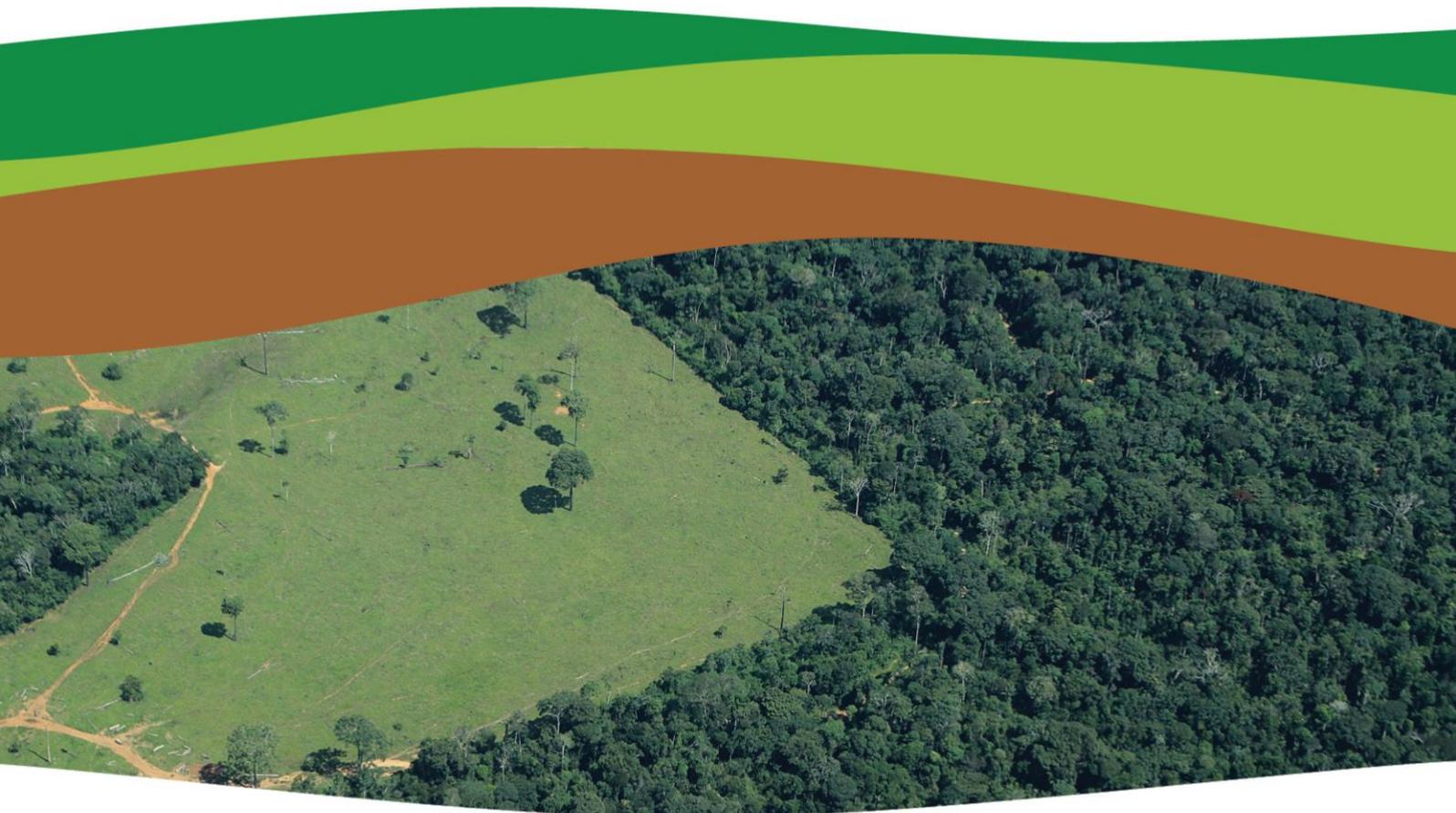


11



PlanaFlor

Instrumentos e Mecanismos do Código Florestal



Projeto PlanaFlor



Financiamento



Norway's
International Climate
and Forest Initiative



PlanaFlor

Instrumentos e Mecanismos do Código Florestal

AUTORES

Daniela Pires e Albuquerque, Marcelo Hercowitz e Leonardo Bakker

COMO CITAR

ALBUQUERQUE, D.P., HERCOWITZ, M., 2021. Instrumentos e mecanismos do Código Florestal. Projeto PlanaFlor – Rio de Janeiro, RJ, número 11, 56 páginas. Disponível em: www.planaflor.org

REALIZAÇÃO

Este relatório foi elaborado no âmbito do projeto PlanaFlor: Green New Deal for Nature-Based Economic Recovery, executado em parceria entre a BVRio, a Conservation Strategy Fund Brasil a Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS) e a Fundação Getulio Vargas (FGV), com apoio financeiro da Iniciativa Internacional da Noruega para o Clima e Florestas (NICFI). Os conteúdos aqui apresentados poderão ser reproduzidos, desde que a fonte e os autores sejam citados.

Projeto PlanaFlor



Financiamento



Sumário

Introdução	4
Breve Histórico das Alterações do Código Florestal	7
Os Mecanismos do Código Florestal	9
Cadastro Ambiental Rural – CAR	9
Programa De Recuperação Ambiental – PRA	22
Cota de Reserva Ambiental (CRA)	38
Conclusão	52
Referências bibliográficas	54

Introdução

Vem de longa data o amadurecimento do arcabouço legal brasileiro. O primeiro Código Florestal brasileiro remete ao ano de 1934, estabelecido pelo Decreto Federal nº 23.793/34, substituído posteriormente pela Lei Federal nº 4.771 de 1965 e posteriormente pela Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei Federal nº 12.651/2012), em 2012. É fato que, em especial na área ambiental, desde a década de 90 houve importantes alterações na esfera legislativa, tornando o Brasil um país detentor de uma rigorosa legislação ambiental.

Exemplos disso são a Lei de Crimes Ambientais, a Lei de Recursos Hídricos, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a Lei da Mata Atlântica, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa, a Lei de Resíduos Sólidos, a Lei de Pagamentos por Serviços Ambientais, entre outras.

No entanto, não basta apenas existir um direito positivado para afirmar que houve mudanças de comportamento e que os resultados esperados foram alcançados. Se as legislações brasileiras não forem efetivamente implantadas, nenhum esforço do legislativo, de governos, de entidades não governamentais e dos cidadãos será eficaz para alcançar os resultados necessários para que o país cresça e se destaque positivamente em questões cruciais para definir o caminho sustentável para as futuras gerações.

Para se chegar ao patamar de efetividade das leis é fundamental que todos os poderes governamentais (Legislativo, Judiciário e Executivo) se unam para determinar e para cumprir os regulamentos ambientais. Com isso, e mediante o apoio indispensável das entidades do terceiro setor, diminuirá – ou terminará – a insegurança jurídica hoje presente em muitas relações que envolvem o meio ambiente brasileiro. O resultado dessas ações será o efetivo cumprimento da legislação ambiental e, desse modo, espera-se diminuir drasticamente o desmatamento ilegal, aumentar a proteção dos ecossistemas e trazer crescimento econômico para o país.

Um exemplo claro disso é a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei Federal nº 12.651/2012) – comumente conhecida como Novo Código Florestal ou simplesmente Código Florestal. Essa importante lei brasileira passou mais de uma década sendo discutida no Congresso Nacional. Conforme destacado pelo Supremo Tribunal Federal,¹ o novo Código Florestal ostenta legitimidade institucional e democrática e contou com mais de 70 (setenta) audiências públicas promovidas com o intuito de qualificar o debate social em torno das principais modificações relativas ao marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa no Brasil.

¹ 28/02/2018 Acórdão Plenário Ação Declaratória de Constitucionalidade 42 Distrito Federal ADC 42/DF; Relator: Min. Luiz Fux. (Julgamento concomitante das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4901, 4902, 4903 e 4937).

Segundo especialistas, a nova lei foi sancionada com o “compromisso do setor produtivo de regularizar parte do passivo ambiental de propriedades e posses rurais. Para esse fim, a lei criou um regime jurídico especial, com regras mais flexíveis, a fim de se obter a regularização ambiental de imóveis rurais com passivos anteriores a 22 de julho de 2008. Ao mesmo tempo, o novo marco legal prevê uma série de instrumentos que auxiliarão tanto o governo quanto os produtores rurais na gestão ambiental de propriedades e posses rurais, bem como no monitoramento e no combate ao desmatamento ilegal” (Chiavari e Lopes, 2016).

Na leitura de Valle et al. (2020), foram criadas normas que mais do que tentar barrar o desmatamento, buscam incentivar o plantio de florestas com espécies nativas, mas a sua implementação também esbarra na ausência de procedimentos específicos para a atividade de exploração econômica de espécies nativas plantadas, gerando insegurança jurídica e custos econômicos desnecessários.

A expectativa, segundo Chiavari e Lopes (2019), é alinhar o crescimento econômico da agropecuária com a preservação dos recursos naturais brasileiro, uma vez que existe a expectativa de dobrar a produção agrícola mediante o aproveitamento de áreas já desmatadas, o que significa que não haverá necessidade de efetuar novas supressões.

Recente estudo elaborado pelo Observatório do Código Florestal, em vias de publicação, destaca que o Código é a principal norma para o uso do solo e conservação de florestas e outras formas de vegetação em terras privadas e que o fomento à implementação do Código Florestal visa reduzir o desmatamento, proteger os ecossistemas brasileiros, garantir o respeito aos direitos dos povos e comunidades tradicionais, melhorar o ambiente de negócios no meio rural, com adequação ambiental das cadeias produtivas no Brasil. Por fim, o referido estudo afirma, ainda, que a implementação efetiva do Código só será alcançada com práticas de governança transparentes e participativas.

Ocorre que, se de um lado várias iniciativas, especialmente do terceiro setor, vêm reforçando a necessidade de consolidação da política ambiental nacional, ampliando a transparência e o controle popular sobre a implantação do Código Florestal, do outro, vimos observando um exponente crescimento do desmatamento no país. Conforme mostra o Observatório do Código Florestal, na Amazônia, região de maior biodiversidade do mundo, levantamentos apontam para o desmatamento de “6,8 mil quilômetros quadrados (km²) entre agosto de 2018 a julho de 2019, representando um aumento em torno de 30%. No período seguinte, entre agosto de 2019 até julho de 2020, foram desmatados 9,2 mil km². O Cerrado perde cerca de 6,5 mil km² por ano e a Mata Atlântica, que registrou sua menor taxa anual em 2016, começa a mostrar evidências de alta no desmatamento, com perdas identificadas de mais de 14 mil hectares de vegetação natural entre 2018 e 2019, segundo dados da Fundação SOS Mata Atlântica e INPE.

A maior parte do desmatamento acontece em terras privadas, que deveriam estar aplicando o Código Florestal. Segundo dados do ICV, 56% do desmatamento de agosto de 2018 a julho de 2019, no estado de Mato Grosso, aconteceu em propriedades privadas inseridas no CAR².

Nessa seara, é fundamental que governos, entidades ambientalistas, produtores do setor do agronegócio e cidadãos se unam para cumprir a lei nacional de proteção da vegetação nativa e evitem questionamentos e entendimentos contrapostos que, na verdade, só acabam gerando insegurança jurídica e não permitem que o país cresça de forma sustentável, mediante o aumento da área produtiva com a redução do desmatamento em áreas de vegetação nativa e possibilitando a conservação da biodiversidade brasileira.

O objetivo deste relatório, parte integrante do Planaflor, é tratar dos mecanismos do Código Florestal Brasileiro (Cadastro Ambiental Rural - CAR, Programa de Regularização Ambiental - PRA e as Cotas de Reserva Ambiental - CRA), analisando sua situação e avaliando a eficácia e a eficiência dos seus principais mecanismos necessários à sua aplicação e implementação.

² <https://observatorioflorestal.org.br/>

Breve Histórico das Alterações do Código Florestal

Em que pese as legislações ambientais no Brasil remeterem ao período colonial, o primeiro Código Florestal Brasileiro foi publicado no ano de 1934 por intermédio do Decreto Federal nº 23.793/1934 no governo do então Presidente Getúlio Vargas. O texto classificou as florestas em protetoras, remanescentes, modelo e rendimento.

As florestas protetoras eram aquelas que tinham, dentre outras, a finalidade de conservar o regimento das águas, de evitar a erosão da terra, de assegurar condições de salubridade pública e de proteger sítios que, por sua beleza, mereciam ser conservados. Claramente, já nesta época, considerava-se que o país precisava de uma norma geral e nacional para evitar a perda de áreas verdes e dar valor à importância das florestas nacionais.

Rodrigues e Matavelli (2020) afirmam que o Código Florestal Brasileiro de 1965 adveio da necessidade de reformulação do Código Florestal de 1934, considerando o real avanço da mecanização agrícola, das monoculturas e da pecuária extensiva. Foi considerada uma legislação inovadora, cujo teor ampliou as políticas de conservação e proteção da flora e estabeleceu as chamadas Áreas de Preservação Permanentes (APP).

A Lei Florestal do ano de 1965 inovou e, em suma, refletiu uma política intervencionista do Estado sobre a propriedade imóvel agrária privada na medida em que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação foram consideradas bens de interesse comum a todos os habitantes do país.

Após este período, o Código foi alterado algumas vezes por intermédio da Lei Federal nº 7.803/89, da Lei Federal nº 11.934/09 e da Lei Federal nº 11.284/06, assim como pela Medida Provisória nº 2.66-67/01.

Mas em 2012, após anos de acirrados debates entre ambientalistas e ruralistas, que o Código Florestal, agora também denominado de Lei de Proteção da Vegetação Nativa, ganhou nova roupagem com a promulgação da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Em maio de 2012, a então Presidente Dilma Rousseff, enfim sancionou o Projeto de Lei (PL) nº 30/2011. No entanto, realizou algumas alterações na sua redação original, vetando alguns dispositivos e modificando outros, utilizando-se da Medida Provisória nº 571/2012 que, posteriormente, foi convertida na Lei Federal nº 12.727, de 17 de outubro de 2012.

Chiavari et al. (2020a) afirmam que a nova lei florestal foi aprovada com o comprometimento do setor produtivo, representado pela bancada ruralista, de regularizar as propriedades e restaurar os passivos ambientais de seus imóveis.

Em linhas gerais, o Código manteve a necessidade de preservação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e das Reservas Legais, mas deu novas possibilidades de utilização econômica destas. Criou as figuras do Cadastro Ambiental Rural (CAR), do Programa de Regularização Ambiental (PRA) e da Cota de Reserva Ambiental (CRA). Além disso, instituiu a

chamada área rural consolidada e criou mecanismos de anistia para aqueles que descumpriram a legislação ambiental em data anterior ao dia 22 de julho de 2008.

Segundo Paim (2015), o Código Florestal de 1965 estipulava a proporção de preservação da vegetação nativa em 80% na Amazônia Legal, 35% no Cerrado e 20% em todas as outras regiões e, quanto a isso não houve qualquer alteração. O que se mudou foi a dispensa da área de reserva legal em áreas com determinadas atividades elencadas, como os empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, às áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de energia hidráulica e nas áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantar ou ampliar rodovias e ferrovias”.

No entanto, quase uma década desde sua sanção, ainda se vê que a carência de recursos e a ausência da priorização da agenda ambiental dos estados brasileiros são determinantes para a falta de implementação da Lei Federal nº 12.651/12.

Neste sentido, Valdiones e Bernasconi (2019) ponderam que para a efetiva aplicação do Código Florestal, são fundamentais a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e os Programas de Regularização Ambiental (PRAs). Para isso, cabe aos governos estaduais e do Distrito Federal a efetiva atuação para cumprimento dessa lei, uma vez que são eles os encarregados por diferentes e fundamentais etapas do processo de implementação de seus instrumentos.

Com o objetivo de trazer efetivas mudanças para o desenvolvimento econômico do país aliado à preservação das áreas naturais e florestadas através da implementação do Código Florestal Brasileiro, este estudo, parte integrante do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PlanaFlor), visa identificar os mecanismos contidos nesta legislação federal (CAR, CRA e PRA) e refletir sobre a sua eficácia e eficiência, necessárias à aplicação e implementação do Código Florestal.

Os Mecanismos do Código Florestal

Cadastro Ambiental Rural – CAR

O Cadastro Ambiental Rural – CAR é um registro público eletrônico de imóveis rurais em âmbito nacional, instituído pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e tem como objetivo integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais para compor uma base de dados para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e combate ao desmatamento.

Com o fito de regulamentar a atuação do CAR, foi criado, pelo Decreto nº. 7.830/2012, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), que possui como um dos seus objetivos o de “disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em todo território nacional, na internet.” O SICAR é gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e integra os dados de Cadastro Ambiental Rural (CAR) de todos os entes da federação.

A expectativa com o CAR é a de catalogar as Áreas de Preservação Permanente - APP, as Reservas Legais - RL, os remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como as áreas consolidadas, de acordo com o que determina o Decreto Federal nº 8.235, de 5 de maio de 2014, que estabelece normas gerais e complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal (Valdiones e Bernacosi, 2019).

“Grandes avanços já foram realizados, sobretudo na parte de inscrição dos imóveis rurais, com o desenvolvimento pelo governo federal das ferramentas necessárias para a implementação do CAR. Houve também o apoio, por meio do Fundo Amazônia, a doze governos estaduais no desenvolvimento de projetos voltados ao CAR e aos Programas de Regularização Ambiental (PRA) (OCF e IPAM, 2017). Essas ações, associadas ao engajamento dos órgãos estaduais e do setor rural, fizeram com que o CAR se tornasse um dos sistemas de informações geográficas sobre uso e ocupação do solo mais relevantes do país.

Aos governos estaduais e do Distrito Federal cabe agora analisar os cadastros de mais de cinco milhões de imóveis em todo o território brasileiro, verificando a veracidade das informações declaradas e identificando os passivos e excedentes de vegetação natural em relação às exigências legais. Essa etapa é fundamental para garantir a efetividade da implementação da lei e a segurança jurídica de proprietários e possuidores rurais, além de possibilitar o avanço na etapa seguinte, relacionada ao PRA.

Contudo, os resultados da análise e validação dos cadastros ainda são incipientes. Após sete anos de aprovação da lei florestal, apenas 3,4% dos imóveis rurais inscritos foram analisados³.

³ Entre abril de 2018 e julho de 2019, foram encaminhados pedidos de informações a todos os Estados e Distrito Federal solicitando o número de cadastros analisados. Apenas Goiás, Paraná, Piauí e Tocantins não informaram o número de cadastros analisados.

De modo geral, os órgãos estaduais competentes enfrentam limitações que comprometem a celeridade da validação dos cadastros, detêm poucas ferramentas de transparência e procedimentos de análise normatizados” (OCF, 2019).

A inscrição no CAR é o primeiro passo para obtenção da regularidade ambiental do imóvel rural. O cadastro deve contemplar as informações da propriedade e do possuidor rural ou do responsável direto pelo imóvel rural. O parágrafo primeiro do art. 29 do atual Código Florestal, em seus incisos, traz quais as informações que são exigidas do proprietário/possuidor do imóvel rural, quais sejam:

- Identificação do proprietário ou possuidor rural
- Comprovação de propriedade ou posse
- Identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação de coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de preservação permanente, das áreas de uso restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da reserva legal

As informações prestadas à realização do CAR devem transmitir na forma mais real possível, a situação do imóvel rural, em que se possam identificar as áreas com passivo ambiental, os limites mínimos da reserva legal, casos de sobreposição, dentre outros.

Inicialmente, o Código Florestal determinou que a inscrição no CAR teria que ser feita no prazo de um ano contado da implantação do sistema de cadastro, podendo ser prorrogada uma única vez, por igual período, por ato do Presidente da República. Este prazo foi sendo sucessivamente prorrogado até 31 de dezembro de 2018, conforme estabelecido pelo Decreto Federal nº 9.395/2018 (Chiaveri et. al, 2019b), e em 2019 foi sancionada a Lei Federal nº 13.887/2019 que alterou a redação original do Código e estabeleceu que a inscrição de propriedades no CAR é por prazo indeterminado.

O CAR vem sendo considerado uma importante ferramenta no auxílio do planejamento e, também, de recuperação de áreas degradadas, em que se busca a qualidade do meio ambiente, através das políticas públicas pelos Governos Federal e Estadual, e ainda, o Municipal. Por isso, a base de dados nacional do CAR é um instrumento importante para apoiar o Estado na elaboração de políticas públicas para a área rural, conciliando o aprimoramento e a expansão da produção agropecuária com a conservação ambiental.

A inscrição no CAR possibilita ao proprietário rural o acesso a alguns benefícios, como forma de construir o planejamento ambiental e econômico, em conjunto com o compromisso de promover a regularização ambiental.

Dentre esses benefícios, podem-se citar sete, conforme disponibilizado na plataforma do SICAR:

1. A possibilidade de regularização das Áreas de Preservação Permanente e/ou Reserva Legal de vegetação natural suprimida ou alterada até 22 de julho de 2008 no imóvel rural, sem autuação por infração administrativa ou crime ambiental;
2. A suspensão de penalidades em virtude de infrações administrativas por supressão irregular de vegetação em áreas de área de preservação permanente, Reserva Legal e de uso restrito, até 22 de julho de 2008;
3. Possibilita a obtenção de crédito agrícola com taxas de juros menores, e ainda, com limites e prazos maiores que o habitual no mercado;
4. A possibilidade de contratação do seguro agrícola em melhores condições que o habitual no mercado;
5. Pode-se deduzir das Áreas de Preservação Permanente, da Reserva Legal e de áreas de uso restrito a base de cálculo do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), o que pode gerar créditos tributários;
6. Abertura de linhas de financiamento que atendam iniciativas de preservação voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural, ou recuperação de áreas degradadas;
7. A isenção de imposto para insumos e equipamentos utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

Status da situação e da implementação do CAR nos estados

A inscrição no CAR e adesão aos PRA devem ser realizadas junto aos órgãos ambientais estaduais de meio ambiente. É função dos estados o apoio à inscrição no CAR dos imóveis da agricultura familiar, dos assentamentos estaduais e dos territórios de povos e comunidades tradicionais, assim como a análise dos cadastros de imóveis já inscritos, verificando a veracidade das informações autodeclaradas e identificando seus passivos.

Os estados também são responsáveis pela regulamentação, no âmbito de seus territórios, da legislação federal (norma geral), pela implantação e monitoramento dos Programas de Regularização Ambiental - PRAs para os imóveis com Áreas de Preservação Permanente – APP e Reservas Legais degradadas (passivos) e que deverão ser recuperadas ou compensadas para a adequação à legislação ambiental. Compete aos órgãos ambientais estaduais, com apoio do

Poder Executivo Federal, prover os sistemas eletrônicos necessários ao cadastramento de imóveis no CAR e viabilização da regularização ambiental.

Os estados que não possuem sistema próprio de CAR podem utilizar o Módulo de Cadastro, disponível no SICAR, por meio da celebração de acordo de cooperação com o Ministério do Meio Ambiente – MMA. Para os estados que já possuem um sistema próprio de CAR é necessário que ocorra a integração com a base de dados do SICAR, conforme disposto no Decreto nº 7.830/2012.

Atualmente, cinco estados possuem sistemas eletrônicos próprios (Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Tocantins), seis estados utilizam aplicações (sub-módulos do SICAR) desenvolvidas pelo governo federal, mas instaladas em infraestruturas de Tecnologia da Informação estaduais, com bancos de dados dos próprios estados (Acre, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Sul e Rondônia) e os demais estados (Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Sergipe) utilizam as aplicações do SICAR e a infraestrutura de Tecnologia da Informação provida pelo Serviço Florestal Brasileiro e pelo Ministério de Meio Ambiente⁴.

Atualmente, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) ultrapassou a marca de 7 milhões de registros, o que corresponde a aproximadamente 540 milhões de hectares de imóveis rurais, assentamentos de reforma agrária e territórios tradicionais⁵.

Contudo, a implementação do CAR ocorre em ritmo diferente nas várias Unidades da Federação. Consequentemente, a melhor maneira de visualizar e compreender o avanço no cadastramento dos imóveis rurais é verificando o número de cadastros que cada estado foi capaz de produzir ao longo desses quase 10 anos de vigência da nova lei, o quantitativo de áreas abrangidas, as condutas exitosas, bem como quais foram os gargalos que os impediram de prosperar.

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB), hoje integrante da estrutura regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), indicou que o percentual de área cadastrada é acima de 100%, conforme se nota pela leitura da Tabela I, anexa. A área “cadastrável” é estimada com base no Censo Agropecuário de 2006⁶, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e nas atualizações do Distrito Federal e dos estados Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Pará e Mato Grosso. As informações das áreas cadastradas são obtidas pelo Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). Portanto, o percentual de área cadastrada pode

⁴ <https://www.car.gov.br/#/sobre>, consultado em 16/11/2021

⁵ Esses números podem ser acessados em Boletim Informativo de Abril/2021; Serviço Florestal Brasileiro (MAPA).

Disponível em: <[https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4774-boletim/fileBoletim Informativo - Abril_2021](https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4774-boletim/fileBoletim%20Informativo%20-%20Abril_2021)>. Acesso em: 05 de ago. de 2021.

⁶ Embora o Censo utilizado pelo SFB seja de 2006 já há à disposição o Censo Agropecuário de 2017.

ser superior a 100% por se tratar de bases diferentes e também devido às sobreposições existentes nos CAR. Além disso, uma vez que existem propriedades ou posses ainda não inscritas no CAR, fica claro que o percentual está superestimado.

A sociedade civil organizada também vem se dedicando para difundir a necessária transparência para verificação do cumprimento da implantação da lei de proteção da vegetação nativa do país. Neste sentido, o aplicativo “O Termômetro do Código Florestal”, desenvolvido pelo Observatório do Código Florestal - OCF, permite “checar o cumprimento dos principais instrumentos da lei que já estão em implementação, como o cadastramento no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), o remanescente de vegetação nativa e os passivos de Reserva Legal (RL) e as Áreas de Proteção Permanente (APP), nos estados e municípios”⁷. O Termômetro do Código Florestal está temporariamente indisponível, mas, segundo o OCF, a nova plataforma já foi elaborada, os dados já estão atualizados e, em breve, estará à disposição de todos os cidadãos.

O Termômetro do Código Florestal estimou uma área total de 507.378.593 hectares cadastráveis em propriedades privadas (ver anexo II), o que exclui as Terras Indígenas, as Unidades de Conservação de Proteção Integral, as áreas militares e outras categorias de áreas não cadastráveis. Ao mesmo tempo, a ferramenta calcula uma área cadastrada de quase 367 milhões de hectares, de forma que existe cerca de 140 milhões de hectares passíveis de cadastro e que não foram cadastrados, os chamados “vazios do CAR”. Além disso, o Termômetro do Código Florestal identificou outros 98 milhões de hectares registrados irregularmente em Terras Indígenas e Unidades de Conservação de Proteção Integral.

Por outro lado, no Extrato Geral do CAR - Brasil, o SBF destacou os números referentes às comunidades e povos tradicionais, inclusive àquelas que habitam as unidades de conservação de uso sustentável, informando um total de 33.298.984 hectares de área cadastrada, atendendo a 170.341 famílias cadastradas nesses territórios⁸.

As diferenças entre os números informados pelo SBF e pelo Observatório do Código Florestal decorrem de diferenças metodológicas e base de dados adotados. O SFB utiliza os registros do Censo Agropecuário de 2006⁹ como base de referência para a área cadastrável, enquanto o Termômetro do Código Florestal utiliza dados geográficos de diversas bases fundiárias de terras públicas e privadas, resultando em um mapa de ocorrência de imóveis rurais no Brasil mais preciso e atualizado.

⁷ Disponível em: <https://observatorioflorestal.org.br/termometro-do-codigo-florestal-coloca-a-transparencia-nas-maos-do-cidadao/>. Acesso em: 10 de julho de 2021.

⁸ Extrato do CAR por região. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4081-boletim-informativo-fevereiro-de-2019/file>

⁹ O Censo de 2006 que já se encontra desatualizado, considerando que o último Censo Agropecuário realizado data do ano de 2017.

Ademais, outra diferença verificada relaciona-se com o fato dos dados colhidos nas pesquisas realizadas em relação às áreas cadastradas na pesquisa do Observatório do Código Florestal foram desconsiderados os cadastros em terras indígenas, unidades de conservação de proteção integral, áreas militares e outras categorias de áreas não cadastráveis¹⁰.

Já na contabilização de áreas do SFB, o número total de cadastros refere-se à soma do número de imóveis rurais, dos beneficiários dos Assentamentos da Reforma Agrária e das famílias declaradas nos cadastros de Territórios Tradicionais de Povos e Comunidades Tradicionais que foram entregues pelos estados ou que constam no SICAR.

Quase todos os estados carecem de mecanismos que solucionem a necessidade de cadastramento e análise das posses ou propriedades das comunidades tradicionais, dos assentamentos rurais e dos agricultores familiares. Portanto, constata-se um grande déficit de cadastros nessas áreas.

Outra carência que fica explícita em diversos estados é a ausência de um sistema transparente e de fácil acesso, que permita a qualquer cidadão ter contato com as informações do CAR. Esse acesso varia muito de um estado para outro, inclusive para aqueles que usam o SICAR.

Essa problemática vai de encontro ao princípio da publicidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal (CRFB/1988). Para reverter esse quadro, diversas instituições privadas¹¹ vêm contribuindo de forma determinante para a sistematização de um cadastro que contenha os dados colhidos por meio do CAR dos vinte e seis estados e do Distrito Federal. Essas iniciativas são importantes para garantir a necessária transparência aos dados do CAR, no intuito de acompanhar a implementação do Código Florestal e cobrar dos órgãos a efetiva implantação da lei, observando os dados do desmatamento, por exemplo, em áreas florestadas e demais formas de vegetação.

Mediante a apuração e a publicação dos dados sobre as propriedades rurais, se permite que qualquer cidadão possa implementar o Código Florestal e utilizá-lo para planejamento ambiental. Já para os órgãos públicos responsáveis pelo comando e controle, favorece que a fiscalização possa cumprir sua função, bem como possibilita que os órgãos ambientais e de terras usem os cadastros como ponto de partida para identificação fundiária. Além disso, a publicização do CAR possibilita que aqueles que participam das cadeias agropecuárias, verifiquem a regularidade de quem produz, podendo se exigir um comportamento de boas práticas de produtores nacionais.

10 <http://termometrocodigoflorestal.surge.sh/>. Acesso em: 05 de ago. de 2021.

11 Por exemplo, o Projeto INOVACAR (Iniciativa de Observação, Verificação e Aprendizagem do Cadastro Ambiental Rural e da Regularização Ambiental) liderado pela Conservação Internacional do Brasil e com apoio da WWF Brasil, acompanhou a implementação do CAR e PRA entre 2013 e 2016. Além de sistematizar os avanços e desafios dos diferentes estados, teve como intuito apoiar os gestores por meio da troca de experiências.

O CAR funciona como um instrumento que “garante o reconhecimento” da comunidade ou de um indivíduo como destinatário de políticas públicas tais como para o acesso ao crédito agrícola, para possibilitar a supressão de vegetação de forma legal, por meio de autorizações e conversão de áreas para uso agrícola, para receber licenças administrativas, e até mesmo, no caso de desapropriação em unidade de conservação, receber a devida indenização por garantir o quantitativo da Reserva Legal preconizado pelo Código Florestal.

Estudo realizado pelo Observatório do Código Florestal nos 26 estados e no Distrito Federal nos anos de 2018 e 2019 (Valdiones e Bernasconi, 2019), com base em entrevistas com gestores e técnicos encarregados pela gestão do CAR e dos PRAS, identificou que a falta de recursos financeiros e orçamentários foi considerada o maior empecilho para suprir as demandas que subsidiariam a implementação do CAR. Por outro lado, a captação de recursos externos foi a solução mais citada para assegurar os investimentos mínimos nessa agenda nos estados. Segundo descrito, “19 estados relataram que captaram recursos extra orçamentários para implementação do CAR, sendo a principal fonte o Fundo Amazônia, com cerca de R\$ 359 milhões em projetos aprovados para apoiar 12 estados, ainda não totalmente desembolsados. Outras fontes de recursos acessadas foram o Banco Mundial e os fundos estaduais de meio ambiente e de recursos hídricos”.

O maior volume de recursos foi destinado às atividades necessárias para efetivação do cadastramento dos imóveis, em especial, direcionado ao apoio na inscrição de posse e propriedades da agricultura familiar, considerada um grande gargalo para a validação do CAR. Não obstante, verificou-se também a destinação de recursos financeiros para ações que visavam melhorar a capacidade institucional dos órgãos ambientais e, nesse ponto, considerando a responsabilidade dos estados na validação e apoio ao CAR, entende-se que o valor empregado deve ter contribuído para os avanços no cumprimento da lei de proteção da vegetação nativa brasileira.

Valdiones e Bernasconi (2019) apontam que, para a efetiva implementação do CAR (e do PRA), deve-se estar atento para “melhorias em tecnologias, recursos humanos e infraestrutura compatíveis com o volume de cadastros existentes, e a captação de recursos extra orçamentários para viabilizar esses investimentos”.

Para tanto, faz-se necessário (i) reforçar o fundamental papel dos estados e do Distrito Federal na mobilização para inscrição de territórios de Populações e Comunidades Tradicionais e assentamentos rurais; (ii) ampliar a articulação entre os órgãos estaduais encarregados pela implementação do CAR (secretarias de meio ambiente e de agricultura, institutos de terras e agências de assistência técnica); e, (iii) estabelecer procedimentos claros e transparentes para a análise dos cadastros, dando publicidade às bases de referência utilizadas e aos critérios de priorização dos cadastros.

Contudo, a demanda de trabalho gerada com as inscrições do CAR para as equipes dos órgãos estaduais é grande frente à disponibilidade de mão de obra. Ainda que, na maioria dos casos, tenha sido verificado que servidores foram destacados para a realização das atribuições estabelecidas pelo Código Florestal, parece que todos os estados ainda possuem pessoal insuficiente para tal. Além disso, em muitos estados da federação, essa equipe reduzida não é dedicada à matéria, isto é, os servidores acumulam diversas outras atribuições, além daquelas relacionadas ao CAR (Valdiones e Bernacosi, 2019).

Um exemplo bem sucedido a ser seguido é o do Acre que, ao contrário de diversos estados, criou o Escritório do CAR¹², órgão cuja atribuição é planejar, coordenar, gerenciar e operacionalizar o CAR naquele estado. A proposta é que Escritório do CAR permaneça em funcionamento até o término do cadastramento dos imóveis rurais, ocasião em que os recursos materiais e humanos disponibilizados devem retornar ao respectivo órgão de origem¹³.

No entanto, analisando os dados obtidos pelo Observatório do Código Florestal para o estado do Acre, nota-se que a área cadastrada no CAR totaliza 4.487.422 hectares, sendo que ainda restam 2.009.231 hectares de área passíveis para cadastramento que ainda não foram objeto de inscrição no CAR. Esses números demonstram que, em que pese a ótima iniciativa do governo estadual, ainda há bastante trabalho a ser realizado pelos servidores do Instituto do Meio Ambiente do Acre - IMAC.

Valdiones e Bernasconi (2019) elaboraram análise a partir de entrevistas e levantamento de dados colhidos até janeiro de 2019, antes da pandemia, sobre a capacidade institucional dos estados, a mobilização e apoio para a inscrição e quais os estados que fizeram o maior número de análise dos cadastros e a implementação do PRA.

Quanto à capacidade institucional dos estados levou-se em consideração as seguintes variáveis: recursos financeiros, equipe dedicada à regularização ambiental, CAR integrado aos instrumentos de controle ambiental, transparência ativa da base completa do CAR. Os estados do Mato Grosso e do Pará foram os que pontuaram em todos os quesitos.

Já em face da mobilização e apoio para a inscrição dos estados, baseado nos critérios de mobilização e apoio à agricultura familiar, inscrição de população tradicional e assentamentos rurais, o Observatório do Código Florestal constatou um envolvimento maior dos seguintes estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins (Valdiones e Bernasconi, 2019).

12 O Decreto Estadual nº 7.734/2014 criou o "Escritório do CAR", órgão interinstitucional para a gestão compartilhada do CAR e PRA pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) e pelo Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC). Com estrutura e uma equipe com cerca de 10 profissionais, o escritório se dedica integralmente à efetivação desses instrumentos.

13 Secretaria de Meio Ambiente- SEMA e Instituto de Meio Ambiente do Acre – IMAC.

Efetividade do CAR

Do ponto de vista da implementação do CAR, pode-se afirmar que há, em parte, eficiência, considerando o número de imóveis rurais cadastrados até então (7.024.689 hectares)¹⁴. No entanto, o CAR não é um fim em si mesmo, e ainda não se mostrou totalmente eficaz para sua finalidade, qual seja, 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”¹⁵

O CAR é a primeira etapa para regularização ambiental do imóvel rural, que, após a sua inscrição, o órgão estadual competente irá avaliar se o imóvel apresenta ou não passivo ambiental referente à Área de Preservação Permanente, Reserva Legal e Área de Uso Restrito e, caso não constate passivo, o imóvel estará regularizado em face do Código Florestal. Por outro lado, caso haja passivo ambiental, o proprietário poderá aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), caso deseje se regularizar perante a legislação ambiental.

Aderindo ao PRA, os proprietários ou posseiros do imóvel rural deverão apresentar propostas de recuperação do passivo ambiental da propriedade para a aprovação dos órgãos competentes e assinatura do Termo de Compromisso. Talvez esta seja a fase mais importante para o real cumprimento da lei, uma vez que pode garantir o acréscimo de áreas recuperadas no país, caso o monitoramento seja efetivo.

Por outro lado, ainda em relação à efetividade ou eficácia do CAR, sabe-se que, além do cadastro propriamente dito, a inscrição gera efeitos para além da regularização da propriedade, considerando que é por meio do CAR que proprietários e posseiros conseguem formalizar a sua posição como responsável por um imóvel rural capaz de receber incentivos fiscais, por exemplo. O imóvel se torna apto a receber uma série de benefícios, conforme mencionado.

A propósito disso, Valdiones e Bernacosi (2019), afirmam que “a maioria das unidades federativas (26) relatam que o CAR é requisitado para a liberação de financiamento público e nos processos de emissão de licenças e autorizações no órgão ambiental. Contudo, poucos gestores descrevem um uso mais estratégico da ferramenta como, por exemplo, para subsidiar ações de fiscalização e gestão territorial”.

Uma experiência bem sucedida nesse sentido aconteceu no Estado do Rio de Janeiro que, antes mesmo da entrada em vigor do novo Código Florestal, passou a exigir nos processos de licenciamento ambiental em trâmite no Instituto Estadual do Ambiente - INEA - a comprovação

¹⁴ Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4774-boletim-informativo-abril-2020/file> . Acesso em: 05 de ago. de 2021.

¹⁵ Inciso II do art. 2º do Decreto Federal nº 7.830/2012

da averbação da Reserva Legal das propriedades rurais. Tal exigência - que nada mais é do que cumprir a legislação - fez crescer excepcionalmente a quantidade de Reservas Legais registradas nas matrículas dos imóveis rurais e foi fundamental para a consolidar a perenidade das florestas nativas daquele estado.

Infelizmente, em relação à transparência, especialmente dos possuidores e dos proprietários, o acesso aos dados foi limitado pela Instrução Normativa (IN) nº 03/2014 do Ministério do Meio Ambiente. Tal IN estabeleceu o sigilo dos dados pessoais contidos no CAR, com fundamento no sigilo fiscal e patrimonial regulado na Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Observa-se que essa IN segue na contramão do espírito do Direito Ambiental Brasileiro, que se fundamenta nos princípios da ampla informação e da publicidade.

De forma diversa, “os Estados do Mato Grosso e Pará mantêm plataformas nas quais é possível acessar todas essas informações das propriedades e posses inscritas” (Valdiones e Bernacosi, 2019).

Rajão et al (2020) realizaram um exercício relacionando os dados do CAR ao desmatamento ilegal na Amazonia e no Cerrado e às atividades agrícolas e (soja) e pecuária (bovina) e concluíram que, “graças ao CAR, aos programas de mapeamento e monitoramento já existente no Brasil e ao sistema de rastreamento de animais (GTA), é possível implementar um sistema nacional e público de monitoramento que garanta a conformidade ambiental na escala da propriedade rural”.

Dito isso, verifica-se que em relação à eficácia e eficiência do CAR, ou seja, a necessária análise do cadastro propriamente dito, cabe aos órgãos ambientais estaduais verificar a adequação das informações declaradas pelos proprietários e possuidores de imóveis rurais. Nessa fase, são detectadas possíveis sobreposições com áreas protegidas e entre propriedades e, dentre os imóveis inscritos, os passivos e excedentes de vegetação natural. Portanto, se não houver investimentos públicos destinados aos órgãos de meio ambientes dos estados e do Distrito Federal e, se estes órgãos (com ou sem recursos financeiros) não priorizarem, dentre tantas outras funções que os absorve, as ações de implantação do novo Código Florestal, o Brasil passará mais 10 anos sem conseguir concluir a efetiva e eficaz implantação da lei da vegetação nativa brasileira.

Validação do CAR

Conforme mencionado, a inscrição no CAR é a primeira etapa da regularização do imóvel rural. Após a inscrição, os órgãos estaduais competentes devem analisar as informações inscritas no CAR para analisar a regularidade da propriedade com relação ao Código Florestal. Assim, os governos estaduais e do Distrito Federal devem analisar os cadastros dos imóveis, verificando a veracidade das informações declaradas e identificando os passivos e excedentes de vegetação natural em relação às exigências. A esse processo se tem chamado validação do CAR.

Segundo Chiavari, Lopes e Araújo (2020), a etapa de análise e validação dos cadastros é o principal gargalo na implementação do Código Florestal. Segundo as autoras, as principais dificuldades enfrentadas são:

- i. Bases cartográficas de referência insuficientes para subsidiar as análises e, quando disponíveis, possuem baixa resolução espacial
- ii. Ausência de dados robustos sobre hidrografia, especialmente para analisar as APPs hídricas;
- iii. Baixa qualidade dos cadastros;
- iv. Dificuldades na comunicação com proprietários e possuidores para solicitar retificações e complementações nas informações cadastrais;
- v. Ausência de equipe própria dedicada à análise e validação ou equipe técnica reduzida para esta função; e
- vi. Elevado número de cadastros

Cinco estados¹⁶ ainda se encontram na fase de inscrição e não começaram a análise e validação do CAR. Dos estados que já se encontram na etapa de validação dos dados, há uma grande diferença entre eles. Em alguns estados, como Maranhão, Goiás, Rio de Janeiro e o Distrito Federal, este número ainda é baixo, de 25 a 150 cadastros. Outros estados já conseguiram avançar um pouco mais e já possuem entre 1.500 a 2.500 cadastros validados, como é o caso do Amazonas, Ceará e Rondônia. Mato Grosso e Pará já conseguiram validar em torno de 5 mil cadastros e o Paraná, cerca de 10 mil cadastros. Apesar dos progressos nestes estados, o Espírito Santo continua sendo o mais avançado nessa etapa, com 72% dos cadastros do estado já validados, o que representa aproximadamente 70 mil cadastros. Dentre os desafios identificados nesta fase, destacam-se o elevado volume e baixa qualidade dos cadastros e escassez de bases cartográficas, recursos técnicos e humanos para executar a validação (Chiavari et al, 2020).

Ainda segundo Chiavari et al (op. cit.), os cadastros validados no ano de 2020 pelos estados foram: (i) Espírito Santo: 70.000 a 75.000; (ii) Paraná: 9.500 a 10.500; (iii) Mato Grosso e Pará: 4.500 a 5.500; (iv) Amazonas, Ceará e Rondônia: 1.500 a 2.500; (v) Distrito Federal, Goiás, Rio de Janeiro e Maranhão: 25 a 150.

¹⁶ Amapá, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Roraima, as análises ainda não começaram ou não foi possível obter esta informação.

Segundo Valdiones e Bernasconi (2019), os estados mais bem sucedidos nas análises dos cadastros, considerando a utilização de bases de referência adicionais para análise dos cadastros, procedimento para análise de cadastros, critérios de priorização de cadastros para análise, procedimento para análise de CAR em assentamento e procedimento para análise de CAR de população tradicional, são o Acre, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro e São Paulo.

Em outubro de 2015, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) disponibilizou aos órgãos estaduais o Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, instrumento para o cadastramento dos imóveis rurais pelos proprietários ou possuidores rurais. A ideia original era de que, progressivamente, os entes federados utilizassem o SICAR para a integração das bases de dados.

Contudo, mesmo com a disponibilização pela União do SICAR, uma parte significativa dos estados não avançou nessa etapa, considerando que a maior parte deles está aguardando a edição de normas estaduais que “garantam a segurança jurídica na análise, o aumento da capacidade institucional e/ou a priorização política da agenda” (Valdiones e Bernacosi, 2019).

Por outro lado, para os estados que já iniciaram a análise e validação dos cadastros, “a obtenção de bases espaciais compatíveis com a escala dos imóveis rurais e com as datas de referência estabelecidas pelo Código Florestal foi apontada como fundamental para garantir a qualidade e celeridade dessa etapa”. E mais, “dezessete Estados afirmam utilizar ou prever o uso de imagens de satélite e bases vetoriais adicionais às disponibilizadas no módulo de análise do SICAR, a fim de obter melhor resolução espacial e temporal. As bases adicionais utilizadas incluem malha hidrográfica, áreas de uso consolidado, áreas de topos de morros, dentre outras. Técnicos que não dispõem de bases de referência complementares relataram o uso de imagens do Google Earth, disponíveis online para verificação das alterações do uso do solo” (Valdiones e Bernacosi, 2019).

Conforme se nota, as ferramentas tecnológicas são imprescindíveis para acelerar a análise do CAR, sem as quais restará prejudicada qualquer validação fidedigna que se pretenda realizar.

Some-se a isso a necessidade da normatização do CAR em âmbito estadual, pois é o regramento que tornará o trabalho mais rápido e preciso à medida que evitará dúvidas, erros, questionamentos e fraudes nos processos de cadastro e validação pelos técnicos.

Destaca-se que houve avanço no que concerne ao fato de alguns estados terem instituído normas jurídicas estabelecendo diretrizes e critérios sobre a elaboração, execução e monitoramento de projetos de restauração da vegetação nativa em áreas degradadas e alteradas, o que confere segurança ao processo de validação do CAR. Outros estados estão dispondo sobre este assunto por meio de manuais e cartilhas.

Nesse sentido, é fundamental que as cartilhas, instruções normativas e/ou demais atos administrativos disponham de critérios objetivos que regulem a priorização da ordem de propriedades que devem ser analisadas.

A priorização na ordem de análise dos CARs é fator fundamental, uma vez que uma pequena parcela das propriedades inscritas é responsável pela maior área de passivo ambiental. Consequentemente, a priorização da ordem de análise deve procurar maximizar a relação custo-efetividade e focar nestas propriedades.

De acordo com (Valdiones e Bernacosi, 2019), “doze estados declararam adotar critérios para priorização de cadastros para análises. Contudo, a maioria deles está voltada ao atendimento de outros procedimentos internos (como pedidos de licenças e autorizações, embargos e auto de infração) ou por idade, como determina a legislação federal (Estatuto do Idoso)”.

A título exemplificativo, pode ser citado o Estado de São Paulo, que utilizou uma estratégia de priorização para analisar o CAR descrita no seu Manual de Análise (São Paulo, 2019). Este documento detalha os critérios utilizados na priorização dos cadastros para análise e seus diferentes pesos, o que inclui a data de envio das informações, o percentual de sobreposições, a dimensão do imóvel e a concentração de passivo ambiental. Esses critérios, por sua vez, atendem à legislação e às diretrizes já disciplinadas pela Secretaria de Meio Ambiente daquele estado.

De acordo com levantamento do Observatório do Código Florestal (2019) se, por exemplo, o estado do Pará priorizar cadastros das propriedades que dispõem de maiores déficits de Reserva Legal, serão 84 mil cadastros efetivados prioritariamente, com um custo financeiro estimado entre 7 e 48 milhões de reais. Esses números demonstram como é importante e fundamental que os estados planejem seus territórios para identificar prioridades na validação dos CAR.

Com o intuito de solucionar o gargalo da validação e acelerar as análises dos CARs nos estados, o Governo Federal criou a chamada “Análise Dinamizada do CAR” ou “AnalisaCAR”, ferramenta desenvolvida pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), em parceria com a Universidade Federal de Lavras, que pretende fornecer aos estados uma base de dados georreferenciada para análise das autodeclarações no CAR, tornando-a automatizada, garantindo, agilidade e precisão ao processamento.

Para os produtores rurais que estão em dia com a lei, o “AnalisaCAR” pretende trazer o reconhecimento da regularidade ambiental por parte do órgão público competente. Já para aqueles que apresentam déficit de vegetação, a análise é uma oportunidade para identificar o real passivo e se regularizar por meio dos Programas de Regularização Ambiental. Isto é, o AnalisaCAR pretende contribuir com a primeira etapa do processo de validação do CAR, indicando onde há passivos. Contudo, isso não exclui a necessidade de ação dos estados para checar as informações, inclusive com visitas a campo, quando necessário. Neste sentido, o AnalisaCAR pode ser uma ferramenta para contribuir no processo de priorização das análises.

Os primeiros estados escolhidos para contar com a ferramenta foram Amapá e Paraná. O noroeste do estado do Paraná fará a análise dinamizada de 979 imóveis já cadastrados no CAR, especificamente para aqueles situados no Município de Terra Rica.

Dito isso, a despeito da existência dos conflitos fundiários e do retorno aos altos índices de desmatamento, de uma forma geral, o Brasil incorporou alguns princípios e instrumentos do Código Florestal, seja por imposição legal, seja pela necessidade de a própria agricultura precisar da proteção conferida pela norma, como é o caso do acesso à água que só ocorre mediante implantação de ações de conservação de florestas e demais formas de vegetação nativa. E nesse sentido, é possível perceber que a execução significativa do CAR aponta que os estados, mesmo que de forma paulatina e com dificuldades estruturais, vêm se dedicando ao cadastramento de imóveis rurais e validação dos CARs.

Programa De Recuperação Ambiental – PRA

Conceito e Procedimentos

O Programa de Recuperação Ambiental (PRA) é um dos instrumentos mais importantes previstos no novo Código Florestal, pois possibilita a solução dos passivos ambientais de produtores rurais no que se refere às Áreas de Preservação Permanente (APPs) e às áreas de Reserva Legal (RL) e é a base para incentivos econômicos e financeiros dos serviços ambientais, além de ser um importante meio de controle do desmatamento ilegal (Lima, 2016).

Antes mesmo da promulgação da Lei Federal nº 12.651/12, o PRA já havia sido regulamentado pelo Poder Executivo Federal por intermédio do Decreto Federal nº 7.029/09 que instituiu o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais denominado à época de “Programa Mais Ambiente”.

No entanto, só ganhou contornos de lei quando foi instituído pelo novo Código Florestal. Posteriormente, foi regulamentado pelos Decretos Federais nºs 7.830/12 e 8.235/14, os quais estabeleceram regras de caráter geral ao PRA a serem observadas pelos estados e pelo Distrito Federal.

O PRA nada mais é do que um instrumento que visa conferir a possibilidade de regularização de propriedades rurais para aqueles que não cumpriram a legislação ambiental no que se refere às Áreas de Preservação Permanentes (APP), às Reservas Legais (RL) e Áreas de Uso Restrito (AUR), possibilitando ao proprietário ou possuidor rural a regularização dos imóveis por meio de benefícios, como “metragens mais brandas de APP, possibilidade de compensação da RL, restauração de RL com plantio intercalado de 50% com espécies exóticas e 50% com nativas, suspensão de processos administrativos e criminais e a manutenção das atividades agrossilvipastoris consolidadas na sua propriedade (áreas convertidas até 22 de julho de 2008). Quem converteu áreas após essa data terá que cumprir a restauração integral das APPs e RLs (Lima, 2016).”

Segundo disciplina o artigo 59 da Lei Federal nº 12.651/12, é dever da União, dos Estados e do Distrito Federal implantar os PRAs de posses e propriedades rurais, cujo objetivo é adequá-las às disposições previstas na citada lei federal.

Cabe à União definir normas gerais e, aos Estados, esmiuçar os procedimentos necessários para definir o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais para promover a regularização ambiental de seus imóveis à legislação ambiental e, de forma prioritária, a manutenção e recuperação de APPs, de Reserva Legal, bem como a compensação da Reserva Legal, quando cabível. Para aderir ao PRA os órgãos ambientais devem levar em consideração as peculiaridades regionais, territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais de cada região, por isso sua implementação deve ser uma responsabilidade dos governos estaduais¹⁷.

Constituem-se instrumentos do Programa de Regularização Ambiental (PRA), o Cadastro Ambiental Rural - CAR, o Termo de Compromisso a ser firmado entre o proprietário/possuidor com órgão ambiental, o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas, e, quando for o caso, as Cotas de Reserva Ambiental¹⁸.

Importa reafirmar que a redação original do Código Florestal previa o prazo de um ano para inscrição das propriedades e posses no CAR. Dado que para aderir ao PRA os imóveis devem estar previamente inscritos, o prazo para o programa também era apertado. Ocorre que o prazo para cadastramento no CAR foi alterado sucessivamente, empurrando assim o prazo para adesão ao PRA. Com a modificação trazida pela Lei Federal nº 13.887/2019 - que alterou os artigos 29 e 59 do Código Florestal - se estabeleceu o prazo de dois anos para que os proprietários e possuidores de áreas rurais possam aderir ao PRA, desde que respeitem o prazo máximo de inscrição no CAR até 31 de dezembro de 2020 (ou seja, teriam até o dia 18 de outubro de 2021 - dois anos após o início da vigência da Lei - para aderir ao PRA).

No entanto, como salientam Chiavari e Lopes (2019a), na citada lei federal não ficou plenamente claro “qual é o termo inicial para a contagem deste prazo de dois anos para a inscrição no PRA. Na redação original do PLV 22/2019 aprovado na Comissão Mista, este prazo de dois anos se contava “a partir da data de inscrição no CAR”. Porém, esta parte do texto foi suprimida pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. Na prática, não faria sentido contar o prazo para a adesão ao PRA a partir da inscrição no CAR, porque, em alguns estados, o PRA ainda não foi criado e os produtores já se inscreveram no CAR há mais de dois anos. Assim, caberá aos estados estipularem nas suas regulamentações do PRA o termo inicial da contagem do prazo de dois anos para a adesão ao programa. É certo que, ao estipular um prazo de dois anos para

¹⁷ <https://www.portaldocodigo.org/normas>

¹⁸ Artigo 9º, Parágrafo Único, do Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012.

adesão ao PRA, a Lei 13.887/2019 mantém um certo rigor para os produtores rurais se valerem dos benefícios do Código Florestal. A falta de prazo para a adesão ao PRA serviria como uma anistia total aos produtores rurais, por isso é fundamental que este prazo de dois anos seja regulamentado pelos estados”.

Infelizmente, passada quase uma década da publicação da Lei Federal nº 12.651/12, ao invés do legislativo consolidar os entendimentos previstos em lei para garantir a efetiva implantação do Código Florestal, a insegurança jurídica sobre o tema parece não ter fim. Em 03 de fevereiro de 2021, foi apresentado o Projeto de Lei nº 36/2021¹⁹ que visa prorrogar o prazo para adesão ao PRA para 31 de dezembro de 2022 para os imóveis superiores a 15 módulos fiscais, para 31 de dezembro de 2023 para os imóveis rurais entre quatro e 15 módulos fiscais e para 31 de dezembro de 2025 para imóveis até quatro módulos fiscais.

Fato é que permanece uma grande discussão jurídica acerca do prazo para o PRA. Alguns juristas entendem - como acima exposto - que o prazo de dois anos se conta a partir da publicação da Lei Federal nº 13.887/2019. Outros, entendem que são dois anos a partir da inscrição do imóvel no CAR. E, por último, existem doutrinadores que entendem que o prazo de dois anos deve ser contado a partir da data final de inscrição da propriedade ou posse no CAR (31 de dezembro de 2020).

Na verdade, observa-se que incontáveis Projetos de Leis que pretendem alterar o atual Código Florestal, assim como inúmeras ações judiciais que questionam a efetividade da lei de proteção da vegetação nativa nacional, só aumentam a intenção de descumprimento do Código Florestal. Por qual razão cumpri-lo agora, se uma nova lei poderá invalidar as disposições hoje vigentes? Este vem sendo o pensamento de muitos produtores rurais e governos que, respectivamente, não inscrevem suas propriedades no CAR e não priorizam a infraestrutura necessária para a implantação da lei.

Por outro lado, tomando como premissa, como se verá adiante, que nem todos os estados da federação já regulamentaram seus PRA, a Lei Federal nº 13.887/2019 - que alterou dispositivos da Lei 12.651/12 - previu a possibilidade dos proprietários ou posseiros rurais se utilizarem do PRA implantado pela União, caso os estados não implantem seu PRA até 31 de dezembro de 2021. No entanto, além dessa possibilidade ser passível de ferir as competências cooperativas entre união, estados e municípios, não se tem notícias de que há PRA efetivado no âmbito do Governo Federal.

Recente Webinar²⁰ realizado pelo Diálogo Florestal tratou do status do PRA/PRADAS no contexto da União e contou com a participação de especialistas sobre o tema. Nesta ocasião, o

¹⁹ Projeto de Lei de autoria do Deputado Federal Zé Vitor (PL-MG), atualmente está aguardando parecer do relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR).

²⁰ https://www.youtube.com/watch?v=q_dqWhkVcdM

representante do Serviço Florestal Brasileiro informou que, na prática, não cabe à União aprovar os Programas de Recuperação de Áreas Degradadas (PRADAS) dos proprietários e possuidores rurais, mas sim fornecer apoio aos estados, através de fornecimento de tecnologia adequada para que seja possível aos estados implementarem e monitorarem o cumprimento dos projetos de recuperação de forma automatizada. Segundo o Diretor de Regularização Ambiental do SFB, João Adrien, o módulo da União de regularização ambiental será relançado ainda no mês de setembro de 2021 e deve ser operacionalizado pelos estados, pois a esses são atribuídas tais competências.

Considera-se essencial este apoio aos estados. De fato, estes entes, se não na totalidade, em sua grande maioria, não dispõem de recursos humanos, tempo disponível e estrutura necessários para aprovação e monitoramento individual e fidedigno de cada PRADA. Uma ferramenta tecnológica se for capaz de realizar o monitoramento efetivo dos projetos de recuperação será muito bem-vinda, pois garantirá uma verdadeira recuperação e regularização ambiental dos imóveis rurais.

Retornando às peculiaridades do PRA, em termos práticos, para aderir a este os proprietários e/ou possuidores de imóveis rurais com passivo ambiental relativo à supressão irregular de remanescentes de vegetação nativa, ocorrida até 22 de julho de 2008, devem obrigatoriamente:

- i. Inscrever a sua propriedade ou posse no CAR;
- ii. Identificar se a propriedade tem passivos ambientais de APP ou RL e se essas áreas foram desmatadas antes ou após 22 de julho de 2008;
- iii. Aderir ao PRA no órgão ambiental estadual, com apresentação do CAR e do Projeto de Recuperação de área Degradada (PRADA);
- iv. Aguardar manifestação do órgão que pode aprovar, rejeitar ou solicitar adequações no PRADA;
- v. Firmar Termo de Compromisso²¹ com o órgão ambiental integrante do SISNAMA dos Estados e do Distrito Federal para regularização ambiental de seus imóveis rurais;
- vi. Realizar as atividades de regularização ambiental respeitando o cronograma previsto no PRADA e no Termo. Tal regularização poderá ser efetivada mediante recuperação, recomposição, regeneração ou compensação. A compensação aplica-se exclusivamente às Reservas Legais suprimidas até aquela data²² (Lima,2016).

²¹ Segundo disciplina o art. 6º do Decreto Federal nº 8.235/14, após a assinatura do Termo de Compromisso, o órgão competente deve inserir imediatamente no SICAR as informações e as obrigações de regularização ambiental firmadas.

²² <https://car.gov.br/#/sobre>

Importa destacar que para a implantação do fluxo de regularização ambiental acima referido, são necessárias as especificações mínimas, tais como: estabelecer o conteúdo do PRADA, seus critérios técnicos para a recomposição ou regeneração de áreas degradadas; estabelecer o prazo para a recuperação das APP, para a recomposição, regeneração natural ou compensação das Reservas Legais; realizar o monitoramento do PRADA e vistorias; elaborar relatórios e outros mecanismos para o acompanhamento da execução dos Termos de Compromisso (OCF, 2016).

Durante a vigência do Termo de Compromisso, e uma vez que as obrigações estejam sendo cumpridas, fica suspensa a aplicação de sanções administrativas pelo Poder Público relativas às ações que deram causa à celebração do Termo. Pode-se afirmar que, em que pese a anistia conferida aos proprietários que cometerem infrações ambientais, este dispositivo é uma importante estratégia estabelecida pela legislação para garantir que um grande número de proprietários ou possuidores se interessem em regularizar seus passivos ambientais.

Segundo o Governo Federal²³, finda a vigência do Termo de Compromisso e mediante a conclusão da regularização ambiental, as multas e crimes ambientais - se existentes - serão convertidos em serviços ambientais prestados. Para isso, o cumprimento das obrigações deve ser atestado pelo órgão do SISNAMA que celebrou o Termo de Compromisso. A entidade governamental deve comunicar imediatamente o órgão de origem da autuação, bem como informar o proprietário ou possuidor de imóvel rural. No caso de descumprimento do Termo de Compromisso, deverá ser retomado o curso do processo administrativo de origem da infração, sem prejuízo da aplicação da multa e das sanções previstas no próprio instrumento de compromisso e independentemente da apuração de cometimento de crime ambiental.

Quando se trata de recomposição da Reserva Legal, esta deve atender objetivamente os critérios impostos pelo órgão competente e ser concluída em até vinte anos, abrangendo, a cada dois anos, no mínimo um décimo da área total necessária à sua complementação.

Por fim, merece destaque a previsão contida no art. 60 da Lei Federal nº 12.651/12 que textualmente determina a suspensão da punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, porquanto o Termo estiver sendo cumprido. Nesse diapasão, aqueles que destruíram, danificaram, cortaram árvores ou impediram a regeneração de florestas e demais formas de vegetação em áreas consideradas de preservação permanente, antes da data de 22 de julho de 2008, não podem, inicialmente, ser penalizados. Esta condição se mantém durante o cumprimento e permanece até a conclusão das obrigações assumidas nos Termos de Compromisso celebrados com os órgãos ambientais estaduais.

Dito isso, conclui-se que, conforme abaixo será discorrido, para alcançar a efetividade do PRA

²³ <https://car.gov.br/#/sobre>

não basta apenas a sua aprovação. O PRA deve ser acompanhado, monitorado, fiscalizado pelo Poder Público para que o objetivo pelo qual foi criado seja efetivamente alcançado, mediante a observância de ganho ambiental nos imóveis rurais brasileiros.

Efetividade do PRA

Sem adentrar no mérito se a lei de proteção da vegetação nativa foi positiva à preservação do meio ambiente brasileiro ou não, avaliando-a de forma comparativa com suas versões anteriores, é inegável afirmar que foram criadas políticas públicas com o intuito de incentivar os proprietários e posseiros rurais a regularizarem os seus passivos ambientais, possibilitando o aumento de áreas florestadas ou a perenidade da conservação de áreas já vegetadas. Não obstante a isso, não se pode deixar de mencionar que o novo marco regulatório abriu a possibilidade de conceder anistia às infrações ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008, mesmo se a legislação à época da conduta a considerava uma infração à legislação ambiental, punível com multa, embargo e, até mesmo, sendo considerada um crime ambiental.

Ocorre que, passada quase uma década da publicação do novo Código Florestal, muitos gargalos ainda são notados. Nas palavras de Chiavari e Lopes (2019), "a regularização ambiental de propriedades rurais é um procedimento que envolve várias etapas e a intervenção de diferentes atores. A inscrição e validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) são as etapas iniciais, mas os estados também precisam regulamentar o Código Florestal e implementar o Programa de Regularização Ambiental (PRA). Por se tratar de um fluxo, uma vez que uma propriedade já teve o seu CAR validado, ela já está apta a aderir ao PRA e iniciar as ações de recuperação dos passivos ambientais. Assim, concentrar esforços apenas na etapa de análise e validação de todos os cadastros para apenas depois implementar o PRA pode atrasar a regularização das propriedades rurais. Além disso, por não conhecerem previamente as regras do PRA, proprietários e possuidores se sentem inseguros. Eles precisam ter clareza de como se dará todo o processo de regularização de seus passivos desde a etapa inicial. Os estados devem, desde já, viabilizar tanto as ações de análise e validação do CAR como também as ações necessárias para a implementação do PRA".

No contexto da lei florestal brasileira, os PRAs são um importante e fundamental instrumento legal que visa proporcionar a adequação de uma propriedade rural, mas sua efetiva implantação também pressupõe superar grandes obstáculos. Como citado, além da imprescindível regulamentação em âmbito estadual, a ausência de uma séria política pública de regularização fundiária, a baixa qualidade de imagens georreferenciadas, a falta de estruturação e de pessoal dos órgãos públicos e a judicialização de vários aspectos da lei, invariavelmente provocam a redução da proteção prevista no Código Florestal.

Status da situação e da implementação do PRA nos estados

Em que pese que a adesão aos PRAs seja feita pelos proprietários, para que estes sejam de fato efetivados, possibilitando o cumprimento dos seus termos para a regularização ambiental das propriedades, é imprescindível que seja celebrado um instrumento próprio, denominado pela legislação brasileira como “Termo de Compromisso”.

Nessa esteira, considerando que os Termos de Compromissos para adesão ao PRA são de competência dos estados e, considerando que cada estado da federação dispõe de sistemas próprios e possuem diferentes níveis de estruturação, é de se esperar que o processo de implantação deste mecanismo seja diferente pelo país.

Segundo o Boletim Informativo do Cadastro Ambiental Rural do Serviço Florestal Brasileiro de abril de 2021, foram efetuados 7.024.689 cadastros no CAR²⁴ que totalizam 539.327.533 hectares de área cadastrada, sendo que destes cadastros 55,5% solicitaram adesão ao PRA.

De acordo com o “portal do Código Florestal”²⁵ e com Chiavara et al (2020), seis estados já regularizaram plenamente seus PRAs. São eles Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará e Bahia. Entende-se por regularizados, os estados que já dispõe de legislação específica relativa ao PRA, com inscrição de imóveis rurais e a efetiva validação pelos órgãos ambientais estaduais.

Há ainda os estados que já editaram suas regulamentações próprias, porém ainda não tiveram a adesão confirmada de propriedades ou posses rurais. Esses estados, mais o Distrito Federal, são Amazonas, Roraima, Tocantins, Maranhão, Piauí, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

Por fim, o Portal de Monitoramento do Código Florestal, informa que nove estados, infelizmente, ainda não dispõem de instrumentos normativos que regulamentem o PRA em seus territórios, o que torna nítida a falta de priorização governamental para a implantação deste importante mecanismo do Código Florestal. Tais estados são Amapá, Alagoas, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Goiás, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, ainda que alguns já dispõem de minutas de regulamentação dos PRAs em tramitação (Alagoas, Ceará, Goiás e Rio Grande do Norte) (Chiavara et al (2020). A Tabela 1 a seguir apresenta o status dos atos normativos que regulamentam os PRAs em cada estado brasileiro²⁶.

²⁴ Segundo o Boletim: o número total de cadastros refere-se à soma do número de imóveis rurais, dos beneficiários dos Assentamentos da Reforma Agrária e das famílias declaradas nos cadastros de Territórios Tradicionais de Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em <https://www.florestal.gov.br/boletins-do-car/4774-boletim-informativo-abril-2020/file>. Acesso em 17 de agosto de 2021

²⁵ <https://www.portaldocodigo.org/>

²⁶ Considerando que os estados podem vir a regulamentar o PRA a qualquer tempo, a data de corte da tabela é o mês de julho de 2021.

Tabela 1 – Status dos atos normativos que regulamentam os PRAs em cada estado brasileiro

Estado	Legislação Regulamenta PRA
Acre (AC)	Lei Estadual n° 3.349 de 18/12/2017 Decreto Estadual n° 9.025 de 04/06/2018
Amazonas (AM)	Lei Estadual n° 4.406 de 28/12/2016 Decreto Estadual n° 42370 de 05/06/2020
Bahia (BA)	Decreto Estadual n° 42370 de 05/06/2020
Distrito Federal (DF)	Decreto Estadual n° 37.931 de 30/12/2016
Goiás (GO)	Lei Estadual n° 18.104 de 18/07/2013 Decreto Estadual n° 9.102 de 05/12/2017
Maranhão (MA)	Lei Estadual n° 10.276 de 07/07/2015
Mato Grosso (MT)	Lei Complementar 592 de 26/05/2017 Decreto Estadual n° 1.031 de 02/06/2017 Decreto Estadual n° 1.491 de 15/05/2018
Mato Grosso do Sul (MS)	Decreto Estadual n° 13.977 de 05/06/2014 Resolução SEMAC n° 11 de 15/07/2014
Minas Gerais (MG)	Decreto Estadual n° 48.127 de 26/01/2021
Pará (PA)	Decreto Estadual n° 1.379 de 03/09/2015 Instrução Normativa SEMA n° 1 de 08/10/2020
Paraná (PR)	Lei Estadual n° 18.295 de 10/11/2014
Pernambuco (PE)	Decreto Estadual n° 44.535 de 05/06/2017
Piauí (PI)	Lei Estadual n° 6.132 de 28/11/2011
Rio de Janeiro (RJ)	Decreto Estadual n° 44.512 de 09/12/2013 Resolução INEA n° 149 de 24/01/2018
Rondônia (RO)	Decreto Estadual n° 20.627 de 08/03/2016 Decreto Estadual n° 22.726 de 05/04/2018
Roraima (RR)	Instrução Normativa FEMARH n° 3 de 18/03/2015
Santa Catarina (SC)	Lei Estadual n° 16.342 de 21/01/2014 Decreto Estadual n° 402 de 21/10/2015
São Paulo (SP)	Lei Estadual n° 15.684 de 14/01/2015 Decreto Estadual n° 64.842 de 05/03/2020 Decreto Estadual n° 65.182 de 16/09/2020
Tocantins (TO)	Lei Estadual n° 2.713 de 09/05/2013

Fonte: Portal de Monitoramento do Código Florestal

Avaliando as informações públicas disponíveis sobre o tema, se verifica que as notícias sobre a celebração dos Termos nos órgãos ambientais estaduais não são transparentes como deveriam ser. A maioria dos estados não disponibiliza os números de Termos de Compromissos firmados, o que dificulta o acompanhamento da execução destes pela sociedade civil.

Neste sentido, destacam-se os estados da Bahia, Mato Grosso, Pará e Rondônia, que firmaram, respectivamente, 43.604, 229, 154 e 119 Termos de Compromisso. Infelizmente, não há informações fidedignas sobre o status de cumprimento de tais instrumentos. Esse talvez seja um dos pontos mais obscuros e que merecem ser tratados prioritariamente, uma vez que a simples

inscrição no CAR e PRA e a celebração de Termos de Compromisso não significam que a área foi efetivamente recuperada, garantindo assim um ganho ecossistêmico à região na qual o imóvel está inserido. Como poucas informações são disponibilizadas, entende-se que é indispensável o acompanhamento dos Termos e dos PRADAS nos estados para se chegar à conclusão de que o novo Código Florestal vem efetivando a recuperação de áreas degradadas.

Como anteriormente frisado, embora a lei florestal já tenha definido normas de caráter geral, compete aos estados elaborar normas específicas para a regularização ambiental de imóveis rurais. Dessa maneira, é notório a diferenciação de condições, prazos e procedimentos entre os estados brasileiros.

Os estados são os detentores de papel fundamental em proferir uma ampla regulamentação do novo Código Florestal, além de deter uma grande oportunidade para se estabelecer procedimentos claros e simples sem, contudo, deixar de garantir uma efetiva proteção do meio ambiente. No entanto, esse “poder” estadual também pode acirrar conflitos, uma vez que os governos estaduais são dirigidos por diferentes partidos políticos, sendo que há aqueles que são contrários à criação de regras que visam a proteção da biodiversidade (Chiavari e Lopes, 2016).

Desta feita, são diversos os procedimentos para aprovação dos PRADAS e a consequente possibilidade de regularização de imóveis rurais. Essa diferenciação acaba por dificultar a consolidação do Código Florestal no Brasil, pois o país fica sem dispor de única regra para aplicação em todo território nacional.

Possibilidades de Regularização Ambiental de Propriedades Rurais

Regularização Ambiental das Áreas de Preservação Permanentes

As Áreas de Preservação Permanentes (APPs) são áreas consideradas protegidas pela legislação brasileira²⁷, 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.

As APPs são áreas de alta fragilidade ambiental e de grande importância ecológica, estando localizadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água; ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; nas nascentes; no topo de morros, montes, montanhas e serras com altura mínima de 100 metros e inclinação média maior que 25°; nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45°; nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; os manguezais; nas bordas dos tabuleiros ou chapadas;

²⁷ Art. 3º, inciso II da Lei Federal nº 12.651/12

em veredas; e em altitude superior a 1.800 metros. Não é permitido fazer uso dos recursos florestais em áreas de APP. A supressão da vegetação em APP poderá ser autorizada apenas em casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto definidos.

Apesar de que a proteção dessas áreas remete ao ano de 1934, com o primeiro Código Florestal brasileiro, foi no ano de 1965, quando da publicação da Lei Federal nº 4.771 que o conceito atual de APP foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 2º da Lei Federal nº 4.771/65 estabeleceu a metragem para a preservação das florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, determinando a largura mínima, a qual variava de 05 metros para os rios com menos de 10 metros de largura até 100 metros para todos os cursos cuja largura era superior a 200 metros. Além disso, estabeleceu a proteção ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água"; no topo de morros, montes, montanhas e serras; nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°; nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; nas bordas dos taboleiros ou chapadas e em altitude superior a 1.800 metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

Por intermédio da Lei Federal nº 7.511/86, a largura mínima das APPs ao longo dos rios e demais corpos d'água foi ampliada, por exemplo, para 30 metros para os rios de menos de 10 metros de largura. E, por fim, a Lei Federal nº 7.803/89 instituiu APPs de 200 metros para os cursos d'água que tinham de 200 a 600 metros de largura e 500 metros para os cursos d'água que detinham largura superior a 600 metros.

O novo Código Florestal manteve a permanência do conceito das APPs no ordenamento jurídico brasileiro e, em seu artigo 4º, manteve a determinação legal de larguras mínimas preestabelecidas para as APP em todo território nacional.

No entanto, o novo Código Florestal previu que áreas situadas em APP que foram ocupadas irregularmente com atividades antes de 22 de julho de 2008 - chamadas de áreas rurais consolidadas – possam manter tais atividades, garantindo a elas um caráter legal, observado alguns requisitos trazidos na lei²⁸. Por exemplo, no que se refere às áreas situadas ao longo de cursos d'água naturais, independentemente da largura do curso d'água, é obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais, conforme limites abaixo destacados.

- i. Para os imóveis rurais com área de até 1 módulo fiscal - recomposição das faixas marginais em 5 metros, contados da borda da calha do leito regular;

²⁸ Art. 61-A ao art. 65 da Lei Federal nº 12.651/12.

- ii. Para os imóveis rurais com área superior a 1 módulo fiscal e de até 2 módulos fiscais - recomposição das faixas marginais em 8 metros, contados da borda da calha do leito regular;
- iii. Para os imóveis rurais com área superior a 2 módulos fiscais e de até 4 módulos fiscais - recomposição das faixas marginais em 15 metros, contados da borda da calha do leito regular;
- iv. Para os imóveis rurais com área superior a 4 módulos fiscais - obrigatória a recomposição das faixas marginais, determinadas no PRA, com no mínimo 20 e no máximo de 100 metros, contados da borda da calha do leito regular.

Em se tratando de áreas rurais consolidadas em APP no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, a legislação sancionada no ano de 2012 admitiu a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, mas determinou a obrigação de recomposição da vegetação num raio mínimo de 15 metros.

Por fim, a Lei Federal nº 12.727/12 - que alterou alguns dispositivos do Código Florestal de 2012 original - previu novas larguras mínimas para a recomposição de faixa marginal para as áreas consolidadas em APP no entorno de lagos e lagoas naturais, conforme descrito a seguir:

- i. 05 metros - para imóveis rurais com área de até 1 módulo fiscal;
- ii. 08 metros - para imóveis rurais com área superior a 1 módulo fiscal e de até 2 módulos fiscais;
- iii. 15 metros - para imóveis rurais com área superior a 2 módulos fiscais e de até 4 módulos fiscais;
- iv. 30 metros - para imóveis rurais com área superior a 4 módulos fiscais.

Tal recomposição da vegetação, a ser apresentada no Programa de Recuperação de Áreas Degradadas (PRADA), poderá ser feita pela condução da regeneração natural de espécies nativas, pelo plantio de espécies nativas ou a conjugação destes dois métodos²⁹.

²⁹ Art. 61-A, § 13, incisos I, II e III da Lei Federal nº 12.651/12.

A exceção à regra acima é para a recomposição de APP em pequena propriedade ou posse rural familiar, uma vez que o legislador permitiu a possibilidade de o plantio ser intercalado por espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% da área total a ser recomposta³⁰.

Nas áreas rurais consolidadas em APP de relevo, segundo ponderam Chiavari e Lopes (2016), como áreas com declividade superior a 45°, os topos de morros e áreas em altitude maior que 1.800 metros, não é necessária a recomposição da vegetação, desde que as atividades sejam exercidas com práticas conservacionistas do solo e da água. Uma vez que o Código não determina que práticas são essas, cabe aos estados, mediante regulamentação, definir quais são estas práticas conservacionistas.

Passada a parte conceitual, não há como não reafirmar que o Novo Código Florestal e demais políticas de proteção à vegetação nativa vêm sendo sistematicamente atacados com propostas legislativas que só têm o condão de enfraquecer mais uma vez a política ambiental brasileira.

No que se refere objetivamente às APPS - até porque existem diversas outras iniciativas de parlamentares com viés de flexibilização do Código - há em trâmite ao menos quatro Projetos de Lei com o intuito de alterar as regras para as APPs urbanas³¹, permitindo construções imobiliárias, reduzindo a metragem de suas áreas ou transferindo para a municipalidade a decisão sobre a definição do tamanho das APPs.

Estes PL, assim como os demais que atentam contra a consolidação da mais importante lei de florestas e outras formas de vegetação nacionais, como já afirmado, só aumentam a insegurança jurídica da lei, tornando o seu cumprimento quase uma utopia.

Outro ponto que vem gerando bastante controvérsia e, por isso, merece ser pontuado é a aplicabilidade do conceito de áreas rurais consolidadas instituídas pelo novo Código Florestal ao bioma da Mata Atlântica. Segundo entendimentos de alguns, há um visível conflito entre dois diplomas legislativos, a saber: Lei Federal nº 12.651/2012, precisamente em relação à incidência dos artigos 61-A e 61-B, e a Lei da Mata Atlântica (Lei Federal nº 11.428/2006). Enquanto a primeira prevê que nas APPs onde havia atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, antes da data de 22 de julho de 2008, é permitida a continuidade de tais atividades, significando, portanto, a consolidação de áreas degradadas, a Lei da Mata Atlântica determina que a vegetação primária e secundária, em qualquer estágio de regeneração de formações florestais nativas, e ecossistemas associados não perdem a classificação e proteção da lei mesmo que já tenha havido qualquer tipo de intervenção, como incêndios e desmatamentos.

³⁰ Art. 61-A, § 13, incisos IV da Lei Federal nº 12.651/12, incluído pela nº 12.727, de 2012.

³¹ Tratam-se dos PL nº 2800/15, 1709/19 e 4479/19

Ou seja, a Lei da Mata Atlântica não contempla a consolidação de supressão irregular, não se admitindo a hipótese de consolidação de seu uso classificado como indevido.

O Governo Federal, no intuito de consolidar o entendimento de aplicabilidade dos artigos 61-A e 61-B do Código Florestal no bioma Mata Atlântica, interpôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 6.446) no Supremo Tribunal Federal. Seis associações da sociedade civil, por intermédio da apresentação de Amicus Curiae, solicitaram à Suprema Corte a rejeição dos pedidos constantes da referida ADIN com argumento de que o entendimento do Poder Executivo Federal é uma afronta à preservação e restauração de ecossistemas brasileiros. A ADIN nº 6.446 ainda se encontra pendente de julgamento, sendo que sua decisão deve contribuir para garantir a plena efetividade da Lei Federal nº 12.651/12 e minimizar a insegurança jurídica que paira sobre o novo Código Florestal.

Regularização Ambiental das Reservas Legais (RL)

A ideia de garantir uma área específica para fins de preservação das florestas nas propriedades rurais remete à legislação de 1934³². Naquela época, foi estabelecido aos proprietários de terras cobertas de matas a proibição do abate de três quartas partes da vegetação existente. Mas, somente no caso das florestas que tenham sido resultado de ação espontânea, de trabalho realizado pela Administração Pública ou por intermédio de associações protetoras da natureza.

A chamada Reserva Legal, como hoje é conhecida, foi instituída no ordenamento jurídico brasileiro no ano de 1989 pela Lei Federal nº 7.803, a qual introduziu no então Código Florestal a obrigação de averbação da área de reserva legal no respectivo registro imobiliário da propriedade e impediu o seu fracionamento nos casos de desmembramentos.

No entanto, foi por meio da Medida Provisória nº 2.166-67/2001, que a lei florestal nacional ganhou claros contornos de uma séria legislação protetiva da biodiversidade no país, uma vez que inseriu importantes dispositivos na Lei Federal nº 4.771/65. Com muita propriedade, ficou determinado que as florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em Área de Preservação Permanente, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de Reserva Legal, porcentagem determinadas pela legislação que variava de acordo com a região, como por exemplo, 80% na Amazônia Legal e 20% na Mata Atlântica.

Tal previsão permaneceu em vigor até a publicação da atual lei florestal do ano de 2012. Para fins legais, a Reserva Legal (RL) é uma área localizada no interior de uma propriedade ou posse

³² Decreto Federal nº 23.793/34.

rural, cuja função é 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, além de funcionar como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa³³.

A nova lei florestal deixou de exigir a averbação da RL à margem da matrícula do imóvel, que passou a ser considerada efetivada após inclusão da propriedade rural no CAR e aprovação pelo órgão ambiental competente. Sob este aspecto, em que pese os significativos recursos financeiros e a burocracia necessários para averbação da RL na matrícula, a averbação no registro do imóvel garantia o cumprimento do princípio da concentração dos atos registrais na matrícula do imóvel e conferia a publicidade à terceiros - seja um potencial comprador ou para qualquer cidadão - de que o imóvel em tela detém sua área florestada e resguardada. Hoje, com o CAR, isso é até possível, mas o cidadão fica à mercê de fatores externos, dependendo da divulgação e transparência das propriedades com CAR validados e RL aprovadas.

A atual lei florestal manteve a determinação de porcentagem mínimas para conservação da floresta. Na Amazônia Legal, os percentuais são de 80% em imóveis situados em área de florestas, 35% nos imóveis situados em área de cerrado e 20% nos imóveis situados em área de campos gerais. Nas demais regiões do país o percentual é de 20%³⁴.

No entanto, a nova lei criou exceções à regra de instituição da RL, tais como para as áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia; áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias e empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto.

Diferentemente do Código Florestal de 1964 e suas posteriores alterações, a nova lei permitiu o aproveitamento das APPs para o cômputo da RL, desde que não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo³⁵, que a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante

³³ Art. 3º, inciso III da Lei Federal nº 12.651/12.

³⁴ Imóveis rurais que realizaram desmatamentos na Amazônia entre os anos de 1989 e 1996, mas mantiveram o percentual mínimo de Reserva Legal em vigor à época (50%), ficam desobrigados de recompor suas áreas ao percentual atual de 80%.

Em se tratando da Amazônia Legal, em áreas de florestas, o órgão ambiental estadual, ouvido o Conselho Estadual do Meio Ambiente, poderá reduzir a área de Reserva Legal para até 50% para fins de regularização nos seguintes casos: 1. Quando o estado tiver zoneamento ecológico-econômico aprovado e seu território detiver mais de 65% ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, bem como por terras indígenas homologadas; 2. Quando determinado município detiver mais de 50% da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas.

³⁵ Excetua-se as áreas de floresta na Amazônia Legal, quando as Áreas de Preservação Permanente conservadas ou em processo de recuperação que, somadas às demais florestas e outras formas de vegetação nativa existentes, ultrapassem 80% da área do imóvel.

do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que o proprietário rural ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no CAR.

Além disso, atualmente é permitida a exploração econômica nas áreas onde se situam as RL, tais como a coleta de produtos florestais não madeireiros³⁶, o manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial e para consumo da propriedade³⁷ e o manejo florestal sustentável com propósito comercial³⁸, mediante autorização do órgão ambiental do SISNAMA quando não descaracterizar a cobertura vegetal e não prejudicar a conservação da vegetação nativa da área; assegurar a manutenção da diversidade das espécies e conduzir o manejo de espécies exóticas com a adoção de medidas que favoreçam a regeneração de espécies nativas.

A data de 22 de julho de 2008 é determinante para verificar a regularidade de uma propriedade com relação à Reserva Legal. Imóveis menores do que 4 módulos fiscais devem manter RL de acordo à vegetação nativa existente nesta data na propriedade. Imóveis maiores do que 4 módulos fiscais devem seguir as dimensões mínimas exigidas no Código Florestal e em caso de déficit de vegetação será necessário recompor ou compensar. A Figura 1 a seguir ilustra o processo de verificação da regularidade de RL.

De acordo com a Lei Federal nº 12.651/12 e, ainda, segundo a EMBRAPA³⁹, o proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha em 22 de julho de 2008 área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido por lei, pode proceder com a regularização ambiental de seu imóvel, independentemente da adesão ao PRA. Tal regularização pode ser, isolada ou conjuntamente, mediante a compensação da Reserva Legal, recomposição da mesma através de plantio de mudas (por meio de semeadura direta), ou, ainda, permitindo a regeneração natural da vegetação, quando esta alternativa se mostrar tecnicamente viável.

De acordo com o definido no Código, a recomposição da RL poderá ser realizada em sistema agroflorestal mediante o plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, sendo que o plantio de espécies exóticas não poderá exceder a 50% da área total a ser recuperada.

A compensação consiste em destinar uma área fora da propriedade rural para a conservação. No entanto é imprescindível que a área destinada seja equivalente em extensão e padrões ecológicos à área a ser compensada, ambas devem estar localizadas no mesmo bioma e, no

³⁶ Frutos, cipós, folhas e sementes, observando (i) os períodos de coleta e volumes fixados em regulamentos, se houver; (ii) a época de maturação dos frutos e sementes; (iii) técnicas que não coloquem em risco a sobrevivência de indivíduos e da espécie coletada no caso de coleta de flores, folhas, cascas, óleos, resinas, cipós, bulbos, bambus e raízes.

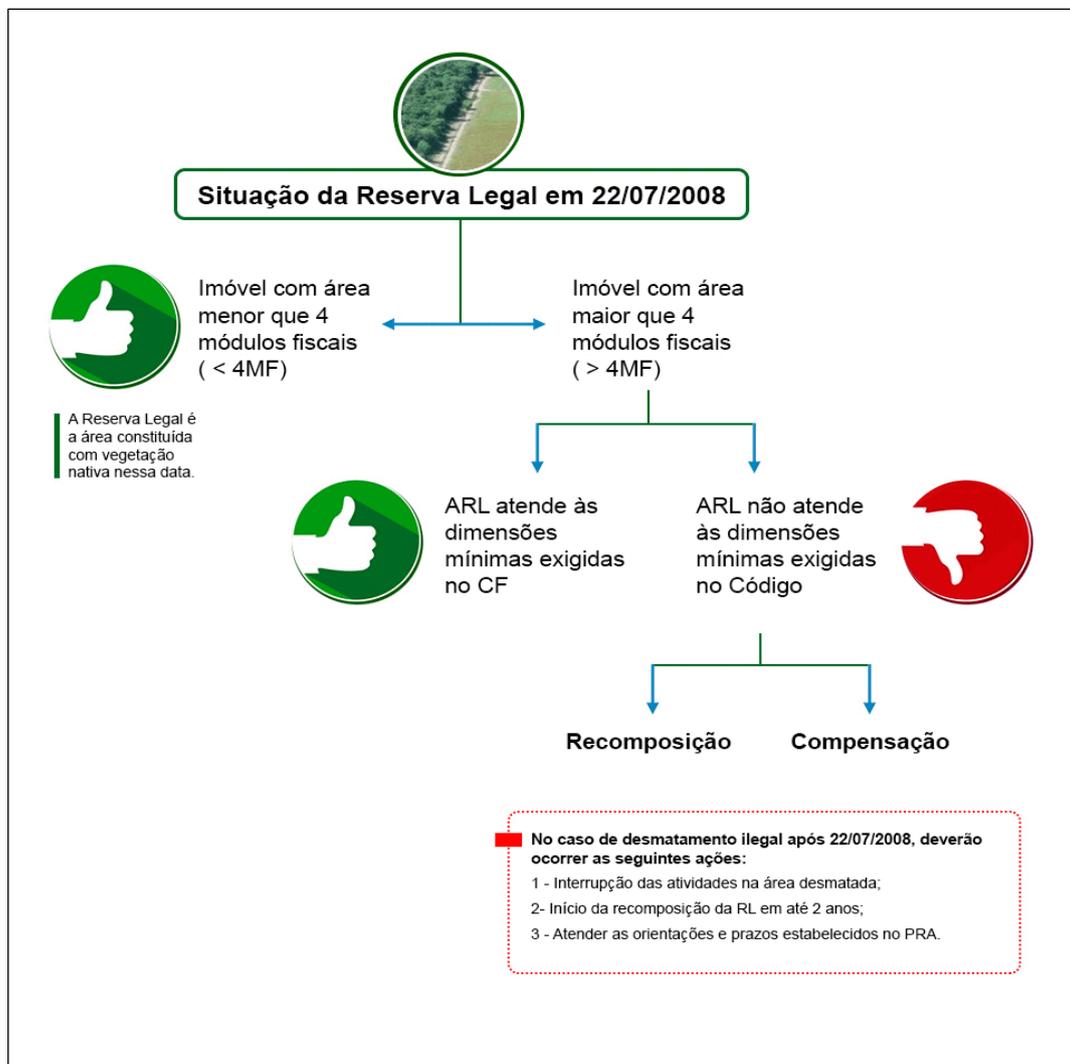
³⁷ Nesses casos independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarado ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume a ser explorado, bem como a exploração anual, limitada a 20 metros cúbicos.

³⁸ Nesse caso é necessário se submeter ao procedimento de licenciamento ambiental, mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS que contemple técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas a serem formados pela cobertura arbórea.

³⁹ Embrapa (<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl>)

caso de estar localizada em outro estado, deverá ser uma área identificada como prioritária para conservação pela União ou pelos estados.

Figura 1 – Representação gráfica do processo de verificação de regularidade da Reserva Legal



Fonte: Embrapa (<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl>)

As formas admitidas no novo Código para compensação das RLs são: (i) aquisição de Cotas de Reserva Ambiental (CRA); (ii) arrendamento de áreas sob regime de servidão ambiental ou reserva legal; (iii) doação ao poder público de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público pendente de regularização fundiária; (iv) cadastramento de outra área equivalente e excedente à reserva legal em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida em regeneração ou recomposição desde que localizada no mesmo bioma.

Outra inovação da Lei de Proteção da Vegetação Nativa foi a dispensa da obrigatoriedade de recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos na lei aos proprietários ou posseiros de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão⁴⁰. Além disso, como forma de compensar os proprietários ou posseiros que mantiveram áreas de Reserva Legal com percentual maior que 50% de cobertura florestal e não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época, definiu a nova lei de vegetação nativa que estes podem utilizar a área excedente para constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental - CRA e outros instrumentos congêneres⁴¹.

Com efeito, nota-se que a nova lei trouxe mecanismos inovadores para a adequação ambiental das propriedades rurais, até então inexistentes. Ocorre que para que essas novas figuras sejam efetivamente implementadas no ordenamento jurídico brasileiro, não basta simplesmente estarem escritas em lei, é dever do Poder Público incentivar e fiscalizar a aplicação da lei, pois somente assim o país pode aumentar sua produção agrícola com a preservação de suas florestas e demais vegetações nativas.

Cota de Reserva Ambiental (CRA)

Conceito e Procedimentos

Como já explicitado, o novo Código Florestal tem como objetivo a proteção de áreas de vegetação nativa e o uso sustentável da terra a partir de boas práticas agropecuárias e florestais. Dentre as exigências legais, conforme já mencionado anteriormente, está a manutenção de uma fração fixa de sua propriedade rural com vegetação nativa, denominada de Reserva Legal (RL), variando de acordo com o bioma e a localização do imóvel rural.

Os proprietários e posseiros rurais que, até 22 de julho de 2008, detinham áreas de reserva legal em extensão inferior àquela estabelecida no art. 12 da Lei Federal nº 12.651/2012, além da regularização por intermédio da recomposição ou regeneração natural, têm quatro formas de se adequar à legislação brasileira:

- i. Aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA;
- ii. Arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

⁴⁰ Artigo 68 da Lei Federal nº 12.651/12

⁴¹ Artigo 68, § 2º da Lei Federal nº 12.651/12

- iii. Doação ao poder público de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;
- iv. Cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

Conforme apontado por Bachion e Tristão (2018), se a escolha for pela compensação da RL, a mesma deverá ser feita em uma área de extensão equivalente, localizada no mesmo bioma da área de RL a ser compensada. Além disso, nos termos do inciso IV, § 1º, art. 19 do Decreto Federal nº 9640/18, há como a compensação ocorrer fora do estado que detém o déficit de RL, mas desde que sejam em áreas consideradas como prioritárias pela União ou pelos estados⁴².

O estudo acima ainda esclarece que a compensação de RL já era um mecanismo previsto na Lei Federal nº 4.771/65, mas era restrita apenas à mesma microbacia hidrográfica. Este fato reduzia sobremaneira a viabilidade da compensação e a tornava, na maioria das vezes, impraticável de ser efetivada.

Trataremos aqui em especial da aquisição das Cotas de Reserva Ambiental (CRA) como forma de adequação dos imóveis rurais que necessitam de regularização ambiental.

As Cotas de Reserva Ambiental são títulos nominativos representativos de áreas com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação⁴³ e, se aplicada corretamente e seguindo os ditames legais, é uma ótima oportunidade para impulsionar mecanismos financeiros para consolidar o mercado de ativos ambientais e se tornar um instrumento efetivo de políticas públicas na esfera ambiental.

Em linhas gerais, a CRA objetiva recompensar aqueles que preservaram suas áreas florestadas e, ao mesmo tempo, permitir que os proprietários ou posseiros rurais que não mantiveram um percentual de terra preservado antes de 22 de julho de 2008, que regularizem seu imóvel por intermédio da aquisição de CRA.

O funcionamento do mercado de CRA depende de uma efetiva implantação que, passados mais de nove anos da sanção do novo Código Florestal, ainda não ocorreu. Em que pese o Decreto Federal nº 9.640/18 regulamentar os procedimentos de emissão, registro, transferência, utilização e cancelamento da CRA, o Serviço Florestal Brasileiro – a quem compete a emissão

42 A definição de áreas prioritárias deverá buscar favorecer, entre outros, a recuperação de bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçados.

43 Art. 44 da Lei Federal nº 12.651/12.

das CRA⁴⁴ – ainda não lançou o sistema eletrônico componente do SICAR destinado à integração, ao gerenciamento e ao monitoramento de dados e informações relativos à CRA, necessário para atender esta demanda.

Além disso, o citado Decreto não chegou a esmiuçar como será realizado o registro da CRA em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil, mas apenas previu esta obrigatoriedade e determinou que tal registro deve ser efetivado no prazo de trinta dias, contado da data de emissão da respectiva CRA.

De toda sorte, como bem salientam Bachion e Tristão (2018), “a compensação de RL pode ser uma oportunidade para promover a implementação do Código Florestal em escala e a um menor custo para o produtor, mantendo a produção nas áreas aptas e com infraestrutura para a produção agrícola já em uso e valorizando as áreas com funções ambientais importantes, tanto as já conservadas como as revegetadas”.

Potencial da Cota de Reserva Ambiental no Brasil

Comumente, os estudos de viabilidade do mecanismo CRA baseiam-se na análise da oferta e demanda potencial de CRA, tendo como resultados avaliações de preços médios, quantidades e localizações potenciais das trocas.

Existe grande variabilidade quanto ao valor estimado da oferta e demanda potencial de CRAs no Brasil, mas os estudos são consistentes quanto a dois resultados: o excedente de oferta e os níveis de preços. Sobre a existência de um excedente de oferta potencial de CRA, mesmo restringindo a emissão de CRA somente às áreas de vegetação nativa, as áreas disponíveis para compensação são substancialmente maiores do que as áreas com déficit de RL. Por exemplo, Freitas, Sparovek e Matsumoto (2016) mostram que a oferta potencial de CRA no Brasil (156 milhões de hectares) é aproximadamente 12 vezes maior do que a demanda potencial (13,1 milhões de hectares). Apesar de, no geral, haver grande excedente de oferta, o saldo entre oferta e demanda de RL varia consideravelmente entre os estados.

No contexto dos estados, segundo estudo de Rajão et al (2015), o estado de Mato Grosso apresenta a maior demanda com 2,7 milhões de hectares com um potencial de movimentar R\$ 2,2 bilhões por ano para compensação por déficit de RL. Mesmo depois de compensados os déficits de RL, ainda haveria um excedente de RL no estado de mais de 6 milhões de hectares, que poderiam ser alvo de outras políticas e programas de conservação. Para o estado do Pará, ainda existe um excedente de RL para compensação de 11,3 milhões de hectares, enquanto o

⁴⁴ Art. 2º do Decreto Federal nº 9.640/18.

déficit é de 2,26 milhões de hectares, ou seja, há uma diferença entre a oferta e a demanda potencial de CRA de 9 milhões de hectares (Nunes et al, 2016).

Sobre os preços médios, como resultado desse excesso de oferta, o preço de equilíbrio da CRA seria muito baixo. Na pior das hipóteses, como ressaltado por May e seus colegas (May et al, 2016), o preço seria praticamente zero. Estudos como de Seehusen, Kieling, Bruner e Vilela (2017) mostram que o preço da CRA – determinado pelo equilíbrio entre oferta e demanda – será igual ao preço das áreas de vegetação nativa quando a oferta destas é suficiente para atender a demanda por CRA. Neste caso, conclui-se que todos os proprietários de terra cujo custo de oportunidade é maior do que o preço da CRA terão incentivos a compensar os déficits de RL via CRA.

Contudo, Soares-Filho et al. (2016) argumentam que mesmo diante de um preço de CRA baixo, as propriedades cuja atividade econômica tem baixo custo de oportunidade como, por exemplo, as propriedades voltadas para a criação de gado, não participarão do mercado. De acordo com os autores, seria mais barato abandonar a atividade e deixar que a vegetação nativa se recupere naturalmente, algo possibilitado pela falta de clareza quanto à definição de área restaurada no novo Código Florestal. Ao restringir a demanda apenas às áreas com déficit de RL e com alto custo de oportunidade, os autores encontram que a demanda no Brasil é igual a 4,7 milhões de hectares, sendo essa concentrada nos estados de Mato Grosso, São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul.

Efetividade da CRA

Um primeiro passo para a implementação efetiva da CRA passa pela validação do Cadastro Ambiental Rural. O processo manual é complexo e demorado e, conforme já citado nesse estudo, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) lançou no ano de 2021 a ferramenta de Análise Dinamizada do CAR (AnalisaCar) na qual utiliza dados de sensoriamento remoto para análise automatizada das informações ambientais no CAR. Tal sistema depende da construção de mapas temáticos de uso de solo, a nível estadual, baseado nas definições contidas no novo Código Florestal. A ferramenta busca contribuir para a padronização de critérios e celeridade no processo, além da economia de recursos. Em caso de discordância dos resultados por parte do proprietário rural, há a possibilidade de solicitação de verificação manual pela equipe técnica.

Outra ferramenta tecnológica fundamental para a efetividade da CRA é a padronização operacional do mercado, sobretudo havendo a possibilidade de mercado entre os estados. No Mato Grosso do Sul, primeiro e único estado emissor de CRAs, o sistema utilizado atualmente consiste num processo manual de inserção das solicitações de transações de CRAs, sendo vulnerável a erros de digitação e transações de cotas já comercializadas. O monitoramento e fiscalização é mais difícil num sistema não automatizado como o utilizado neste estado – a validação das cotas é essencial para o bom funcionamento do mercado. No entanto, segundo o

Serviço Florestal Brasileiro, um sistema operacional para a CRA está sendo desenvolvido e terá como intuito dar base para que os estados desenvolvam suas próprias políticas estaduais relacionadas ao mercado de cotas.

Ocorre que a implementação de um mercado de Cotas de Reserva Ambiental depende da superação de importantes gargalos. Primeiro, estudos apontam que há um excesso de oferta de áreas com vegetação nativa. Com exceção de alguns biomas, como por exemplo, a Mata Atlântica, a revisão da literatura mostrou que o número de áreas disponíveis no país para compensação é até 12 vezes maior do que o número de áreas a serem compensadas.

Segundo ponto que dificulta a efetividade da CRA são as incertezas sobre as diretrizes federais por parte dos estados. O funcionamento (ou operacionalização) do mercado não é estabelecido na nova lei, tampouco no decreto regulamentador do CRA⁴⁵. Os estados argumentam que não há qualquer orientação federal quanto ao sistema operacional a ser utilizado, que deve ser desenvolvido pelos estados individualmente. No entanto, dada a possibilidade de transações de CRAs entre os estados, a padronização do sistema operacional é apontada como fundamental para diminuir os riscos de fraude e aumentar a confiança dos usuários (ofertantes e demandantes) no sistema. Além disso, não há uma orientação sobre questões do desenho do mecanismo da CRA, como o tipo de pagamento e a duração do título.

Terceiro, encargos burocráticos não contabilizados pela maior parte dos estudos tendem a aumentar os custos de transação. Os custos de transação devem ser mais bem quantificados a fim de aumentar a precisão dos custos associados ao mercado de cotas, principalmente se houver restrições no mercado. Mecanismos de compensação como, por exemplo, as Cotas de Reserva Ambiental serão preferíveis pelos proprietários rurais caso estes mecanismos sejam menos burocráticos e economicamente mais atraentes quando comparados com outras opções de regularização ao novo Código Florestal. Neste sentido, observa-se uma falta de entendimento e divulgação sobre os mecanismos de compensação disponíveis para os pequenos produtores rurais, além de todo o processo da regularização ambiental. Os procedimentos existentes atualmente são complicados e desafiadores e, por causa disso, dentre as medidas dos Programas de Regularização Ambiental está a simplificação e otimização das propostas de recomposição e compensação que deverão ser realizadas pelos produtores rurais após as análises dos passivos ambientais efetivadas pelos órgãos ambientais. Comumente, os pequenos proprietários rurais tendem a escolher a opção da restauração por acreditarem que o processo de compensação é mais burocrático e, portanto, mais demorado para ser finalizado. No entanto, tal percepção não é apresentada por médios e grandes produtores rurais que possuem maior preferência aos mecanismos de compensação.

45 Decreto Federal nº 9.640/18

Outra questão chave para o avanço do mecanismo é a definição do termo “identidade ecológica”, que foi mencionado pelo STF no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade relacionadas ao novo Código Florestal. No acórdão, ficou determinado que a compensação de RL pode ser feita apenas em áreas com “identidade ecológica” – expressão nunca adotada na legislação e inexistente na literatura científica, que, em seu lugar, utiliza os termos “equivalência ecológica” ou “similaridade ecológica”.

Para juristas, como Marchesin, em que pese que a Lei Federal nº 4.771/65, revogada pelo novo Código Florestal, já estabelecesse em seu artigo 44, inciso III, “que a compensação de Reserva Legal poderia ocorrer por outra área equivalente em “importância ecológica e extensão”, desde que pertencente ao mesmo ecossistema e estivesse localizada na mesma microbacia, apenas com base na discussões havidas na plenária do STF, inexistem elementos concretos que permitam concluir que “identidade ecológica” e “importância ecológica” teriam o mesmo significado jurídico e técnico para fins de aplicação do novo Código Florestal e da CRA, segundo entendimento do STF”⁴⁶.

Essa divergência gerou mais uma insegurança jurídica para a aplicação e cumprimento efetivo da Lei Federal nº 12.651/12. Estudos, como o de Gasparinetti e Vilela (2018), mostram que distintas definições possíveis para “identidade ecológica”, como por exemplo, com recortes por bioma, sub-bacia hidrográfica, ecorregiões ou áreas prioritárias, geram diferentes consequências econômicas e ambientais. O trade-off chave para compreender as consequências está na proporção de área conservada via CRA e área recuperada via PRA. Quanto mais restritiva a definição de “identidade ecológica”, menor será o tamanho dos possíveis mercados regionais de CRA, resultando em menor potencial de troca e, conseqüentemente, menor adesão ao CRA e maior adesão ao PRA, resultando em maiores custos de adequação.

Para tentar solucionar a questão, foi interposto Embargos de Declaração em face do referido Acórdão pelo Partido Progressista. Tais embargos ainda estão pendentes de decisão, mas ressaltaram à Suprema Corte brasileira que essa nova exigência de necessidade de ‘identidade ecológica’ para a compensação de RL via CRA é uma verdadeira legislação entabulada pelo Poder Judiciário e dificultará a implantação deste mecanismo, tornando muito restritiva.

Por ora, deve-se acompanhar a tramitação dos referidos embargos, acreditando que o Poder Judiciário irá sanar a contradição apontada e declarar a exigência apenas de equiparação de biomas para que seja feita a compensação de Reserva Legal via CRA.

⁴⁶ <https://www.migalhas.com.br/depeso/293805/o-recente-regulamento-das-cotas-de-reserva-ambiental>

Além disso, pode-se citar que outros gargalos são sentidos no que se refere à CRA, como: (i) confiança nos dados do CAR; (ii) baixo acesso ao mercado de CRAs pelos pequenos proprietários; (iii) ausência de discussões periódicas entre os estados sobre a CRA; e (iv) alto custo de implementação da CRA devido à falta de capacidade técnica para a elaboração e manutenção do sistema operacional.

Não obstante ao exposto acima, para alguns especialistas, deve-se manter o escopo do mercado de CRA dentro dos estados, combinando com uma estratégia de usos alternativos para reduzir os potenciais efeitos negativos do excedente de CRA (Bernasconi, 2013). Para isso, a priorização ou restrição da emissão de CRA a áreas ecologicamente prioritárias pelos estados é recomendada para alguns (Gasparinetti et al., 2017). Acredita-se que esse tipo de priorização é essencial para a eficácia ambiental do instrumento, que, caso não exista, pode fazer com que o mercado se concentre simplesmente em áreas com baixo custo de oportunidade e com pouca relevância ambiental.

Para superar alguns dos desafios na efetiva implementação do novo Código Florestal, os estados podem, inicialmente, restringir as áreas de compensação às áreas prioritárias para conservação. A restrição diminuirá a oferta de cotas, aumentando o preço de equilíbrio e, portanto, a recompensa aos proprietários com excedente de Reserva Legal.

A determinação de áreas prioritárias é também uma oportunidade aos estados. O mapa de áreas prioritárias no Brasil é determinado pelo governo federal, mas, de acordo com alguns gestores estaduais, não captura todas as particularidades e riquezas ambientais dos estados. Neste sentido, a elaboração de mapas estaduais de áreas prioritárias é fundamental para contribuir para a ampliação de áreas ambientalmente importantes para a preservação e conservação de diferentes ecossistemas.

Entrevistas com o Serviço Florestal Brasileiro demonstraram que outro desafio para a implementação da CRA é equalizar a questão dos custos de transação, já que, há um processo complexo e custoso para emissão da CRA, envolvendo vários atores, como: preenchimento do CAR, averbação nas escrituras dos imóveis (do emitente e do adquirente), o registro em bolsa de mercadorias, documentos pessoais dos proprietários, comprovante de pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR), mapa georreferenciado da propriedade, aprovação do órgão estadual do meio ambiente (incluindo inspeção presencial ou por satélite)⁴⁷.

Nota-se que, nesse processo, há dispêndio de recursos financeiros (cartoriais, de inspeção do órgão ambiental, de elaboração da CRA, de registro e custódia) de forma diferente por estados. Neste sentido, há uma discussão para que tais registros ocorram na etapa de comercialização do ativo e não no momento de sua emissão, pois os títulos podem não ser comercializados, já

⁴⁷ http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/3_febraban_portugues_cra.pdf

incorrendo em um custo adicional ao emissor. Uma ideia para trazer maior eficiência ao processo consiste no desenvolvimento de uma central de registros de emissão da cota (sistema federal efetivado pelo SFB) e, somente no momento da comercialização, haveria o necessário registro em Cartório e em bolsa de valores.

Por fim, cabe mencionar que a instituição da CRA no ordenamento jurídico brasileiro fez crescer divergências entre teses da compensação versus recuperação. Há quem entenda que a CRA não necessariamente resultará em ganhos ambientais, uma vez há entendimentos de que a possibilidade de se compensar pode impedir a recuperação de áreas degradadas em propriedades que dispõem de déficit de vegetação preservada. No entanto, por outro lado, a não compensação pode resultar no desmatamento legal de áreas ambientalmente importantes quando são áreas excedentes de RL.

Fato é que, como bem pontuado por Bachion e Tristan (2018) “o mercado de compensação pode se tornar uma grande oportunidade para expansão de vários programas de pagamentos de serviços ambientais com múltiplas finalidades e regiões de atuação, bastando para isso identificar e promover a compra de títulos de compensação dessas regiões de interesse. Essa ampliação da finalidade do mercado é chave para o seu sucesso, porque à medida que se aumentam os compradores, estimula a entrada de novos ofertantes no mercado, principalmente os que possuem área com um baixo custo de revegetação e alto potencial de regeneração”.

O novo Código Florestal inegavelmente trouxe várias inovações consideradas favoráveis àqueles que não cumpriram o Código Florestal ao longo de anos, desta feita, em pleno século 21, pensar em cumprimento à legislação sem conceder incentivos econômicos para aqueles que preservaram a vegetação nativa em suas posses e propriedades é, no mínimo, uma indelicadeza.

Conforme bem pontuam Young e Castro (2021), o mercado de CRA é uma ótima oportunidade, capaz de estimular ações de conservação e, concomitantemente, promover a distribuição de riquezas.

O sucesso da lei de proteção da vegetação nativa nacional depende não somente da possibilidade de regularização ambiental de propriedades com as benesses trazidas pelo citado ato normativo, mas também pelo cumprimento dos dispositivos que visam oferecer incentivos econômicos aos proprietários e posseiros que entenderam e permanecem entendendo que a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa é essencial para manter a regulação do ecossistema e a proteção da biodiversidade. O benefício gerado pela preservação e conservação vai muito além da própria área conservada, uma vez que o benefício é estendido a todos os cidadãos. O direito ao meio ambiente equilibrado não é um direito individual, e sim um direito difuso e coletivo e, por isso, nada mais justo do que estabelecer incentivos econômicos àqueles que ampliaram os limites mínimos definidos para Reserva Legal na legislação, trazendo vantagens para toda a coletividade.

A compensação de RL, como a definida pela CRA, vem premiar aqueles que provêm serviços ecossistêmicos à sociedade e devem ser compensados financeiramente por isso.

No entanto, a forma como isso se dará deve ser tecnicamente avaliada com o viés de identificar que a compensação ocorra entre áreas que possuem um grau (de preferência elevado) de similaridade em termos de características e funções ecológicas (por exemplo, espécies, relevo, clima) (Mello et al., 2021).

Status da situação e da implementação da CRA nos estados

Como já mencionado, o novo Código Florestal vem sendo implementado de forma independente por cada estado, por isso, os estágios em que cada um se encontra são diferentes. Enquanto estados como Alagoas e Maranhão estão na fase de cadastramento dos produtores rurais, estados como o Amazonas já estão trabalhando em propostas de restauração e compensações, i.e., nos programas de Regularização Ambiental (PRA). Importante destacar que o mercado de cotas de reserva ambiental encontra-se em um estágio inicial de desenvolvimento. Dentre todos os estados, somente Mato Grosso do Sul já emitiu CRAs.

O Decreto Estadual nº 13.977/2014 - Título de Cota de Reserva Ambiental Estadual (TCRAE) – define que se trata de um título nominativo, expedido pelo Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL), de caráter temporário ou perpétuo, representativo de área com vegetação nativa inserida em imóvel dotado de Reserva Legal aprovada, e que se destina à compensação da ausência de reserva legal de outro imóvel situado em Mato Grosso do Sul.

Neste estado, para a compensação deverá ser observado que:

- i. Os imóveis envolvidos estejam inscritos no CAR-MS;
- ii. As áreas sejam equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;
- iii. A área a ser utilizada esteja localizada no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;
- iv. Que no imóvel rural não existia área apta para Reserva Legal em 22 de julho de 2008, em extensão igual ou superior a 20% da sua área total.

Vale dizer que o sistema utilizado pelo IMASUL calcula a área a ser ofertada e compensada a partir das informações introduzidas pelo usuário, sendo o comprador responsável por definir qual CAR (vendedor) utilizará para fazer a compensação. Assim como estabelecido na regulamentação federal, 1 TCRAE equivale a 1 hectare. Apesar de o sistema utilizado pelo IMASUL descrever alguns aspectos ambientais (por exemplo, existência de corredores ecológicos e de recursos hídricos), tais aspectos são utilizados apenas de forma informativa, isto é, não alteram a relação entre a CRA e as áreas, assim como o valor dos títulos.

A experiência deste estado mostra que as diretrizes federais não devem ser limitantes ao

processo de implementação do mercado. De qualquer forma, o estabelecimento do mercado de cotas deve ser feito de forma estratégica, considerando todos os custos e benefícios econômicos e ambientais, e garantindo que o incentivo econômico e de manutenção de áreas de vegetação nativa seja duradouro.

Outro ponto de incerteza é a comercialização de CRAs entre os estados. Apesar de permitida na nova lei, esta possibilidade acrescenta desafios adicionais ao desenvolvimento das regulamentações estaduais da CRA. No caso do Mato Grosso do Sul, a legislação estadual vigente não possibilita transações interestaduais de CRA.

Como resultado das lacunas e incertezas, a maior parte dos estados está buscando programas de adequação alternativos, como a doação de áreas pendentes de regularização dentro de Unidades de Conservação (exemplo, Pará) e os programas de PSA. Em São Paulo, por exemplo, programas de incentivo à manutenção de Reservas Legais estão sendo desenvolvidos. A ideia deste estado é desenvolver modelos de florestas multifuncionais com espécies nativas para a produção de madeira, de produtos florestais não-madeireiros e de serviços ecossistêmicos.

Outros estados como, por exemplo, a Bahia e o Amazonas, estão priorizando a determinação de áreas a serem protegidas e restauradas, assim como a determinação das áreas remanescentes que poderão ser utilizadas posteriormente no mercado de CRAs. De fato, o estabelecimento de áreas prioritárias, além das determinadas pelo governo federal, tem sido foco de interesse de diversos estados não só para o desenho do mecanismo da CRA, mas também para os programas de PSA, como por exemplo, o estado do Ceará. A definição estadual de áreas prioritárias é fundamental para contemplar todas as especificidades ambientais que são únicas de cada estado.

No intuito de potencializar o mercado de ativos ambientais, a instituição BVRio criou uma plataforma de negociação de CRA⁴⁸ que já conta com mais de 3.000 participantes interessados, perfazendo 3 milhões de hectares de imóveis rurais com ofertas de Cotas de Reserva Ambiental. No entanto, como ainda não há CRAs emitidas em volumes suficientes para possibilitar um mercado de pronta entrega (mercado "spot"), a BVRio estabeleceu um mercado de contratos de desenvolvimento destas cotas para entrega em um momento futuro - o mercado de CRAFs (Contratos de Desenvolvimento e Venda de Cotas de Reserva Ambiental para Entrega Futura).

O CRAF estabelece obrigações entre aqueles que têm excedente de reserva legal (vendedores) e aqueles que queiram comprar CRAs para se adequar aos regramentos estabelecidos pelo Código Florestal. Por meio do CRAF, o vendedor se compromete a criar as CRAs e entregá-las ao comprador mediante o pagamento, a ser realizado na entrega das CRAs, de um preço previamente acordado entre as partes. Contratos padrão são utilizados para estabelecer os

48 <https://www.bvrio.org/florestal/cra/plataforma/prepara.do>

termos e condições gerais da transação. O uso de contratos padronizados dá liquidez e facilita o seu mercado secundário. No entanto, as partes podem definir algumas variáveis, tais como preço (R\$/ha), tamanho do lote (número de hectares) e prazo de duração da CRA (anos).

Iniciativas paralelas que vão para além da CRA são vistas no estado de São Paulo que vem discutindo ir além do sistema de CRA, combinando o mecanismo de compensação com mecanismos de recomposição de florestas, fomentando a conectividade e conservação de água para abastecimento público. O mecanismo de CRA está também em fase inicial de discussão no estado da Bahia, que discute viabilizar e priorizar a emissão de CRA por comunidades tradicionais, para que o mecanismo de compensação possa fomentar a geração de renda por meio de atividades sustentáveis nessas comunidades.

O pequeno proprietário ou posseiro rural e as populações e comunidades tradicionais (PCT) e os assentamentos de reformas agrárias

O art. 8º do Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que dispõe sobre o Sistema de 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 estabelece o seguinte:

Para o registro no CAR dos imóveis rurais referidos no inciso V do caput do art. 3º, da Lei nº 12.651, de 2012⁴⁹, será observado procedimento simplificado, nos termos de ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente, no qual será obrigatória apenas a identificação do proprietário ou possuidor rural, a comprovação da propriedade ou posse e a apresentação de croqui que indique o perímetro do imóvel, as Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal.

§ 1º Caberá ao proprietário ou possuidor apresentar os dados com a identificação da área proposta de Reserva Legal.

§ 2º Caberá aos órgãos competentes integrantes do SISNAMA, ou instituição por ele habilitada, realizar a captação das respectivas coordenadas geográficas, devendo o poder público prestar apoio técnico e jurídico, assegurada a gratuidade de que trata o parágrafo único do art. 53 da Lei nº 12.651, de 2012, sendo facultado ao proprietário ou possuidor fazê-lo por seus próprios meios.

⁴⁹ O art. 3º, V, do Código Florestal conceitua pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao proprietário ou posseiro rural com até quatro módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, e aos povos e comunidades indígenas e tradicionais que façam uso coletivo do seu território (grifou-se).

Observando o dispositivo legal acima, verifica-se que é dever dos órgãos ambientais prestar assistência para a inscrição das propriedades ou posses rurais para os imóveis de até 4 módulos fiscais, bem como para os Povos e Comunidades Tradicionais (PCT). Esse apoio criado pela legislação é fundamental para a efetividade do novo Código Florestal, uma vez que não há como equiparar os meios e condições dos médios e grandes proprietários com os pequenos produtores rurais e povos tradicionais. Se assim não o fosse, a desigualdade no cumprimento da lei seria claramente notada.

Ocorre que, como já tratado anteriormente, os órgãos ambientais carecem de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, portanto, não conseguem dar o devido apoio àqueles que necessitam.

Nesse sentido, identifica-se o seguinte gargalo: de um lado, com raras exceções, os governos desprestigiam a pauta ambiental, não realizam concursos públicos, não oferecem estrutura como, por exemplo, computadores adequados, veículos, equipamentos de georreferenciamento e, do outro, os pequenos proprietários, posseiros e as populações e comunidades tradicionais que dependem da ajuda estatal que, até o momento, não vem sendo eficaz.

Segundo a cartilha “Cadastro Ambiental Rural para Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais”⁵⁰, do Serviço Florestal Brasileiro, o SICAR dispõe de um módulo específico para Povos e Comunidades Tradicionais, que considera as especificidades desses grupos. A inscrição das áreas ocupadas pelos PCTs é gratuita e, para isso, o órgão ou entidade representativa tem que solicitar o link de acesso a este módulo ao órgão estadual de meio ambiente, para então inserir as informações necessárias. Para a consolidação da inscrição é necessário a identificação da comunidade e associação (se houver), a apresentação de documentos que comprovem a propriedade ou posse (se houver), a juntada de um mapa indicando os limites do território coletivo, das APPs e da RL, além das áreas de uso consolidado (roças, pastos, construções, etc).

A inscrição de imóveis rurais no CAR dos assentamentos de reforma agrária também é gratuita, mas é responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), caso o assentamento tenha sido instituído pelo governo federal. Ao contrário, se o assentamento for do governo federal e os títulos estiverem registrados em nome dos assentados, com titulação

⁵⁰ <https://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/2590-cadastro-ambiental-rural-para-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais/file>. Acesso em: 10 de ago de 2021

plena no Registro Geral de Imóveis, a inscrição poderá ser feita pelo próprio assentado. E, por fim, se o assentamento for instituído pelo governo estadual ou municipal, a inscrição será de responsabilidade dos respectivos órgãos fundiários⁵¹.

A inscrição realizada pelo INCRA assegura aos assentados o acesso aos créditos agrícolas e outras políticas públicas em conformidade com o Novo Código Florestal. Desta forma, os beneficiários da política de reforma agrária não devem efetuar qualquer pagamento e nem precisam contratar profissionais ou empresas para realizar o CAR das áreas de assentamento.

Ressalta-se, por fim, que conforme já apontado, a responsabilidade da inscrição no CAR é dividida entre o INCRA e os órgãos estaduais responsáveis pelos seus respectivos assentamentos. Todavia, os 22 estados da federação relataram que “firmaram parcerias ou desenvolveram ações para o cadastramento desse público, mas não detalharam essas medidas. Em alguns estados, os órgãos ambientais, responsáveis pela coordenação e gestão dos cadastros, pouco sabiam sobre a atuação da agência de terras estadual em relação ao CAR, o que demonstra a falta de integração entre os órgãos” (Valdiones e Bernasconi, 2019).

De fato, ao observarmos a citada Plataforma Termômetro do Código Florestal, cujo retorno do acesso ao público se dará em breve, constata-se que o Pará foi um dos estados que teve o maior número de assentamentos da reforma agrária cadastrados (1.393), perdendo apenas para Amazonas em número de assentamentos (3.898), pois, em beneficiários cadastrados, o Pará continua na frente com 216.140 assentados, seguido do Maranhão (100.414) e de Pernambuco (57.297).

De forma geral, observa-se que o número de assentamentos da reforma agrária cadastrados no Brasil alcançou a marca de 15.962, com cerca de 885.441 mil beneficiários, conforme se observa pela Tabela II.

No entanto, a inscrição dos territórios de Povos e Comunidades Tradicionais no CAR enfrenta desafios, já que se observou, segundo Valdiones e Bernasconi (2019), que até o ano de 2019 foram mínimas as ações para a inscrição dos diferentes segmentos de PCTs. As poucas iniciativas criadas ainda não conseguiram evoluir para a criação de uma solução definitiva para a inscrição desses territórios.

Outro ponto que merece destaque e que ainda é um gargalo à efetividade da Lei de Proteção da Vegetação Nativa é a elaboração do PRA para as PCT. Os dados observados até hoje indicam que são poucos os avanços para implantação desta importante política pública.

Os estados pouco ajudam tais comunidades para elaboração de eventuais PRA, deixando-os à mercê de inseguranças jurídicas que possam vir a afetar o seu modo de vida, caso estes não

⁵¹ <https://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/1678-cadastro-ambiental-rural-car-orientacoes-basicas/file>. Acesso em: 10 de ago de 2021.

estejam aderentes ao que dispõe da legislação ambiental. Falta acesso à informação, falta regulamentação legal específica para esse aspecto, falta diálogo.

Alguns estados como, por exemplo, Rondônia, Paraná, São Paulo e Pará, disciplinaram que os Termos de Compromisso firmados a partir da aprovação do PRA devem ser celebrados entre os órgãos ambientais e as associações dos PCTs.

No caso de Rondônia, o Decreto Estadual nº 20.627/2016, definiu ser dispensável a apresentação de Relatório de Monitoramento dos Termos de Compromisso para os povos e comunidades indígenas e tradicionais que façam uso coletivo do seu território.

Assim, tomando como base os extensos argumentos ora descritos, conclui-se que ainda há muito caminho a ser trilhado para que os mecanismos do novo Código Florestal sejam implementados pelos PCTs. A ajuda estatal é indispensável não só para tentar minimizar as perdas e conflitos pelos quais esses povos e comunidades historicamente convivem, mas também para avançar na consolidação da legislação protetiva da floresta e demais formas de vegetação indiscriminadamente por todo o território nacional.

Conclusão

A Lei Nacional de Proteção da Vegetação Nativa, Lei Federal nº 12.651/12, sancionada há quase 10 anos, certamente trouxe muitas inovações de ordem legal para o tema ambiental brasileiro. A lei manteve algumas previsões que já eram consolidadas em legislações anteriores – como as metragens mínimas para as APPs e RL – e instituiu outras, como por exemplo, a anistia a sanções cometidas anteriormente à determinado marco temporal e a criação de novas formas de compensação de RL em propriedades com déficit de áreas reservadas para este fim.

O novo Código Florestal ou, simplesmente, Código Florestal – como continuou sendo conhecido – se não for efetivamente implementado, não terá o condão de trazer as mudanças e avanços pretendidos e tão necessários ao país. Para isso, é necessária a conjunção de esforços dos três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – e da sociedade civil, seja por meio dos próprios cidadãos, seja por intermédio de associações e cooperativas, ou seja, pelo trabalho conduzido por organizações sem fins lucrativos. Além, é claro, dos próprios possuidores e proprietários rurais. Juntos, população e Poder Público devem levantar a bandeira da imprescindível regularização ambiental dos imóveis rurais, com objetivo de aumentar a produtividade do agronegócio, sem a necessidade de efetuar novos desmatamentos e, por consequência, avançar na consolidação das florestas e demais formas de vegetação nativas brasileiras.

Para conciliar o aumento da produção com a conservação ambiental é fundamental que os mecanismos do Código Florestal efetivamente funcionem, como por exemplo o pagamento ou incentivo a serviços ambientais como forma de retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais no Brasil.

O Código Florestal deve ser entendido como uma política pública de estado, a lei precisa sair do papel e passar a ser uma prática a ser seguida por todos. Contudo, existem inúmeros Projetos de Leis e ações judiciais que, respectivamente, visam diminuir a proteção conferida pela norma e questionam a legitimidade e aplicação da Lei de Proteção da Vegetação Nativa no território nacional. Quando um artigo da lei é questionado, a consequência vai muito além deste dispositivo. A insegurança jurídica que ainda persiste numa lei com quase 10 anos de vigência é, de fato, um dos maiores problemas para a efetivação do novo Código Florestal.

Para suplantar esta questão é preciso que, principalmente, os governantes incorporem os termos da lei, regulamentem os dispositivos que necessitam de regulamentação, se abstenham de artifícios jurídicos que visem questionar os conceitos - bons ou não - trazidos pela lei sancionada no ano de 2012, priorizem a validação dos cadastros de áreas com maiores déficits de RL e APP, além de monitorar, de fato, a implantação efetiva da regularização ambiental dos imóveis rurais. Para isso, investimentos devem ser direcionados aos estados e ao Distrito Federal para validação do CAR, implantação do PRA e monitoramento do PRADA.

Objetivamente, sugere-se que para a efetivação do Código Florestal, mais especificamente do CAR, do PRA e da CRA, são necessários:

- i. A ampliação da capacidade institucional dos órgãos estaduais ambientais e demais responsáveis pela validação e implementação do CAR e PRA. Para isso, é necessário investimento em recursos humanos, infraestrutura e tecnologia;
- ii. O incremento à articulação entre os diversos órgãos estaduais encarregados pela implementação do CAR e PRA, como as secretarias de meio ambiente e de agricultura, institutos de terras e agências de assistência técnica;
- iii. O estabelecimento de procedimentos transparentes e padronizados referente à análise dos cadastros, dando publicidade às bases de referência utilizadas e aos critérios de priorização dos cadastros.

O cumprimento do Código Florestal pode disciplinar o uso do solo em território brasileiro, proporcionando aumento na produção agrícola e pecuária ao mesmo tempo em que se conservam as florestas e demais formas de vegetação nativa. Sendo o Brasil o país detentor da maior floresta tropical do planeta, isso significa posicionar o agronegócio brasileiro na liderança global da produção sustentável, conservando florestas e contribuindo, significativamente, para as reduções globais de emissões de gases de efeito estufa⁵², abrindo as portas para um novo mercado que pode fortalecer o novo padrão de produção com conservação.

⁵² O IPCC aponta que “a redução do desmatamento e da degradação tem o potencial de reduzir até 5,8 bilhões de toneladas de CO₂ por ano no mundo” (OBSERVATÓRIO DO CLIMA. <https://www.oc.eco.br/relatorio-ipcc-sobre-uso-da-terra-indica-oportunidades-e-responsabilidade-para-o-brasil/>. Acesso em 30 de agosto de 2021)

Referências bibliográficas

- Bachion, L.C.; Tristão, R. 2018. Iniciativa para Uso da Terra (INPUT), Mercado de Terras para a Compensação de Reserva Legal. Disponível em https://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2018/03/Mercado-de-Terras-para-Compensacao-de-Reserva-Legal_Agroicone_FINAL.pdf.
- Bernasconi, P. 2013. Potencial Mercado de Cotas de Reserva Ambiental em São Paulo e Mato Grosso: Perspectivas em Diferentes Contextos. Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, nº 32/33.
- Bernasconi, P.; Blumentrath, S.; Barton, D. N.; Rusch, G. M. e Romeiro, A. R. (2016). Constraining forest certificate's market to improve cost-effectiveness of biodiversity conservation in São Paulo state, Brazil. PLoS ONE, 11 (10).
- BVRio. Cotas de reserva ambiental., disponível em Instituto BVRio: <http://bvrio.org/setores/florestal/cotas-de-reserva-ambiental/>.
- Chiavari, J. e Lopes, C.L. 2016. Caminhos para a Regularização Ambiental: Decifrando o Novo Código Ambiental: Mudanças no código florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei. Ipea. 2016.
- Chiavari, J. e Lopes, C.L. 2019. Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. Disponível em: <https://www.inputbrasil.org/publicacoes/onde-estamos-na-implementacao-do-codigo-florestal>
- Chiavari, J. e Lopes, C.L. 2019a. Nota Técnica. Congresso Nacional aprova alterações ao Código Florestal: Mudanças na lei trazem mais segurança jurídica para o CAR e PRA. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.
- Chiavari, J.; Lopes, C.L.; Leme, C.; Lima, R. C. A.; Bertaglia, G. 2019b. Nota Técnica. Alterações no CAR e no PRA: O que muda para os produtores rurais. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.
- Chiavari, J.; Lopes, C.L. e Araujo, J.N. 2020. Relatório - Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros. Climate Policy Initiative (CPI) e Iniciativa para Uso da Terra (INPUT). 2020.
- Chiavari, J.; Lopes, C.L. e Araujo, J.N. e Nardi, J. 2020a. Nota Técnica. Projetos de lei ameaçam Código Florestal: propostas podem reduzir proteção à floresta. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.
- CONFLITOS NO CAMPO. Brasil 2019. Comissão Pastoral da Terra. http://www.lagea.ig.ufu.br/diversos/caderno_conflitos_no_campo_2019.pdf.
- DESPACHO nº 00809/2019/DECOR/CGU/AGU; NUP: 21000.019326/2018-18; Advocacia-Geral da União; Consultoria-Geral da União; Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos.
- EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl>.
- EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Resumo executivo: análise dos conceitos "mesma identidade ecológica", "equivalência ecológica" e "offsetting" para compensação de Reserva Legal. Corumbá, MS. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/215791/1/SumarioExecutivoAnalise2020.pdf>.
- Freitas, F. L., Sparovek, G., & Matsumoto, M. H. 2016. A adicionalidade do mecanismo de compensação de reserva legal da Lei nº 12.651/2012: uma análise da oferta e demanda de cotas de reserva ambiental.
- Gasparinetti, P.; Bruner, A. e Vilela, T. 2017. Definição de níveis de equivalência ecológica para a lei de compensação florestal do Distrito Federal segundo o método de experimento de escolha. Conservação Estratégica. https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field---file/csf_51.pdf.
- GVCES. Cota de Reserva Ambiental (CRA). São Paulo: Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2015.
- Lima, Rodrigo C. A. 2016. Programas de Regularização Ambiental (PRAs): um guia para orientar e impulsionar o processo de regulamentação dos PRAs nos estados brasileiros / Rodrigo C. A. Lima, Leonardo Munhoz; [colaboração Adriana Kfour]. -- São Paulo: Agroicone, 2016.
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2021) Mapa e Mato Grosso do Sul assinam acordo para implantação do AnálisaCAR. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mapa-e-mato-grosso-do-sul-assinam-acordo-para-implantacao-do-analisacar-no-estado>.
- MAPBIOMAS BRASIL. <https://mapbiomas.org/a-cada-ano-brasil-queima-area-maior-que-a-inglaterra>.
- MAPBIOMAS BRASIL. 2021. As Cicatrizes deixadas pelo Fogo no Território Brasileiro. <https://static.poder360.com.br/2021/08/estudo-mapbiomas.pdf>.
- MARCHESIN, André; André Vivan de S. <https://www.migalhas.com.br/depeso/293805/o-recente-regulamento-das-cotas-de-reserva-ambiental>.
- May, P. H., Bernasconi, P., Wunder, S., & Lubowski, R. 2015. Cotas de reserva ambiental no novo código florestal brasileiro: uma avaliação ex-ante. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Mello, K.; Matos, C.B.; Brites, A.; Tavares, P.A.; Sparovek, G. e Metzger, J.P. 2021. Identidade ecológica e compensação de reserva legal. In: R. Rajão, Del Giudice, R., Van der Hoff, R. e E.B. Carvalho. 2021. Uma Breve História da Legislação Florestal Brasileira: contém a Lei nº 12.651, de 2012, com comentários críticos acerca da aplicação de seus artigos.
- Nunes, S. Gardner, T. Barlow, J. Martins, H. Salomão, R, Monteiro, D. Souza Jr, C. 2016. "Compensating for past deforestation: Assessing the legal forest surplus and deficit of the state of Pará, eastern Amazonia", Land Use Policy.
- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. <https://www.oc.eco.br/relatorio-ipcc-sobre-uso-da-terra-indica-oportunidades-e-responsabilidade-para-o-brasil/>.
- Observatório do Código Florestal (OCF) e Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia (IPAM). 2017. Código Florestal: avaliação 2012|2016.
- Observatório do Código Florestal (OCF), 2019. Caminhos para a validação do CAR pelos estados da Amazônia e do Cerrado. <https://www.icv.org.br/2020/01/saiba-como-esta-a-validacao-do-car-na-amazonia-e-no-matopiba/>.
- Observatório do Código Florestal (OCF). Guia para Elaboração do Programa de Regularização Ambiental dos Estados, 2016. <https://observatoriodoflorestal.org.br/guia-para-a-elaboracao-dos-programas-de-regularizacao-ambiental-dos-estados>.
- Observatório do Código Florestal (OCF). <https://observatoriodoflorestal.org.br/>
- Observatório do Código Florestal (OCF). <https://observatoriodoflorestal.org.br/termometro-do-codigo-florestal-coloca-a-transparencia-nas-maos-do-cidadao>.
- Observatório do Código Florestal (OCF). <https://www.portaldocodigo.org/>

ONGS Ambientais vão ao STF contra desmonte na Lei da Mata Atlântica; <https://www.sosma.org.br/noticias/ongs-ambientais-vao-ao-stf-contr-a-desmonte-na-lei-da-mata-atlantica/>.

Paim, Eline Luque Teixeira. 2015. Mudanças introduzidas pelo novo Código Florestal brasileiro Conteúdo Jurídico, Brasília-DF. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/43504/mudancas-introduzidas-pelo-novo-codigo-florestal-brasileiro>.

Rajão, R, Pacheco, R, Soares-Filho, B. et al (no prelo) "Quem vai pagar a conta? Papel das restrições governamentais e de mercado na viabilidade do mercado de cotas de reserva ambiental".

Rajão, R.; Soares Filho, B. et al. 2015. Cotas de reserva ambiental (CRA): viabilidade econômica e potencial do mercado no Brasil/ Raoni Rajão, Britaldo Silveira Soares Filho, et al. 1. ed. - Belo Horizonte: Ed. IGC/UFMG, 2015.

Rajão, R., Soares-Filho, B., Nunes, F., Borner, J., Machado, L., Assis, D., Oliveira, A., Pinto, L., Ribeiro, V., Rausch, L., Gibbs, H., Figueira, D. 2020. Maçãs podres do agronegócio brasileiro. *Science*, 369 (6501): pp. 246-248. Disponível em: https://csr.ufmg.br/radiografia_do_car/pt/home/. Acesso em: 12 de agosto de 2021.

Rodrigues, A.R. e Matavelli, C.J. 2020. As principais alterações do Código Florestal Brasileiro. *Revista Brasileira de Criminalística*, vol.9, n.1, 28-35, 2020.

Rosa, M.R.; Azevedo, T.R. de. 2021. Nota Técnica o impacto do Despacho nº 4.410/2020 do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Disponível em https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Nota%20T%C3%A9cnica/Nota_T%C3%A9cnica_Mata_Atl%C3%A2ntica__despacho_4.410_2020_do_MMA.pdf. Acesso em 27 de agosto de 2021.

São Paulo. 2019. Manual de Orientações para a Inscrição no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SiCAR-SP) e Adequação Ambiental de imóveis rurais do Estado de São Paulo. São Paulo. 2019. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/sicar/2019/02/manual-sicar-sp-30-jan-2019.pdf>. Acesso em: 21 de jul.2021.

Seehusen, S. E., Kieling, D., Bruner, A., & Vilela, T. 2017. Os instrumentos de mercado podem contribuir para o alcance de objetivos ambientais a menores custos? Cenários de implementação das cotas de reserva ambiental na Bahia. *Conservation Strategy Fund*.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (MAPA). Boletim Informativo nº 4081. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4081-boletim-informativo-fevereiro-de-2019/file>.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (MAPA). Extrato do CAR por região. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4081-boletim-informativo-fevereiro-de-2019/file>.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (MAPA). <https://www.florestal.gov.br/ultimas-noticias/2023-ferramenta-de-analise-dinamizada-vai-agilizar-a-verificacao-dos-dados-do-car-pelos-estados>.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (MAPA); Boletim Informativo de Abril/2021; [https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4774-boletim/fileBoletim Informativo - Abril_2021](https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4774-boletim/fileBoletim%20Informativo%20-%20Abril_2021).

Silva, A. P., Marques, H. R. e Sambuichi, R. H. Mudanças no código florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei (pp. 125---158). Rio de Janeiro: IPEA.

Soares-Filho, B., Rajão, R., Merry, F., Rodrigues, H., Davis, J., Lima, L., Santiago, L. 2016. Brazil's market for trading forest certificate. *PLoS ONE*, 11 (4). doi:10.1371/journal.pone.0152311.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Acórdão; Plenário Ação Declaratória de Constitucionalidade 42 Distrito Federal ADC 42/DF; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901 Distrito Federal; Relator: Min. Luiz Fux, 28/02/2018.

Valdiones A.P. e Bernasconi, P. 2019. Transparência Florestal Mato Grosso: do papel à prática: a implementação do Código Florestal pelos estados brasileiros/Ana Paula Valdiones, Paula Bernasconi. Ano 6, n. 11 (maio 2019). Cuiabá: Instituto Centro de Vida, 2019.

Valle, R.S.T., Alves, L. M., Oliveira, M. F., Feltran-Barbieri, R. 2020. Implicações da legislação brasileira na atividade de plantio de florestas nativas para fins econômicos. *Working paper*. São Paulo, Brasil. WRI Brasil.

VILELA e Gasparinetti, 2018, "Mercado de Cotas de Reserva Ambiental no Maranhão: Imposição de restrições ecológicas e suas implicações econômicas e ambientais.

WERNECK, Felipe; Jaqueline Sordi, Suely Araújo e Claudio Angelo, Passando a Boiada; Observatório do Clima; janeiro; 2021. <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>.

Young, C.E.F.; Castro, B. S. 2021. Os Desafios e oportunidades de economia verde no Brasil. In: R.J, Themoteo (coord.). 2021. Reavivando e reforçando os diálogos entre Brasil e Europa – Reviving and strengthening Brazil-Europe dialogues. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.



PlanaFlor

Instrumentos e Mecanismos do Código Florestal

Projeto PlanaFlor



Financiamento



Norway's
International Climate
and Forest Initiative