfera política. Caballero (2009) afirma que uma comunidade epistêmica pode ser considerada como fonte de conhecimento (lembremos que conhecimento é poder), podendo ser vista como um motor com capacidade de impulsionar determinada agenda.

distintos tamanhos e poderes aquisitivos, para acessarem sistemas eletrônicos novos, não totalmente acabados, que vieram a público muito recentemente.

Esses fatores, somados à resistência e ao poder de determinados setores da sociedade que se posicionam contra a conservação ambiental, nos levam a valorizar a curva de aprendizagem, a perceber que as experiências passadas foram úteis e a ressaltar a importância da contribuição dos diferentes agentes. Tanto na esfera governamental quanto no campo da sociedade civil, observamos a presença de atores com interesse em fazer avançar a política ambiental. Este capital político e intelectual está disponível e, se bem articulado, poderá ser útil ao processo de conservação e uso sustentável das florestas nativas e de recuperação dos passivos ambientais. Nesse sentido, é prudente abandonar abordagens autoritárias, que dificilmente terão êxito no médio prazo, e abrir os canais de diálogo com os distintos atores.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A. A. **Legitimação da insustentabilidade?** Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais – SLAPR (Mato Grosso). 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Do licenciamento ambiental ao cadastro ambiental rural:** a experiência de Mato Grosso. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

AZEVEDO, A. A.; SAITO, C. H. **Arenas em disputa em torno da política florestal no estado do Mato Grosso:** dos conflitos à retórica ambientalista. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA & POLÍTICA UFPR 2009, 1. Curitiba: UFPR, 2009. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/site/evento/SociologiaPolitica/GTs-ONLINE/GT7%20online/arenas-AndreaAzevedo.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. O perfil dos desmatamentos em Mato Grosso, após implementação do licenciamento ambiental em propriedades rurais. **Cerne**, Lavras, v. 19, n. 1, p. 111-122, jan./mar. 2013.

BRASIL. Portaria MMA nº 103, de 24 de março de 2009. **Diário Oficial da União**, n. 57, p. 43, 25 mar. 2009. Disponível em: <<http://tinyurl.com/mma1032009>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da União**, 28 maio 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm)>.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 390, de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114514>>.

CABALLERO, S. **Comunidades epistémicas en el proceso de integración sudamericana**. In: SEMINÁRIO DE INVESTIGADORES EN FORMACIÓN. Ciudad de México: Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales; UAM, 2009.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. **Novo Código Florestal**. Parte I: decifrando o novo Código Florestal. Projeto Iniciativa para o Uso da Terra (Input). Rio de Janeiro: CPI, 2015.

GÓIS, S. L. L. **A gestão de florestas públicas na Amazônia Legal: consensos de uma disputa**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992. (Special Issue on Knowledge, Power and International Policy).

HUMMEL, A. C. Deforestation in the Amazon: what is legal or illegal? **Elementa: Science of the Anthropocene**, 2015. No prelo.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/>>.

INOVACAR – INICIATIVA DE OBSERVAÇÃO, VERIFICAÇÃO E APRENDIZAGEM DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL E DA REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL. **II relatório de monitoramento da implementação do CAR e PRA**. Brasília: Conservação Internacional, 2015. Disponível em: <[http://inovacar.org.br/uploads/documents/relatorio%20de%20acompanhamento\\_maio2015\\_v2.pdf](http://inovacar.org.br/uploads/documents/relatorio%20de%20acompanhamento_maio2015_v2.pdf)>.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ICV – INSTITUTO CENTRO DE VIDA. **Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais do estado do Mato Grosso: análise de sua implementação**. Brasília: MMA, 2006. (Série Estudos, n. 7).

LIMA, L. D. de; MACHADO, C. V.; GERASSI, C. D. O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: IMS; Uerj, 2011. p. 111-137. Disponível em: <[www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps)>.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MUNICÍPIOS Verdes apresenta plano de trabalho na Base Tapajós. **G1**, 27 jan. 2016. Disponível em: <<http://glo.bo/1RNWmGb>>.

NEVES, E. M. S. C. *et al.* **O processo de municipalização da estratégia de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia.** Rio de Janeiro: Clua, 2015. (Documento preparado para a Clua). Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/181120153224\\_Relatoriocasosrev120151118.pdf](http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/181120153224_Relatoriocasosrev120151118.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

PGR questiona novo Código Florestal. **Portal do MPF**, Brasília, 21 jan. 2013. Seção Notícias. Disponível em: <[http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_constitucional/pgr-questiona-novo-codigo-florestal/](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/pgr-questiona-novo-codigo-florestal/)>.

PIRES, M. O. **O cadastro ambiental rural: das origens às perspectivas para a política ambiental.** Brasília: Conservação Internacional, 2013. p. 44.

\_\_\_\_\_. A política de combate ao desmatamento na Amazônia e no Cerrado. *In*: LITTLE, P. E. (Org.). **Os novos desafios da política ambiental brasileira.** Brasília: Mil Folhas do IEB, 2014.

PIRES, M. O.; ORTEGA, V. G. **O cadastro ambiental rural na Amazônia.** Brasília: Conservação Internacional, 2013. 72 p.

SAVIAN, M. *et al.* Cadastro ambiental rural: experiências e potencialidades para a gestão agroambiental. *In*: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas.** Brasília: Ipea, 2014. p. 105-124.

SFB – SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Boletim informativo do CAR.** Brasília: SFB, jul. 2015a. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>>.

\_\_\_\_\_. **Boletim informativo do CAR.** Brasília: SFB, ago. 2015b. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>>.

SPAROVEK, G. *et al.* A revisão do Código Florestal Brasileiro. **Novos Estudos** – Cebrap, São Paulo, n. 89, p. 11-135, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002011000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002011000100007&script=sci_arttext)>.

TOFETI, A. R. *et al.* Estratégias de regularização ambiental utilizando geotecnologias. *In*: GEONORDESTE, 5., 2011, Feira de Santana, Bahia. **Anais...** Feira de Santana: UEFS, nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Desafios da geotecnologia e geoinformação para a regularização ambiental de imóveis rurais.** *In*: COLÓQUIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS, 8. Curitiba: ANA, dez. 2013.