



ANÁLISE e
VALIDAÇÃO
do CAR no
ESTADO de

Mato Grosso

Julho de 2019

©Análise e validação do CAR no Estado de Mato Grosso

Projeto ValidaCAR

Realização



Apoio



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



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

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

Sumário

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



Apresentação

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

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

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

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

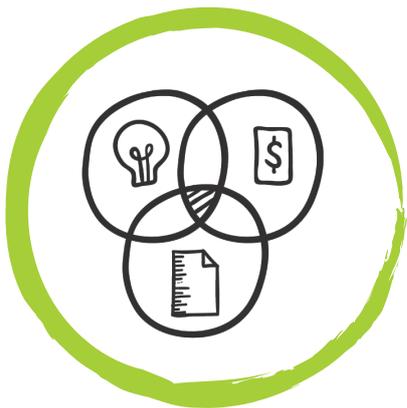
Assim, essa publicação tem como principal objetivo disponibilizar informações sobre a implementação do Código Florestal no estado de Mato Grosso, com especial destaque para aquelas relacionadas à análise e validação dos cadastros. As informações apresentadas foram levantadas com os gestores e técnicos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

Além dessa primeira etapa de diagnóstico, as atividades do **Projeto ValidaCAR** também abrangem o desenvolvimento de um plano estratégico para a análise e validação do CAR, o mapeamento de financiadores para essa agenda e a proposição de arranjos institucionais para captação de recursos externos. Com isso, espera-se fornecer subsídios suficientes para o avanço da implementação do Código Florestal em Mato Grosso.

1. Informações levantadas em janeiro de 2019.

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

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



Aspectos institucionais

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

Equipe e Recursos

Mato Grosso é um estado pioneiro na implementação do Cadastro Ambiental Rural. O instrumento, que foi criado em 2008 no âmbito do Programa MT Legal, era a primeira etapa do licenciamento ambiental dos imóveis rurais.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente é o órgão que possui atribuições relacionadas à regularização ambiental dos imóveis rurais. Em maio de 2017, instituiu um sistema próprio para cadastro dos imóveis: o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural (SIMCAR), que está integrado ao sistema federal.

O SIMCAR foi desenvolvido por uma empresa privada, sendo que as manutenções e atualizações para o público externo são realizadas por ela. As adequações para os técnicos do órgão ambiental são realizadas pela Coordenadoria de Geoprocessamento e Monitoramento Ambiental.

A análise e validação são responsabilidades da Superintendência de Regularização e Monitoramento, por meio da Coordenadoria de Cadastro Ambiental Rural. Essa Coordenadoria é formada por 21 pessoas com diferentes papéis: auxiliar administrativo, advogado, técnicos de validação, vistoria e autos de infração e estagiários. Essa equipe será ampliada em breve, com a contratação de mais 50 analistas ambientais para atender ao Termo de Compromisso Ambiental com o Ministério Público Estadual. A Sema também irá adquirir equipamentos e realizar formações para os novos analistas.



Além das novas contratações, o Estado é parceiro de outros dois projetos que deverão iniciar: o CAR-FIP e o CAR-KFW. No final de 2018, a Sema assinou um Termo de Cooperação Técnica com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para implementação do CAR-FIP, que está voltado a regularização ambiental de imóveis rurais no Cerrado³. O Termo terá duração de quatro anos e inclui melhorias na capacidade institucional do órgão ambiental, inscrição e análise de imóveis em municípios prioritários.

O Projeto CAR-KFW também tem execução pelo SFB em parceria com os governos de três estados - Mato Grosso, Pará e Rondônia. Dentre as ações, estão previstas inscrição e validação de cadastros nos municípios selecionados, elaboração e aprovação dos Planos de Recuperação de Áreas Degradadas (Pradas) e a estruturação de unidades de referência para recuperação ambiental. No momento, o projeto está na fase de redefinição das atividades, dado o atraso no processo de implementação.

3. Notícia sobre a assinatura do termo de cooperação em <http://www.mtprev.mt.gov.br/-/10335179-sema-e-sfb-se-unem-para-regularizacao-de-imoveis-rurais-no-cerrado>, do dia 16 de outubro de 2018.



Regulamentações e procedimentos

Em Mato Grosso, existe um conjunto de normas que criam e regulamentam o sistema estadual de cadastro e Programa de Regularização Ambiental (PRA). Assim, além da legislação federal, o órgão ambiental indica como referência os seguintes decretos e lei complementar⁴:

DECRETO ESTADUAL Nº 1.031, DE JUNHO DE 2017:

Regulamenta a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, no que tange o PRA, o SIMCAR, a inscrição e análise do Cadastro Ambiental Rural;

LEI COMPLEMENTAR Nº 592, DE 26 DE MAIO DE 2017:

dispõe sobre o PRA, disciplina o CAR, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais;

DECRETO ESTADUAL Nº 2.365, DE 9 DE FEVEREIRO DE 2010: classificação da fitofisionomia vegetal para fins de definição da reserva legal em imóveis rurais do estado.

4. A legislação pode ser encontrada no website da Sema, em: http://sema.mt.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=869.

O Decreto Estadual nº 1.301 determina como critérios para a priorização de cadastros para análise aqueles imóveis que possuem área embargada, inconsistências para emissão da Autorização Provisória de Funcionamento Rural, requerimentos para Plano de Exploração Florestal ou quando o requerente é idoso. Existe ainda a possibilidade da Secretaria Adjunta solicitar a análise prioritária mediante justificativa.

Foi solicitado pela Superintendência de Regularização e Monitoramento a divisão dos cadastros em quatro filas distintas: (i) assentamentos rurais; (ii) imóveis com até 4 módulos fiscais (MF); (iii) imóveis entre 4 e 15 MF; e, (iv) imóveis acima de 15 MF. Com isso, se espera dar maior agilidade para a análise, evitando que apenas os cadastros mais complexos sejam priorizados.

O processo de validação do CAR está dividido entre a análise cadastral e a técnica. Primeiro são verificados os documentos associados ao cadastro: número de inscrição estadual e federal; pagamento da taxa (quando necessário); cadastro do requerente e do técnico no Sistema de Integrado de Gestão Ambiental (SIGA); confronto da área com os dados da matrícula; etc. Nessa etapa, muitas vezes, são encontradas pendências, além de dúvidas sobre a legitimidade jurídica dos documentos apresentados, que são solucionadas com o apoio da advogada da equipe.

A análise técnica envolve a conferência das informações prestadas pelos interessados, bem como a identificação de passivos ambientais ou Termos de Compromisso em andamento. São verificados: a obrigatoriedade de Reserva Legal (RL) e a porcentagem em relação a área do imóvel; os limites do imóvel, a existência de sobreposições e a presença de assentamentos e áreas protegidas; a necessidade de delimitação de áreas de preservação permanente (APP).

Para essa etapa, os analistas se apoiam no sistema ArcGIS, que integra diferentes bases de referência. Quando o proprietário ou possuidor diverge da análise realizada pela Sema, sobretudo em relação à vegetação, é solicitado um laudo técnico e o órgão realiza uma vistoria a campo.

As pendências e respectivas complementações do requerente geram de 2 a 10 idas e vindas até que o cadastro seja validado. Os principais problemas verificados na análise técnica são relacionados a erros de vetorização e declaração de área consolidada.

Alguns pontos da análise ainda carecem de procedimentos mais claros e normatizados. Por exemplo, há dúvidas sobre a delimitação de APP em barramentos artificiais sem licenciamento, ou como proceder no caso das infrações ambientais observadas nos cadastros durante a análise.

Para os cadastros de assentamentos e povos e comunidades tradicionais, ainda não está clara qual a forma de inscrição dos imóveis.



Bases de dados espaciais

A Coordenadoria de Geoprocessamento e Monitoramento Ambiental é responsável pela atualização das bases de referência utilizadas pelos técnicos do CAR, sendo seu trabalho essencial para a análise e validação dos cadastros. Atualmente, são 46 feições (temas de referência) integradas ao sistema de informações geográficas.

Dentre as bases de referência estão: áreas embargadas pelo Ibama e pela Sema; áreas desembargadas; base de áreas prioritárias para conservação, disponibilizada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA); desmatamento mapeado pela Sema de 1999 a 2017; base de áreas urbanas, trecho rodoviário, massa d'água e drenagens do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); uso consolidado desenvolvido pela Sema e Instituto Centro de Vida (ICV); vegetação do RADAMBRASIL; e, imóveis certificados pelo Sigef e assentamentos rurais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).



Principais gargalos

Foram listados alguns desafios a serem superados e melhorias necessárias para garantir maior celeridade, transparência e segurança jurídica na análise do CAR (**Tabela 1**).

TABELA 1. Sistematização dos desafios para implementação do CAR no Estado

Dimensão	Desafio e melhorias
Capacidade institucional	<p>Necessidade de capacitações voltadas aos analistas da Sema envolvidos com a validação dos cadastros que passem por temas como legislação aplicada ao CAR, análise da documentação de domialidade, percentuais de RL em casos complexos, etc.</p> <p>Necessidade de capacitações para os cadastrantes que elaboram o CAR dos imóveis rurais, para tratar da elaboração dos cadastros e solucionar dúvidas.</p>
Regulamentações e procedimentos	<p>Estabelecer procedimentos para questões que geram dúvidas no momento da análise (barramento artificial sem licenciamento, infrações, cadastros de matrículas contínuas, assentamentos, etc).</p>
Sistema e Bases de referência	<p>A inserção de perguntas para o proprietário no cadastro auxiliaria na análise.</p> <p>Sistema de desenho do SIMCAR ainda é pouco intuitivo.</p> <p>As bases utilizadas pelo SIMCAR precisam ser aprimoradas, permitindo a realização de filtros automatizado.</p>

Análise dos cadastros

Além dos aspectos institucionais levantados no órgão estadual de meio ambiente, foi analisada a situação do estado em relação às áreas cadastradas. Assim, identificamos o perfil fundiário dos imóveis inscritos, as sobreposições e sua influência na geração de pendências durante a análise. Foram verificadas também as áreas que ainda necessitam ser cadastradas, e podem demandar do órgão esforços de mobilização para cadastramento e os passivos e excedentes de vegetação natural segundo as exigências do Código Florestal.

Perfil fundiário dos imóveis inscritos

A base de dados da consulta pública do Sicar, em dezembro de 2018, detinha 116.390 imóveis rurais inscritos no CAR⁵, que somam mais de 20 milhões de hectares em área cadastrada que somam mais de 64,5 milhões de hectares em área cadastrada (**Tabela 2**). A maioria desses cadastros (75%) são de imóveis com até 4 módulos fiscais⁶ (MF), que respondem por 25% da área cadastrada. Destacam-se também os cadastros referentes a grandes imóveis que, apesar de representarem apenas 8% dos cadastros, são 58% do total de área cadastrada.

TABELA 2. Perfil dos imóveis inscritos no CAR no estado

Classe dos imóveis	Imóveis		Área cadastrada	
	Nº	%	Área (ha)	%
Menor de 4 MF	87.771	75%	16.278.271	25%
De 4 a 15 MF	14.134	12%	10.766.199	17%
Maior de 15 MF	9.249	8%	37.152.321	58%
Territórios de PCTs	5.236	4%	304.094	0%
Total	116.390	100%	64.500.884	100%

5. Os dados atualizados em 10/04/2019, mostram um número maior de cadastros inscritos, cerca de 654.921 imóveis. No entanto, as análises foram realizadas com bases de dados acessadas em outubro de 2018, como explicitado.

6. Os imóveis rurais de até 4 módulos fiscais são considerados pequenos, os médios são aqueles maiores que 4 e até 15 módulos fiscais e os imóveis rurais grandes possuem área superior a isso.

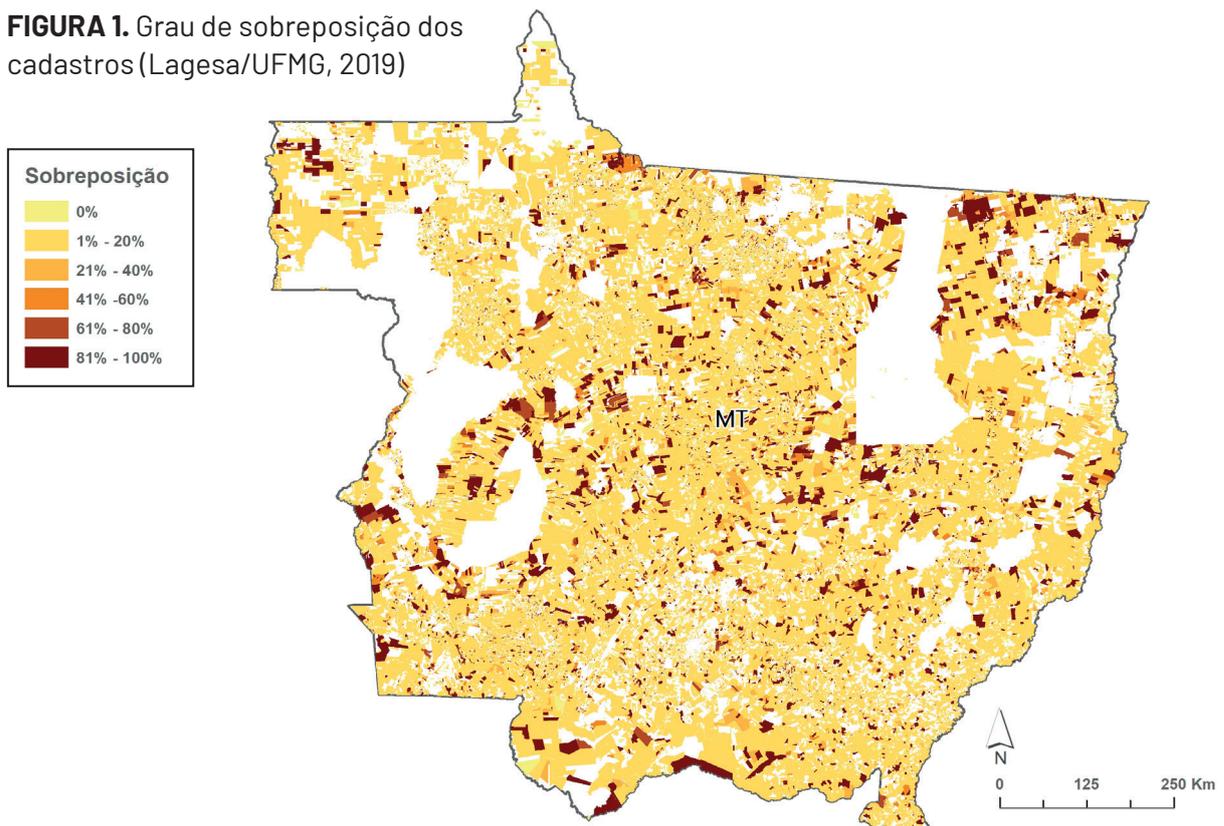


Sobreposições e situação dos cadastros

Do ponto de vista da análise e validação dos cadastros, um indicador relevante de qualidade do CAR refere-se à classificação dos cadastros como pendentes ou ativos em função dos critérios estabelecidos pela legislação para os percentuais de sobreposições. Em Mato Grosso, 38% dos cadastros avaliados possuem sobreposições acima do estabelecido (43.596 imóveis), sendo classificados como pendentes (**Figura 1**).

Segundo a Instrução Normativa 04/2014 do MMA, a situação do cadastro é alterada para 'pendente' se o imóvel rural inscrito no CAR apresentar um ou mais casos de sobreposição total ou parcial com: (a) outros imóveis rurais conforme seu tamanho e porcentagem de área sobreposta (acima de 10, 4 e 3% para pequenos, médios e grandes imóveis, respectivamente⁷); (b) UC constantes na base de dados do cadastro nacional, conforme regras de tolerância citadas acima; (c) TI homologadas constantes na base de dados da Fundação Nacional do Índio (FUNAI)⁸.

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



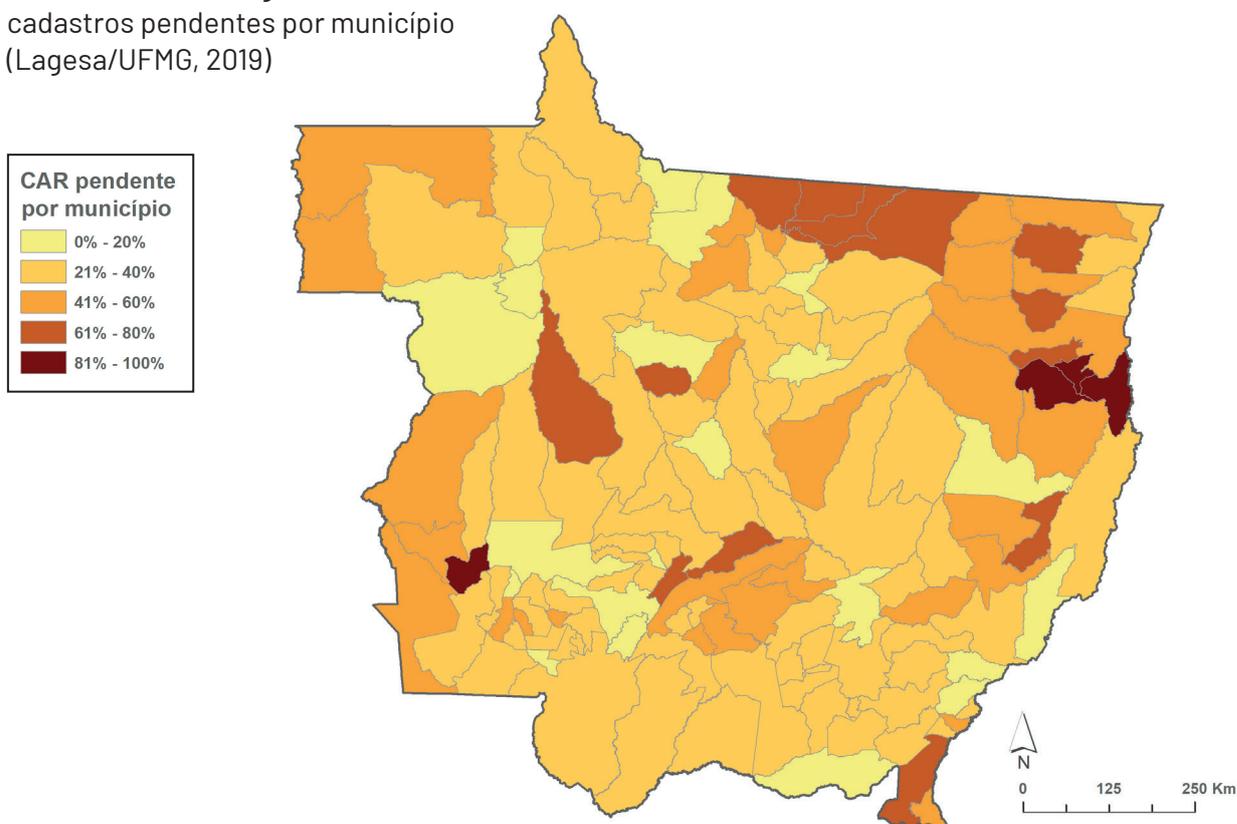
7. Porcentagens citadas no sítio eletrônico do SFB, no item perguntas e respostas. Pergunta 4, disponível em: <http://www.florestal.gov.br/o-que-e-o-car/61-car/167-perguntas-frequentes-car>. Acesso em: 22/05/2019.

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

Das 44,9 mil pendências encontradas, 90% foram por sobreposições entre dois ou mais imóveis rurais. Cerca de 7% referem-se a sobreposições com unidades de conservação e 3% apenas com terras indígenas. Dos cadastros pendentes, 81% são imóveis de até 4 módulos fiscais (35.485 cadastros), 10% são médios, com áreas entre 4 e 15 módulos fiscais (4.466) e 8% são imóveis acima de 15 MF (3.645).

Dos 141 municípios de Mato Grosso, 4 apresentaram alta proporção de cadastros pendentes - na faixa de 81 a 100% do total (**Figura 2**). São eles: Novo Santo Antônio, Serra Nova Dourada, Bom Jesus do Araguaia e Conquista D'Oeste. Na maior parte dos municípios (74%) os cadastros pendentes estão entre 21 e 40% do total de imóveis inscritos no CAR.

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



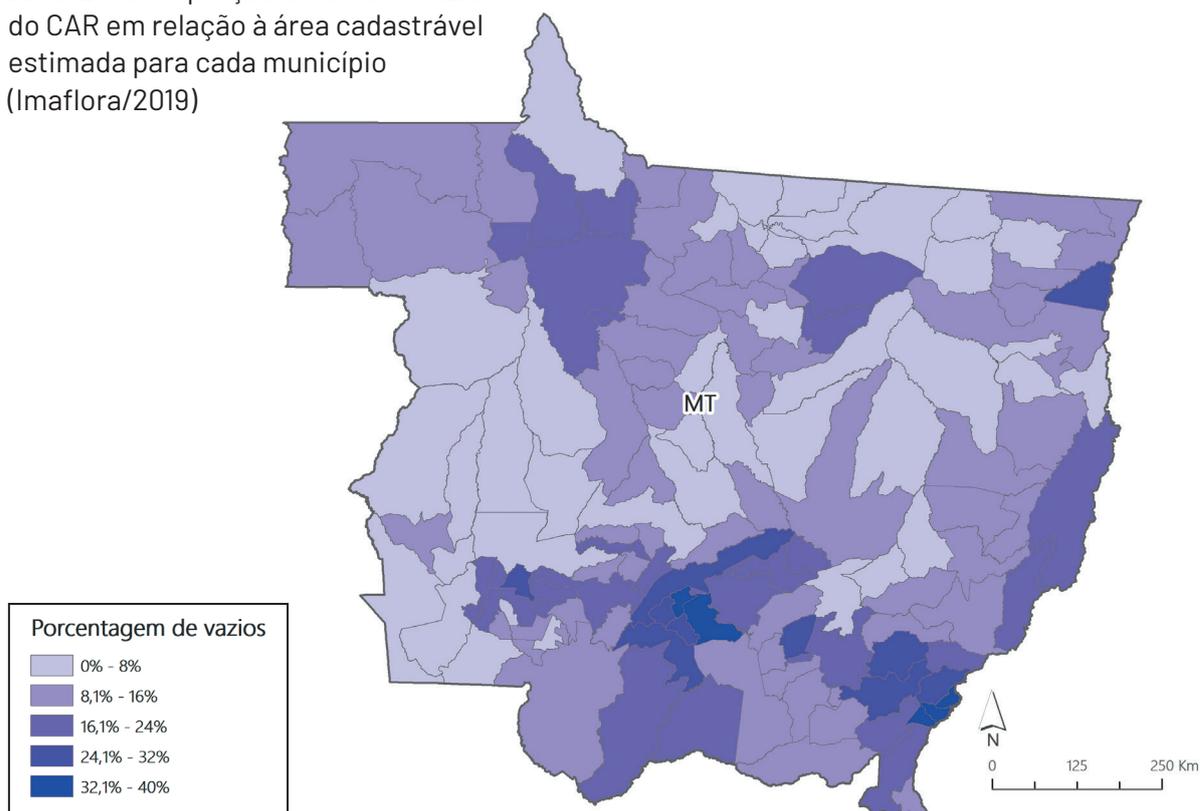
Área cadastrada e vazios



A avaliação da abrangência dos cadastros em relação a área estimada de imóveis rurais demonstrou que 16% das áreas cadastráveis ainda permanecem fora do CAR. Os municípios com maior proporção de áreas de vazios são Ribeirãozinho, Acorizal, Cuiabá, Ponte Branca e Araguaína, variando entre 36 e 43% em relação a área estimada de cadastro. Já, as maiores áreas sem cadastro em termos absolutos estão em Colniza, Juara, Aripuanã, Poconé e Paranaítinga que respondem por 17% dos 10,5 milhões de hectares que ainda precisam ser cadastrados.

Em Mato Grosso, a referência utilizada pelo SFB de área passível de cadastro foi estimada com base nos dados fornecidos pelo estado em abril de 2015⁹, que corresponde a 73 mil hectares. A análise apresentada nessa publicação, realizada pelo Imaflora¹⁰, foca na área total de imóveis rurais a partir de um conjunto de bases de dados públicos, que chegam a 64.771.008 hectares. Não é avaliado o estágio do CAR em áreas protegidas, ainda que em algumas situações tais áreas também deveriam ser cadastradas.

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



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

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

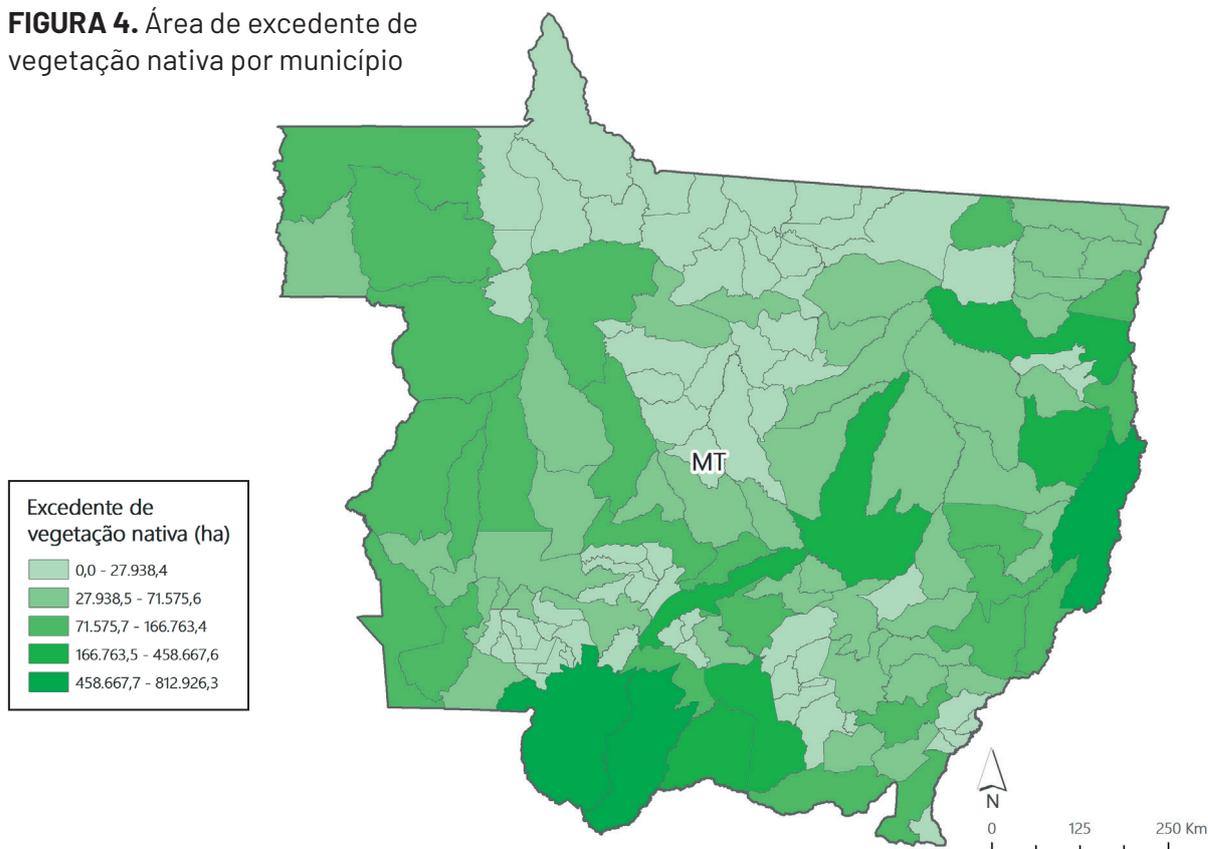


Excedentes e passivos em relação ao Código Florestal

Para os cadastros inscritos foi realizada ainda uma modelagem de aplicação das regras do Código Florestal¹¹. Com isso, foram geradas estimativas de passivos ambientais dos imóveis rurais, ou seja, as obrigações de adequação em relação às regras legais para Reserva Legal (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP), e de excedente de vegetação natural conservadas além dos limites das APPs e RLs.

Em Mato Grosso, foram estimados 8,9 milhões de hectares de excedente de vegetação natural distribuídos em 31.272 imóveis, concentrados prioritariamente nas grandes propriedades (78%). Os imóveis médios agrupam 17% do excedente de APP e RL e os pequenos respondem apenas por 5% dessas áreas. Os municípios com maior quantidade de vegetação nativa excedente são Cáceres (813 mil hectares), Cocalinho (583 mil hectares), Poconé (501 mil hectares) e Barão de Melgaço (459 mil hectares), que somam 26% de todo o excedente de vegetação do estado (**Figura 4**).

FIGURA 4. Área de excedente de vegetação nativa por município

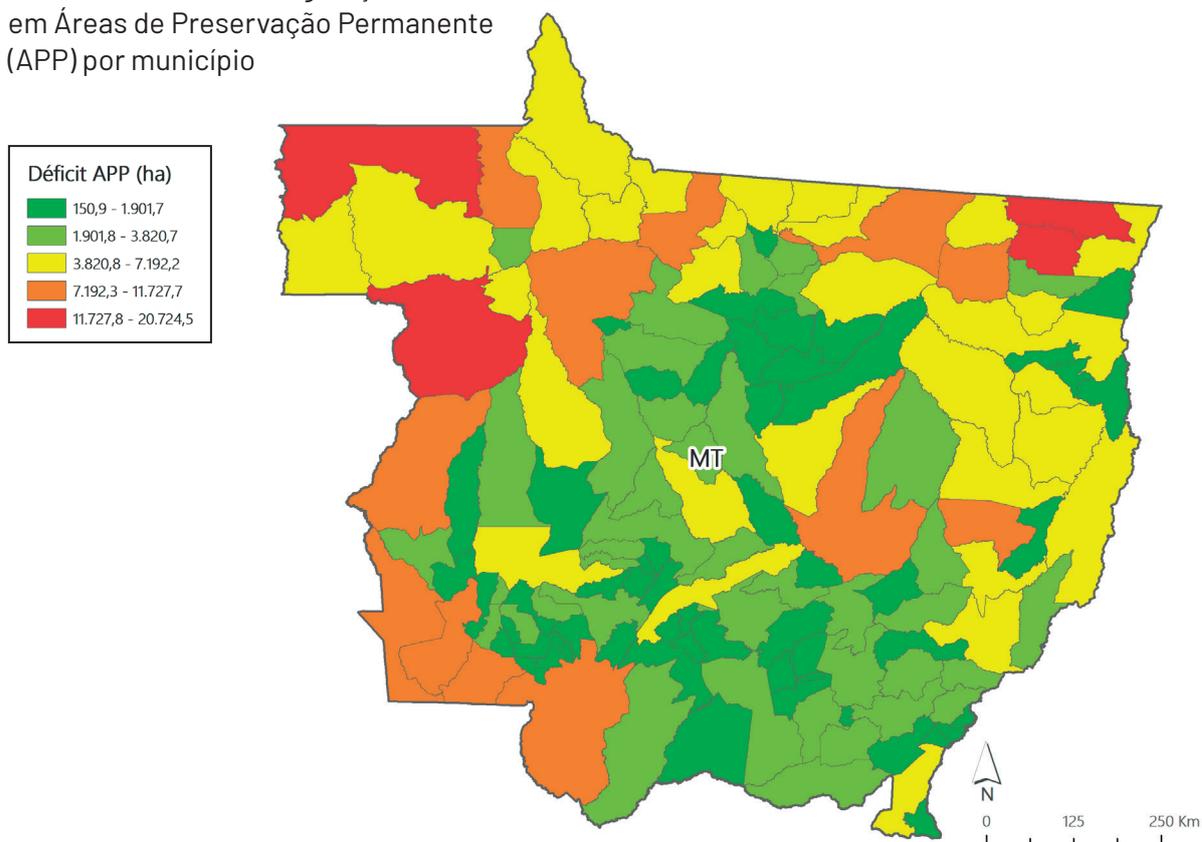


11. Modelagem realizada pelo Comitê Técnico do Observatório do Código Florestal.

Para as áreas de APP, foram identificados déficits em 56.725 imóveis rurais que somam 505 mil hectares de áreas que precisam ser restauradas. Essas áreas concentram-se nos grandes imóveis (73%), seguidos das médias propriedade (19%) e, por fim, das pequenas (8%).

Vinte municípios concentram pouco mais de 40% do déficit de APP do estado. Os municípios com maiores áreas de déficits em APP são: Juína, Vila Rica, Confresa e Colniza (**Figura 5**), que respondem por 12% de todo o passivo, distribuído em 5.391 imóveis.

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



Para Reserva Legal, foi estimado déficit de 2,3 milhões de hectares em 10.330 imóveis rurais (Figura 6). Esse passivo está distribuído em sua maioria nos imóveis grandes (59%). As propriedades rurais médias são responsáveis por 41% desse total. Não foi identificado passivo em RL em pequenos imóveis. Pouco mais de 1/4 do passivo em RL está concentrado em nove municípios, sendo eles: Barra do Bugres, Nova Canaã do Norte, Lambari D'Oeste, Cocalinho, Brasnorte, Dom Aquino, Pedra Petra, Luciara e Querência.

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

