

CADASTRO AMBIENTAL RURAL, CAR - UM ESTUDO SOBRE AS PRINCIPAIS DIFICULDADES RELACIONADAS A SUA IMPLANTAÇÃO

Edson Salvio de França Teixeira Neto, Jose Airton Mendonça de Melo

Resumo: O estudo busca identificar e analisar as principais dificuldades enfrentadas pelos agricultores rurais para a implantação do Cadastro Ambiental Rural, CAR. Este cadastro é pré-requisito para acesso à emissão das Cotas de Reserva Ambiental e aos benefícios previstos nos Programas de Regularização Ambiental e de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, ambos definidos pela Lei 12.651/2012, Código Florestal. No entanto, a baixa adesão dos produtores rurais ao cadastro, especialmente nas regiões Sul e Nordeste, ambas com menos de um terço de adesão, tem pressionado o governo a prorrogar o prazo sempre que se aproxima de sua data final, antes 05/05/2016, agora 31/12/2017, prorrogável por mais um por ato do Chefe do Poder Executivo. Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória, cujo procedimento predominante de coleta de dados foi uma pesquisa bibliográfica. O estudo identificou uma série de obstáculos à conclusão do CAR, com destaque para a dificuldade do acesso à Internet, especialmente nas áreas rurais mais afastadas dos grandes centros urbanos; informações insuficientes sobre a finalidade do cadastro, o que tem gerado desconfiança pelos agricultores; ausência de uma estratégia de mobilização social para o cadastramento dos imóveis, notadamente junto aos pequenos agricultores, que são socialmente os mais dependentes dos benefícios da legislação; falta de assistência técnica aos agricultores para a inscrição de seus imóveis. Some-se a isso o fato de a maioria dos governos estaduais não alocarem recursos em seus órgãos ambientais necessários à execução do Código Florestal.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Cadastro Ambiental Rural. Gestão de Programas. Zoneamento Ecológico-Econômico.

Abstract: *The study seeks to identify and analyze the main difficulties faced by rural farmers to implement the Rural Environmental Registry, CAR. This registration is a prerequisite for access issue of Environmental Reserve Quotas and benefits provided for in the Environmental Adjustment Program and Support and Incentives for Conservation and Restoration of the Environment, both defined by Law 12,651/2012, Forest Code. However, poor adherence of farmers to register, especially in the South and Northeast, both less than one-third of membership, has pushed the government to extend the deadline when it approaches its end date before May 05, 2016, now December, 31, 2017, extendable by another act by the Chief Executive. This is an exploratory research, the predominant procedure of data collection was a literature search. The study identified a number of obstacles to the completion of the CAR, highlighting the difficulty of Internet access, especially in remote rural areas of large urban centers; insufficient information about the purpose of registration, which has generated suspicion by farmers; absence of a social mobilization strategy for the registration of real estate, especially with small farmers, who are socially the most dependent of the benefits of the legislation; lack of technical assistance to farmers for registration of their properties. Added to this the fact that most state governments do not allocate resources in their environmental agencies necessary to implement the Forest Code.*

Keywords: *Public Policy. Rural Environmental Registry. Program Management. Ecological-Economic Zoning.*

1.Introdução

O Cadastro Ambiental Rural, CAR, foi criado pela Lei 12.651/2012, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, e consiste no levantamento de informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das Áreas de Proteção Permanente, APP, Reserva Legal, RL, remanescentes de vegetação nativa, área rural consolidada, áreas de interesse social e de utilidade pública, com o objetivo de traçar um mapa digital a partir do qual são calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental.

O CAR se constitui numa base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais. Com isso, possibilita o planejamento ambiental e econômico do uso e ocupação do imóvel rural, a inscrição no CAR, acompanhada de compromisso de regularização ambiental, quando for o caso, é pré-requisito para acesso à emissão das Cotas de Reserva Ambiental e aos benefícios previstos nos Programas de Regularização Ambiental – PRA e de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, ambos definidos pela Lei 12.651/12. Portanto, o CAR representa um instrumento fundamental para auxiliar no processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais. Mas em que pese essa importância desse cadastro, sua implantação enfrenta uma série de dificuldades, como a falta de recursos financeiros e humanos nos órgãos federais, a carência e o desencontro de informações, que gera resistência dos produtores à adesão do cadastro. E para agravar essa situação, verifica-se a ocorrência de mudanças frequentes na legislação ambiental das três esferas de governo - municipal, estadual e federal.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativo-descritiva, que empregou como técnicas de coletas de dados a pesquisa bibliográfica e que teve como objetivo geral identificar e analisar as principais dificuldades relacionadas à implementação efetiva do CAR pelo Ministério do Meio Ambiente.

Para atender seu objetivo, o estudo foi estruturado em quatro seções, além desta Introdução. A primeira compreende a fundamentação teórica, que aborda os principais conceitos relacionados à Administração Geral e a Gestão de Programas e Projetos de Proteção Ambiental. A segunda seção compreende a metodologia utilizada no estudo. A terceira se refere à análise, que faz uma descrição e discussão analítica das informações levantadas no desenvolvimento da pesquisa. E na última, são apresentadas as conclusões finais do estudo, acompanhadas por algumas propostas de melhorias à implantação do CAR.

2. Administração Geral

Sobre a primeira função da teoria Clássica, o planejamento, Schermerhorn (2011, p. 16) o define como um “processo de estabelecer objetivos e determinar o que deve ser feito para alcançá-los”, ou seja, por meio do planejamento, o gerente pode identificar os resultados desejados e as formas de obtê-los. Já Maximiano (2010, p.114) vê o processo de planejamento como uma:

ferramenta para administrar as relações com o futuro. É uma aplicação específica do processo de tomar decisões. As decisões que procuram, de alguma forma, influenciar o futuro, ou que serão colocadas em prática no futuro, são decisões de planejamento. Além de ser um processo de tomar decisões, o planejamento é uma dimensão das competências intelectuais. Para a moderna psicologia, planejar é uma função cognitiva superior, um tipo refinado de habilidade. A decisão e a capacidade de lidar com o futuro por meio do planejamento refletem, portanto, uma forma de inteligência. (MAXIMIANO, 2010, p. 114).

Assim, o planejamento é um processo que começa com os objetivos e define planos para alcançá-los, conforme pode ser vista nas seguintes assertivas de Chiavenato (2003, pp.167-8).

As organizações não trabalham na base da improvisação. Quase tudo nelas é planejado antecipadamente. O planejamento figura como a primeira função administrativa, por ser aquela que serve de base para as demais funções. O planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente quais são os objetivos a serem atingidos e como se deve fazer para alcançá-los. Trata-se, pois, de um modelo teórico para a ação futura. Começa com a determinação dos objetivos e detalha os planos necessários para atingi-los da melhor maneira possível. Planejar é definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor custo de ação para alcançá-los. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência. (CHIAVENATO, 2003, p. 167 e 168).

A função organização é definida por Schermerhorn (2011, p. 16) como “o processo de designar tarefas, alocar recursos e coordenar as atividades individuais e de grupos para implementar o que foi planejado”. Constitui segundo aquele autor (2011, p. 10) “um conjunto de pessoas trabalhando juntas, visando alcançar um objetivo em comum”. Para Maximiano (2010, p. 12), a organização “é o processo de dispor os recursos em uma estrutura que facilite a realização dos objetivos”. Segundo Chiavenato (2003, p.173),

A organização é uma entidade social porque é constituída por pessoas. É dirigida para objetivos porque é desenhada para alcançar resultados – como gerar lucros ou proporcionar satisfação social. É deliberadamente estruturada pelo fato que o trabalho é dividido e seu desempenho é atribuído aos membros da organização. Nesse sentido, a palavra organização significa um empreendimento humano moldado intencionalmente para atingir determinados objetivos. (CHIAVENATO, 2003, p. 173).

Maximiano (2010, p. 4) afirma que a organização é um sistema de recursos que procura realizar algum tipo de objetivo. Já a função liderança é visto por Schermerhorn (2011, p. 17) como “o processo de elevar o entusiasmo das pessoas para o trabalho e inspirá-las a cumprir os planos e atingir os objetivos”, ou seja, inspirar as pessoas a trabalhar o máximo para conseguir atingir um alto desempenho. Nessa mesma linha, Maximiano (2010, p. 13) se refere à liderança como um “processo de trabalhar com pessoas para possibilitar a realização de objetivos. Um processo complexo, que compreende diversas atividades de administração de pessoas, como coordenação, direção, motivação, comunicação e participação”.

A direção, segundo Chiavenato (2003, p.174), tem como papel:

acionar e dinamizar a empresa. A direção está relacionada a ação, com o colocar-se em marcha, e tem muito a ver com as pessoas. Ela está diretamente relacionada com a atuação sobre os recursos humanos da empresa. (CHIAVENATO, 2003, p. 174).

O controle completa as funções clássicas da Administração. De acordo com Schermerhorn (2011, p. 17), “é o processo de medir o desempenho do trabalho, comparando resultados com objetivos e adotando medidas corretivas quando necessário”. Para Maximiano (2010, p. 13), o processo de controle “procura assegurar a realização dos objetivos. Controlar é a função que consiste em comparar as atividades realizadas com as atividades planejadas, para possibilitar a realização dos objetivos”.

O controle é a função administrativa que visa a assegurar se o que foi planejado, organizado e dirigido realmente cumpriu os objetivos pretendidos. O controle é constituído por quatro fases: estabelecimento de critérios ou padrões, observação do desempenho, comparação do desempenho com o padrão estabelecido e ação corretiva para eliminar os desvios ou variações. Quanto à sua abrangência, o controle pode ocorrer em três níveis: estratégico, tático e operacional. (CHIAVENATO, 2003, p. 181).

Por fim, acrescentam-se aqui dois princípios básicos de uma organização, eficácia e eficiência. E para entendê-los melhor faz-se necessário apresentar o significado desses princípios. Maximiano (2010, p. 11) define eficácia como “a palavra usada para indicar que a organização realiza seus objetivos. Quanto mais alto o grau de realização dos objetivos, mais a organização é eficaz”.

Já eficiência é definida por aquele autor como

A palavra usada para indicar que a organização utiliza produtivamente, ou de maneira econômica, seus recursos. Quanto mais alto o grau de produtividade ou economia na utilização dos recursos, mais eficiente a organização é. Em muitos casos, isso significa usar menor quantidade de recursos para produzir mais. (MAXIMIANO, 2010, p. 11).

Eficiência é relativa aos meios, como fazer o que tem de ser feito, da melhor maneira possível. Ser eficiente é executar algo da melhor maneira possível, evitando desperdícios e maximizando a produtividade.

Eficácia se relaciona aos fins, qual o objetivo correto a se perseguir. É mais importante que a eficiência, pois sem o direcionamento correto a melhor execução só irá resultar o que não se pretende.

Eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto a eficiência é uma medida da utilização dos recursos nesse processo. Em termos econômicos, a eficácia de uma empresa refere-se à sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do suprimento de seus produtos (bens ou serviços), enquanto a eficiência é uma relação técnica entre entradas e saídas. Nesses termos, a eficiência é uma relação entre custos e benefícios, ou seja, uma relação entre o recurso aplicado e o produto final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante. Contudo, nem sempre a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser eficaz, muito embora a eficácia seja bem melhor quando acompanhada da eficiência. Pode também não ser nem eficiente nem eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz, a qual poderia dar o nome de excelência. (CHIAVENATO, 2003, p. 155).

2.1 Gestão de Programas e Projetos de Proteção Ambiental

Esta subseção foi baseada portal do CAR. Este portal trata o cadastro como um registro eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, que têm por finalidade integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente – APP, das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país. Criado pela Lei 12.651/2012 no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, o CAR se constitui em base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais.

Além de possibilitar o planejamento ambiental e econômico do uso e ocupação do imóvel rural, a inscrição no CAR, acompanhada de compromisso de regularização ambiental quando for o caso, é pré-requisito para acesso à emissão das Cotas de Reserva Ambiental e aos benefícios previstos nos Programas de Regularização Ambiental – PRA e de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, ambos definidos pela Lei 12.651/12. Entre os benefícios desse programa vale destacar os seguintes.

- Possibilidade de regularização das APP e/ou Reserva Legal.
- Suspensão de sanções.

- Obtenção de crédito agrícola.
- Contratação do seguro agrícola.
- Dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.
- Linhas de financiamento.
- Isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos.

Três estados distintos podem caracterizar a situação do CAR. No estado ativo, a inscrição do imóvel rural no portal do CAR foi concluída, enquanto se cumprem as obrigações de atualização das informações cadastradas, e quando constatada, após análise, a regularidade das informações relacionadas às áreas de APP, de uso restrito, de RL e de remanescentes de vegetação nativa.

O segundo estado é da pendência. O cadastro do imóvel rural é considerado pendente quando constatada declaração incorreta, ou no caso de sobreposições do imóvel rural com Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Terras da União, áreas consideradas impeditivas, áreas embargadas, ou com outros imóveis rurais. O cadastro também será considerado pendente quando houver notificação de irregularidades relativas às áreas de APP, de uso restrito, de RL, consolidadas e de remanescentes de vegetação nativa, enquanto não forem cumpridas as diligências notificadas aos inscritos, nos prazos determinados, ou enquanto não forem cumpridas as obrigações de atualização das informações decorrentes de notificação.

O terceiro estado é o do cancelamento. O cadastro do imóvel rural será considerado cancelado quando constatado que as informações declaradas são totalmente ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas, após o não cumprimento dos prazos estabelecidos nas notificações, ou por decisão judicial ou decisão administrativa do órgão competente, devidamente justificada.

O CAR foi instituído pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, regulamentado pelo Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que criou o Sistema de CAR – Sicar, para integração das informações.

Algumas das vantagens dos produtores rurais com adesão ao CAR são as seguintes:

- Comprovar regularidade ambiental;
- Segurança Jurídica;
- Suspensão de sanções;
- Continuidade do acesso ao crédito;
- Acesso aos programas de regularização ambiental;
- Planejamento do imóvel rural;
- Possibilitar certificações do ativo ambiental; e
- Incentivo e programas de apoio.

Também há diversas vantagens para os órgãos ambientais, tais como:

- Distinguir entre desmatamento legal e ilegal;
- Facilitar monitoramento e o combate ao desmatamento;
- Apoiar o licenciamento;

- Instrumento para o planejamento de políticas;
- Conhecimento da realidade ambiental no meio rural; e.
- Melhorar a gestão ambiental.

2.2 Gestão de Programas e Projetos de Proteção Ambiental

Esta subseção foi baseada no estudo da Céleres Ambiental (2015). Segundo este estudo, a legislação ambiental brasileira, a fim de promover a conservação ambiental, dispõe de uma série de diretrizes e normas estabelecidas por meio de instrumentos de planejamento e gestão ambiental, tendo em vista a garantir a qualidade e o uso adequado dos recursos naturais renováveis ou não, prevenindo impactos sobre eles.

A evolução e as novas diretrizes na legislação federal observada nos últimos anos acerca da regularização ambiental em propriedades rurais trazem novos desafios, mas também novas perspectivas para a proteção e a conservação ambiental no meio rural, como é o caso do Novo Código Florestal, e instrumentos de planejamento e gestão ambiental, a exemplo do Zoneamento Ecológico-Econômico, ZEE do CAR e de Programas de Regularização Ambiental, PRA. Assim, o empreendedor que pretende se instalar ou mesmo regularizar sua atividade deverá adotar uma série de medidas para garantir a viabilidade ambiental de seu empreendimento, resultando em benefícios próprios, para a sociedade e, sobretudo, para o meio ambiente.

2.2.1 Instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo

A questão ambiental tem sido objeto de discussões mundiais há décadas, se tornando uma preocupação da população em geral, do poder público e do meio empresarial. Gradativamente, ao serem evidenciadas as transformações e a degradação que as atividades humanas causam ao meio ambiente, surgiram também os questionamentos sobre a durabilidade dos recursos naturais e as ameaças dos impactos ambientais não apenas no bem-estar, mas na qualidade da vida e na própria sobrevivência humana.

Assumida a importância da questão ambiental e das discussões, que ainda perduram, viu-se a necessidade de criar ações que promovessem o equilíbrio entre as atividades humanas e o meio ambiente, originando uma série de normas que se foram sendo adaptadas na medida em que o entendimento sobre as questões ambientais também evoluiu, tendo como desdobramentos medidas ambientais protetivas.

Do ponto de vista das atividades desenvolvidas no meio rural, a tutela do meio ambiente deve observar a análise dessas atividades desenvolvidas e implantadas em uma propriedade rural, visando a atender às exigências legais. Para tanto, a legislação brasileira possui um conjunto de normas gerais e específicas de proteção dos diversos recursos naturais, com destaque para a Política Nacional de Meio Ambiente, PNMA – considerada um marco não somente no que diz respeito à regularização ambiental, mas em todas as questões ambientais.

A PNMA tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, assegurando condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Para tanto, esta política cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente, SISNAMA, o Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA, e institui instrumentos, todos seguindo princípios como:

- Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.
- Racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- Planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- Proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- Controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- Incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- Acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- Recuperação de áreas degradadas; e
- Proteção de áreas ameaçadas de degradação.

Os Instrumentos da PNMA são mecanismos utilizados pela Administração Pública para que os objetivos da política nacional sejam alcançados. Dentre eles, pode-se destacar os padrões de qualidade, o zoneamento ambiental, a avaliação de impacto ambiental, o estudo e o relatório de impacto ambiental e o licenciamento ambiental, os quais são fundamentais no processo de prevenção de impactos e de regularização ambiental de propriedades rurais.

A Constituição Federal recepciona a PNMA e dedica um capítulo exclusivo ao meio ambiente, dispondo que este passa a ser tratado como patrimônio público, cabendo, portanto, ao poder público e à sociedade em geral o dever de preservá-lo para as atuais e futuras gerações.

Percebe-se que as diretrizes da PNMA, consagradas pela Constituição Federal, trazem uma nova tendência para a regularização ambiental, segundo a qual os princípios e os instrumentos estão voltados à prevenção de impactos, e não mais apenas à mitigação dos danos já existentes. Esta tendência é também observada com a recente reformulação do Código Florestal brasileiro, que não apenas reafirma os instrumentos já existentes para adequação ambiental, a exemplo do Zoneamento Ecológico-Econômico, como também institui novos instrumentos, como o CAR e os Programas de Regularização Ambiental.

2.2.2 Zoneamento Ecológico-Econômico

O Zoneamento Ecológico-Econômico, ZEE, é um instrumento de organização do território a ser observado, obrigatoriamente, na implantação de atividades, obras e planos, tanto em âmbito público como privado. Tem perfil norteador, inclusive limitante, e estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, os recursos naturais e a conservação da biodiversidade, garantindo assim o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Tem por finalidade subsidiar o poder público e demais interessados para que o planejamento do território e, nesse caso, as atividades rurais que considerem a vocação própria de cada área, respeitando suas características e fragilidades físicas, econômicas e sociais, a fim de impedir o desencadeamento de impactos ambientais, afirmando o caráter preventivo dos instrumentos instituídos pela PNMA. Sua elaboração é de responsabilidade compartilhada entre a União e os Estados da Federação. Aos municípios cabe apenas o cumprimento das diretrizes dos ZEEs e leis ambientais correlatas por meio da elaboração e da execução dos Planos Diretores Municipais.

Apesar dos inegáveis avanços, observa-se que os ZEEs dos Estados brasileiros buscam constantemente aprimorar os estudos para apresentar dados mais precisos. A elaboração e o uso deste instrumento estão orientados pela PNMA e pela Constituição Federal, obedecendo aos princípios da função socioambiental da propriedade, da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, entre outros. Sua essência contém a proposta de uma visão preventiva e de longo alcance, o que assegura, como exemplo, a definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos em todas as unidades da Federação.

Com esta visão, o ZEE foi incorporado aos processos de regularização ambiental de propriedades rurais, já que as análises nele contidas podem indicar, inclusive, a inviabilidade ambiental do empreendimento ou da atividade em determinada região.

Em alguns Estados, como Minas Gerais, o ZEE-MG – desenvolvido a partir do cruzamento de informações sobre a potencialidade social e a vulnerabilidade natural de uma localidade – foi adotado como instrumento auxiliar obrigatório para subsidiar a elaboração de diagnósticos e análises de impacto ambiental de determinado empreendimento para fins de licenciamento ambiental, indicado pelo termo de referência destes estudos.

O ZEE atua no mapeamento e na identificação de áreas prioritárias para conservação da biodiversidade, áreas apropriadas para agricultura, manejo florestal e pecuária, considerando características do solo, pluviosidade e ausência de áreas protegidas, entre outras. Assim, pode orientar a criação de políticas públicas voltadas para o controle do desmatamento, o licenciamento ambiental, o uso do solo e de recursos hídricos.

Constata-se que a observância e a consulta do ZEE nos processos de regularização ambiental é uma premissa que vem crescendo em todo o país, dada às obrigações legais. Nota-se que este instrumento está em consonância com as leis ambientais correlatas, atendendo às premissas da gestão e do planejamento ambiental e otimizando o uso dos recursos naturais de forma sustentável, sobretudo na prevenção de impactos ambientais.

2.2.3 Programas de Regularização Ambiental

Realizada a inscrição no CAR, as propriedades rurais que apresentarem irregularidades ambientais relativas às áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito, deverão proceder à regularização ambiental mediante adesão ao Programa de Regularização Ambiental, PRA, de seu Estado.

A adesão ao programa é realizada por meio da assinatura do Termo de Compromisso, TC, por parte do produtor, que indica o local e o método a ser utilizado para efetuar o processo de regularização, o cronograma de execução de ações, contendo prazos e metas, assim como as multas e as sanções que podem ser aplicadas ao proprietário em decorrência do não cumprimento das obrigações pactuadas.

É importante citar que o processo de regularização ambiental para pequenos, médios e grandes produtores rurais é diferenciado. Em se tratando das vantagens relacionadas à adesão ao PRA, com fundamento na nova legislação, produtores que tiverem cometido infrações relativas à supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente, reserva legal e de uso restrito antes de 22 de julho de 2008 não poderão ser autuados (aqueles que já foram autuados terão as sanções suspensas) enquanto estiver sendo cumprido o TC. Quando as obrigações previstas no PRA estiverem cumpridas, as multas serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Também existem linhas de crédito destinadas a produtores que aderiram ao PRA e que apresentem o cumprimento de metas estabelecidas no TC.

Considerado um dos mais importantes instrumentos da legislação vigente, o PRA permite a solução de passivos ambientais, acesso a incentivos econômicos, e tem como produto final a regularização e a restauração de áreas degradadas. O PRA, junto com o TC, é a garantia de que o produtor rural irá cumprir a sua responsabilidade ambiental seguindo as diretrizes da Constituição Federal.

Nota-se que a legislação ambiental brasileira atual se baseou nos interesses previstos na PNMA, criando instrumentos que direcionam o produtor rural a realizar a regularização ambiental, tendo em vista a necessidade de proteger o meio ambiente.

3. Descrição do método de pesquisa

Foi empregado o método descritivo, que segundo Best (1972, p. 12) “delineia o que é – aborta também quatro aspectos: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente”. Para Hymann (1967, p. 101) a pesquisa descritiva é a simples descrição de um fenômeno. Já para Selltitz *et al* (1965, p. 61) os estudos descritivos “descrevem um fenômeno ou situação, mediante um estudo realizado em determinado espaço-tempo”.

3.1 Descrição das Técnicas de Coleta de Dados

Como técnicas de coleta de dados, foi empregada a pesquisa bibliográfica. De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p. 57) a pesquisa bibliográfica “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo” e “sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto”. Conforme Manzo (1971) *apud* Marconi; Lakatos, (2010, pag. 57) “a bibliografia pertinente oferece meios para definir, resolver não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizavam suficientemente”.

3.2 A Descrição do Público-Alvo

O público-alvo são todos agricultores brasileiros afetados pela Lei do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/12). Cabendo ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) o acompanhamento da execução desta Lei. Assim, este trabalho também pode ser considerado um estudo de caso sobre o MMA, que como tal permite fazer um estudo aprofundado de uma organização e de diferentes segmentos e áreas vinculadas a um determinado projeto ou processo, permitindo o conhecimento mais aprofundado de seus impactos e consequências (WEERD-NEDERHOF, 2001).

Hoppen (1997) destaca que o estudo de caso é particularmente adequado ao exame exploratório dos fenômenos ainda pouco estudados e que precisam ser investigados em seu ambiente de ocorrência. Bickman, Rog e Hedrick (1998) recomendam o estudo de caso quando o objetivo é explorar processos novos ou pouco compreendidos em áreas onde existem estudos prévios escassos. Esta pesquisa tem como tema um processo bastante novo, o que reforça o enquadramento como estudo de caso.

O MMA foi criado com a denominação de Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, em 15 de março de 1985, no governo de José Sarney, através do decreto nº 91.145. Anteriormente as atribuições desta pasta ficavam a cargo da Secretaria Especial de Meio Ambiente, do então denominado Ministério do Interior, criada através do decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Em 1990, no governo Fernando Collor de Mello, o Ministério

do Meio Ambiente foi transformado em Secretaria do Meio Ambiente, diretamente vinculada à Presidência da República. Esta situação foi revertida pouco mais de dois anos depois, em 19 de novembro de 1992, no governo Itamar Franco. Em 1993, foi transformado em Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e, em 1995, em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, adotando, posteriormente, o nome de Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente. Em, 1999, no governo Fernando Henrique Cardoso, retornou à denominação de Ministério do Meio Ambiente. A última legislação que instituiu o Ministério do Meio Ambiente foi o Decreto nº 6.101 de 26/04/2007, que aprova a estrutura regimental deste Ministério.

O Ministério do Meio Ambiente do Meio Ambiente, órgão da administração pública federal direta, tem como área direta, tem como área direta de competência os seguintes assuntos:

- Política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos;
- Política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;
- Proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;
- Políticas para a integração do meio ambiente e produção;
- Políticas e Programas ambientais para a Amazônia Legal; e
- Zoneamento ecológico-econômico.

4. Análise

Esta seção analisa as principais dificuldades relacionadas a implementação efetiva do CAR por parte do Ministério do Meio Ambiente, que é uma das principais esperanças, tanto do governo quanto de ambientalistas, para realizar a regularização das propriedades rurais do país. Para tanto, a seção busca fazer uma descrição e discussão analítica dos dados e informações levantadas ou observadas no desenvolvido na pesquisa.

4.1 Descrição do estudo de caso

O estudo de caso sobre a implementação do CAR teve como foco o Ministério do Meio Ambiente. Criado em novembro de 1992, tem como missão promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis e instâncias de governo e sociedade.

O CAR é um importante instrumento para gerar e integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Foi instituído pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e regulamentado pelo Decreto nº 7.830/2012, sendo obrigatório para todos os imóveis rurais do território nacional, que representam cerca de 5,5 milhões de imóveis rurais.

O CAR consiste no georreferenciamento do perímetro do imóvel, os remanescentes de vegetação nativa, as áreas de preservação permanente, as áreas de uso restrito, as áreas consolidadas e a reserva legal.

O Cadastro é feito via Internet, preferencialmente nos órgãos ambientais dos Estados ou Distrito Federal. Consiste no registro público eletrônico de informações georreferenciadas do imóvel rural junto a Secretaria de Meio Ambiente dos Estados e Municípios.

O proprietário ou possuidor rural identifica o perímetro, as áreas destinadas às reservas legais, a preservação permanente, além de remanescentes de vegetação nativa. Após a validação das informações inseridas, é gerado um relatório da situação ambiental do imóvel, podendo considera-lo regular em relação às áreas de interesse ambiental ou, caso possuam algum passivo, serão consideradas pendentes de regularização. Estando pendente de regularização, o proprietário ou possuidor rural poderá aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) para se adequar a legislação ambiental.

4.2 Análise do estudo de caso

A promulgação da Lei nº 12.651/12, conhecida como o Novo Código Florestal brasileiro por revogar o Código de 1965 e dispor sobre a vegetação nativa do país, ocasionou discussões e dividiu opiniões quanto à adequação ambiental das propriedades rurais. A nova lei exige a regularização ambiental aos que necessitam do acesso ao crédito rural. A legalização das propriedades em relação ao Código Florestal é crucial para a sua plena atividade, tanto do ponto de vista ambiental quanto creditício. Entretanto, a substituição do sistema cartorial pelo cadastro eletrônico cria um cenário de instabilidade jurídica, por ser um instrumento novo, ainda em fase de adoção, e até o momento sem definição clara para a sua aplicabilidade efetiva e prática. Um ano e meio após ter sido iniciado, o CAR é tido como uma poderosa ferramenta para traçar uma radiografia fina do desmatamento no Brasil, em setembro de 2015 já contava com 60% das propriedades rurais cadastradas, o que implicava em mais de dois milhões de imóveis rurais, totalizando uma área de 239.408.847 hectares inseridos na base de dados do sistema. A Figura 1 ilustra a situação do CAR, em números atualizados até o dia 30 de Setembro/15.

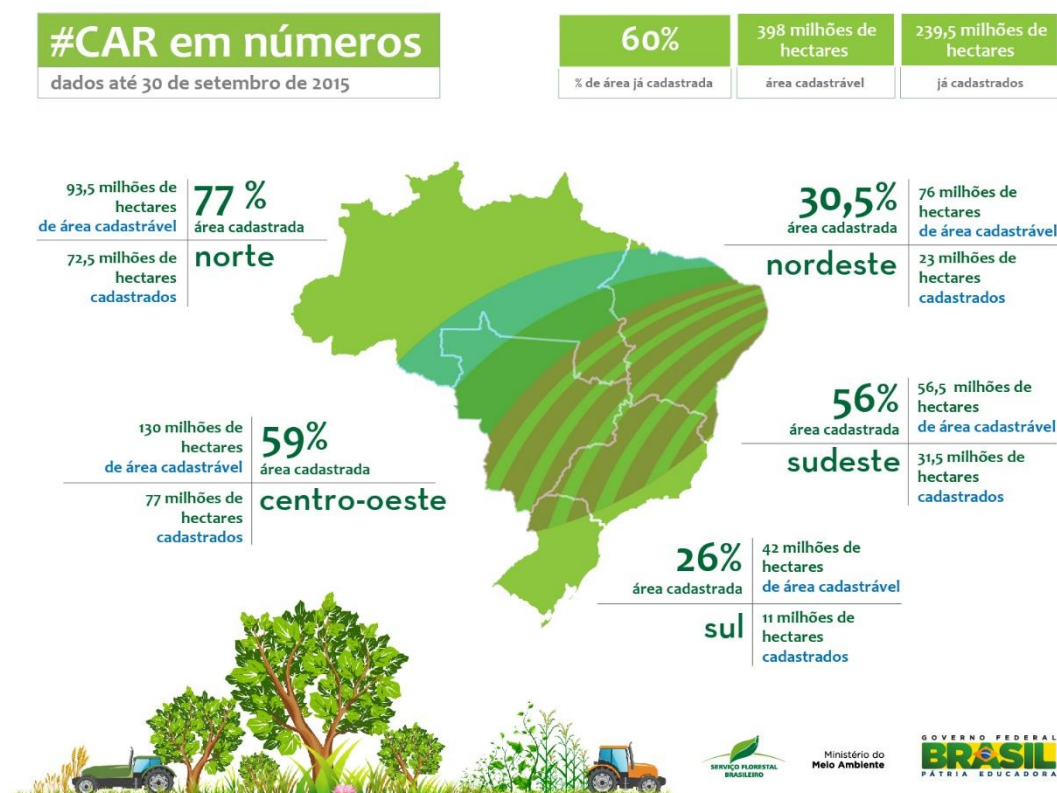


Figura 1: Situação da Implementação do CAR

Fonte: Serviço Florestal Brasileiro

O Cadastro é considerado essencial para monitorar de perto o uso da terra nos diferentes biomas do Brasil e uma das apostas do governo para subsidiar ações de controle do desmatamento ilegal e de recuperação de áreas degradadas, pois quando o produtor rural se cadastra, ele declara quais são as suas áreas de reserva legal, de preservação permanente (como margens de rios), de vegetação nativa remanescente e de campos abertos para agropecuária. Ou seja, entrega um retrato da cobertura florestal em cada propriedade.

As informações enviadas pelos proprietários são validadas pelo sistema por meio de imagens de satélite, nas quais é possível constatar desmatamentos em áreas particulares. Cada Estado fica responsável por colher os dados das propriedades.

O CAR contribui significativamente para a política do desmatamento zero, por propiciar o produtor rural enxergar os ativos ambientais, como áreas que possibilitam a geração de renda e outros benefícios ambientais. No entanto, o próprio portal do CAR discorre sobre as dificuldades enfrentadas pelos produtores rurais para fazer seus cadastros na Internet. Começam pelo limitado acesso à internet em áreas afastadas e depois reconhece haver informações insuficientes sobre a finalidade do cadastro, o que pode gerar desconfiança.

O adiamento do prazo legal para inscrição no CAR, embora tenha sido importante para impedir que mais proprietários e posseiros de imóveis rurais ficassem em situação irregular, demonstrou que os desafios da implantação da nova legislação florestal estão longe de serem superados. Outro complicador está no fato de os instrumentos legais que concedem a prorrogação do prazo não virem acompanhada de uma estratégia de intensificação de mobilização social, notadamente voltada ao expressivo contingente de pequenos agricultores que mais necessitam de apoio técnico necessário para a inscrição de seus imóveis rurais. Outro obstáculo está na constatação de que a maioria dos estados não conta com recursos especialmente dedicados à implantação da lei nº 12.651/2012, sendo que as despesas decorrentes dessa implantação acabam sendo assimiladas pelos orçamentos dos órgãos ambientais, os quais sempre dispuseram de recursos insuficientes.

Também cabe assinalar que a maioria dos órgãos ambientais relata carência de estruturas físicas e de servidores públicos para a gestão do CAR e do PRA, até mesmo para o esclarecimento de dúvidas dos proprietários e posseiros rurais. A assistência técnica e extensão rural oficial nos estados, ATER, opção utilizada por vários estados visando a garantir a capilaridade e alcance aos proprietários e posseiros nos municípios, esbarra em problemas crônicos de falta de efetivo e recursos para realizar todas as demandas que lhe cabem.

Nos estados da Amazônia, grande parte dos representantes governamentais argumenta, segundo pesquisa na Internet, que a resolução das imagens de satélite disponibilizadas para a inscrição pelo sistema federal não é suficiente para o desenho de croqui (rascunho). Regiões em que há o predomínio de pequenas propriedades e posses a resolução das imagens dificulta a delimitação do perímetro do imóvel e sobre tudo de suas feições ambientais.

Como os módulos de inscrição dos sistemas possuem poucos filtros automáticos, não há impedimentos para que informações insuficientes ou precárias sejam inseridas. Por isso, torna-se necessário que os órgãos ambientais estaduais façam análises, checagens e validações dos dados declarados. Contudo, a maioria espera a conclusão do módulo de análise do SICAR federal para definir critérios de como fazer.

Também foi constatado que representantes de alguns estados ainda resistem ao cadastramento por parte do setor produtivo rural. Ignorando que o CAR é a sustentação de todo e qualquer empenho rumo à adequação ambiental dos imóveis rurais brasileiros. Tem várias finalidades e não apenas as de controle e monitoramento da vegetação. Pois, ele provê meios para se garantir incontáveis benefícios, tais como:

- Abertura de mercados;
- Acesso ao crédito;
- Transparência na origem dos produtos;
- Certificações socioambientais;
- Lucros advindos da comercialização de Cotas de Reserva Ambiental (CRAs);
- Garantias de comercialização junto aos maiores comerciantes do mercado;
- Perenidade e crescimento do negócio e produtividade agropecuária;
- Consonância com as exigências dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs);
- Diagnósticos ambientais das propriedades;
- Suporte técnico a custos realizado ou permitido para a implementação de projetos de recuperação; e
- Regularidade e licenciamento ambiental e decorrente diminuição de possíveis sanções e prejuízos econômicos, ou seja, muitos dos produtores que se mostraram receosos quanto às referidas vantagens no início dos projetos do CAR, hoje são os maiores promotores da regularização ambiental com o auxílio do instrumento.

As oportunidades decorrentes de um simples cadastramento de imóveis rurais, prescrito pela legislação nacional, são várias. Com o desenvolvimento do CAR e como o resultado de um intenso esforço de sensibilização sobre a importância do cadastramento dos imóveis rurais, os produtores poderão usufruir de inúmeros benefícios sociais e econômicos.

A premissa de uma regularização baseada no apoio e no incentivo, em sobreposição àquela baseada em sanções aos produtores, permite uma mobilização muito mais eficaz para a conquista da conservação ambiental na produção do campo. Mediante a instituição do CAR, as ações de recuperação de áreas degradadas não são mais forçadas pelo medo da punição ou pela simples obrigatoriedade do cumprimento da legislação ambiental, como nas tradicionais vias de comando e controle. Ao contrário, essas ações são impulsionadas pela ampla disseminação das informações sobre como os produtores e, em última instância, toda a sociedade, podem se beneficiar com práticas rurais de produção compatíveis com os preceitos do desenvolvimento sustentável. Tudo isso só é possível com a convergência, propiciada pelo CAR, das visões do Estado e dos produtores rurais.

Custos de adequação ambiental dos imóveis rurais são reduzidos pela sistematização do processo de cadastramento dos imóveis, especialmente quando estados e municípios implantam o método de varredura para o mapeamento georreferenciado das áreas. Isso contribui para que produtores adiram mais facilmente ao CAR, numa ação integrada e, conseqüentemente, promovam a recuperação das respectivas áreas degradadas.

O uso de ferramentas tecnológicas preditivas e sinergicamente alinhadas ao CAR permite a formação de corredores ecológicos, conservando a biodiversidade e o patrimônio genético necessário à manutenção do equilíbrio ambiental. Isso também garante um maior controle sobre as mudanças climáticas e a riqueza de recursos que podem ser explorados de forma controlada para o desenvolvimento socioeconômico das regiões.

Percebe-se maior precisão no monitoramento e controle dos desmatamentos sob a responsabilidade do Estado, resultando num menor índice de infrações ambientais. Com uma eficiência de fiscalização mais apurada por conta do CAR, haverá a certeza da aplicação da lei, mesmo nas regiões mais remotas.

Finalmente, a disposição para aprender novas técnicas, a capacitação de pessoas e a valorização do trabalho rural serão cruciais para que as coisas aconteçam, ou que tomem um rumo. Após o início do cadastramento ambiental rural existem importantes desafios a serem superados. Ao mesmo tempo bons exemplos e lições aprendidas podem contribuir para o aperfeiçoamento do CAR como importante ferramenta para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. O cadastro ainda está em fase de ajustes e implementação, não existindo ainda um dispositivo prático para todo o país. Espera-se que seja um sistema menos burocrático, por ser um procedimento técnico especializado pelo próprio órgão ambiental. As perspectivas são boas, devido ao apreciável sucesso e à aceitação nos locais onde o cadastro já foram implementado.

5. Conclusão

Foram identificadas e analisadas as principais dificuldades relacionadas à implementação efetiva do Projeto CAR por parte do Ministério do Meio Ambiente. O novo Código Florestal teve como maior objetivo solucionar os passivos ambientais, ou seja, regularizar as propriedades que se encontravam ao revés da lei. Para isso, foram criados programas e ferramentas que melhor articulam os trâmites da regularização ambiental, sendo o CAR o mecanismo de maior expectativa quanto à eficácia na gestão e no monitoramento da recuperação dessas áreas.

Foram constatados neste estudo diversos obstáculos à execução do CAR. A começar pelo acesso limitado à internet em áreas afastadas e por informações insuficientes sobre a finalidade do cadastro, o que pode gerar desconfiança. Cabe adicionar que a prorrogação não veio acompanhada de uma estratégia de intensificação de mobilização social, notadamente voltada ao expressivo contingente de pequenos agricultores que sempre correm o risco de perder o prazo de cadastramento se não houver o apoio técnico necessário para a inscrição de seus imóveis rurais.

A maioria dos governos estaduais não conta com recursos especialmente dedicados à implementação da lei nº 12.651/2012, sendo que as despesas decorrentes dessa implantação sempre acabam assimiladas pelo orçamento dos órgãos ambientais, sempre caracterizados por disponibilidade de recursos insuficientes.

Também foi constatado haver carência de estruturas físicas e de servidores públicos para a gestão do CAR, assim como foi apurado que a resolução das imagens de satélite disponibilizadas para a inscrição pelo sistema federal não é suficiente para o desenho de croqui (rascunho).

Os desafios para superar os obstáculos e atingir outras condições ideais são na mesma proporção de suas oportunidades imensos. A começar pela integração entre as motivações socioeconômicas e preservacionistas. A conscientização de produtores e de mercados consumidores ainda encontra resistência, e dependendo da região, prevalecem ideais ultrapassados da velha economia. É nesse cenário que governos, empresas e sociedade civil organizada devem concentrar seus esforços para governar a transição rumo a uma economia mais justa e sustentável, com ativos ambientais conservados e melhor distribuição dos ganhos pelo manejo do capital natural.

6. Referências

BEST, J.W. *Como investigar en educación*. 2. ed. Madrid: Morata, 1972

BICKMAN, Leonard; ROG, Debra J.; HEDRICK, Terry E. Applied research design: a practical approach. In: BICKMAN, Leonard; ROG, Debra J. (Org.). *Handbook of Applied Social Research Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998. p. 5-38

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução a teoria Geral da Administração*. 7.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

CÉLERES AMBIENTAL. *Instrumentos Legais de Proteção Ambiental em Propriedades Rurais em Uberlândia/MG*. 2015. Disponível em <http://www.celeres.com.br/instrumentos-legais-de-protecao-ambiental-em-propriedades-rurais/> Acesso em 15/11/2016

HOPPEN, Norberto et al. *Avaliação de artigos de pesquisa em sistemas de informação: proposta de um guia*. In.: *ENANPAD*, 21, 1997, Rio das Pedras. *Anais...* Rio das Pedras: ANPAD, 1997.

HYMANN, Hebert. *Planejamento e análise da pesquisa: princípios, casos e processos*. Rio de Janeiro: Lidaador, 1967.

LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica, Marina de A.; Fundamentos de metodologia científica*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa: Planejamento e execução de pesquisas: Amostras e técnicas de pesquisa - Elaboração, análise e interpretação de dados*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. *Introdução a Administração*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SCHERMERHORN Jr. John R. *Administração*. 8.ed. Rio de Janeiro: GEN, 2011.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. *Métodos de pesquisa das relações sociais*. São Paulo: Herder, 1965.

WEERD-NEDERHOF, Petra C. *Qualitative case study research – the case of a PhD research project on organising and managing new product development systems*. *Management Decision*, v. 39, n. 1, p. 513-538, mar 2001.

Disponível em: <www.car.gov.br>. Acesso em: 20 de out. 2015.

Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/>>. Acesso em: 20 de out. 2015.

Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/>>. Acesso em: 20 de out. 2015.