

A Regularização Ambiental e o Agricultor Familiar na Amazônia Legal a Partir da Lei N° 12.651 de 2012



ISSN 1983-0483

Maio, 2017

*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embrapa Amazônia Oriental
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*

Documentos 424

A Regularização Ambiental e o Agricultor Familiar na Amazônia Legal a Partir da Lei N° 12.651 de 2012

*Syglea Rejane Magalhães Lopes
Sílvia Brienza Júnior*

Embrapa Amazônia Oriental
Belém, PA
2017

Disponível, no endereço: <https://www.embrapa.br/amazonia-oriental/publicacoes>

Embrapa Amazônia Oriental

Tv. Dr. Enéas Pinheiro, s/n. CEP 66095-903 – Belém, PA.

Caixa Postal 48. CEP 66017-970 – Belém, PA.

Fone: (91) 3204-1000

Fax: (91) 3276-9845

www.embrapa.br

www.embrapa.br/fale-conosco/sac

Comitê Local de Publicação

Presidente: *Silvio Brienza Júnior*

Secretário-Executivo: *Moacyr Bernardino Dias-Filho*

Membros: *Orlando dos Santos Watrin*

Eniel David Cruz

Sheila de Souza Correa de Melo

Regina Alves Rodrigues

Supervisão editorial e revisão de texto: *Narjara de Fátima Galiza da Silva Pastana*

Normalização bibliográfica: *Regina Alves Rodrigues*

Tratamento de imagens e editoração eletrônica: *Vitor Trindade Lôbo*

Foto da capa: *Paulo Vieira*

1ª edição

Publicação digitalizada (2017).

Todos os direitos reservados

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Embrapa Amazônia Oriental

Lopes, Syglea Rejane Magalhães.

A regularização ambiental e o agricultor familiar na Amazônia Legal a partir da Lei nº 12.651 de 2012 / Syglea Rejane Magalhães Lopes, Silvio Brienza Júnior. – Belém, PA : Embrapa Amazônia Oriental, 2017.

72 p. : il. ; 15 cm x 21 cm. – (Documentos / Embrapa Amazônia Oriental, ISSN 1983-0513; 424).

1. Legislação ambiental. 2. Agricultura familiar. 3. Meio ambiente – Legislação- Amazônia. 4. Legislação florestal. I. Brienza Júnior, Sílvio. II. Título. III. Série.

CDD (21. ed.) 346.046

© Embrapa 2017

Autores

Syglea Rejane Magalhães Lopes

Advogada, doutora em Direitos Humanos e Meio Ambiente, professora colaboradora da Universidade do Estado do Pará, Belém, PA

Silvio Brienza Júnior

Engenheiro florestal, doutor em Agricultura Tropical, chefe-adjunto de Transferência de Tecnologia da Embrapa Amazônia Oriental, Belém, PA

Apresentação

A Embrapa Amazônia Oriental atua com várias frentes de pesquisa e difusão de tecnologia, buscando atender a diversos públicos-alvo. O Projeto Inovagri dedicou-se aos agricultores familiares do Nordeste Paraense e seu objetivo principal foi permitir o acesso à informação e à transferência de tecnologias viáveis para recuperação de áreas degradadas. A ênfase, contudo, se deu sobre as Áreas de Preservação Permanente e suas Reservas Legais, consideradas como espaços especialmente protegidos, em razão da urgência e dos largos benefícios a partir de sua recuperação.

Como parte das atividades do Inovagri, foi oportuno trabalhar, para além das técnicas das Ciências Florestais e Agronômicas, as dificuldades desses atores em cumprir as exigências legais. Foi assim que surgiu mais uma atividade no projeto: a de analisar as dificuldades enfrentadas por eles para o cumprimento das normas fundiárias e ambientais.

O resultado é bem interessante e vale a pena ampliar essa discussão, pois a pesquisa e a difusão de tecnologia, quando associadas às demais políticas públicas, fortalecerão a probabilidade de sua eficiência, reconhecendo a sociedade como biodiversa e plural.

Assim, é com muita satisfação que trazemos a todos os profissionais cujo objetivo é desenvolver nosso País, levando em consideração a necessidade de inclusão do agricultor familiar e de integração das políticas públicas, esta pequena contribuição, orientada por vários princípios do Direito Ambiental, com destaque ao do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana.

Adriano Venturieri

Chefe-Geral da Embrapa Amazônia Oriental

Sumário

A Regularização Ambiental e o Agricultor Familiar na Amazônia Legal a Partir da Lei N° 12.651 de 2012	9
Introdução.....	9
Definição Legal do agricultor familiar e a Lei n° 12.651/2012	14
Benefícios econômicos e o agricultor familiar a partir da Lei n° 12.651/2012.....	45
Regularização ambiental do agricultor familiar do Nordeste Paraense após a promulgação da Lei n° 12.651/2012	54
Orientações para regularização ambiental dos agricultores familiares do Projeto Inovagri	63
Considerações finais	67
Referências.....	70
Apêndice	72

A Regularização Ambiental e o Agricultor Familiar na Amazônia Legal a Partir da Lei Nº 12.651 de 2012

Syglea Rejane Magalhães Lopes
Silvio Brienza Júnior

Introdução

Esta pesquisa fez parte do Projeto Inovagri, de responsabilidade da Embrapa Amazônia Oriental, cujo objetivo geral foi contribuir para a recuperação de áreas alteradas na Amazônia Oriental, visando ao aumento do potencial produtivo florestal e subsidiar a adequação da legislação ambiental para propriedades familiares no que se refere às Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Áreas de Reserva Legal (ARLs). Nesse sentido, buscou-se avaliar a regularização ambiental do agricultor familiar na Amazônia Legal.

Os agricultores familiares, conforme amplamente divulgado com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), embora ocupem apenas 24% da área dos estabelecimentos rurais brasileiros, são os responsáveis por, aproximadamente, 70% do abastecimento do mercado consumidor doméstico de alimentos (MATTOS, 2015).

Ademais, pode-se associar a contribuição dessa atividade à manutenção da população rural no campo, bem como à segurança alimentar e diminuição da pobreza. Portanto, é inegável sua colaboração para a

área econômica e social do País. Mas é preciso investigar se as normas ambientais desenhadas para essa categoria podem ser cumpridas, levando-se em consideração a realidade amazônica paraense.

Dessa forma, esta pesquisa teve como parâmetro a Lei nº 12.561/2012, por conter previsão da regularização ambiental, que, não obstante abrangente, ao se reportar ao atendimento da legislação ambiental, manteve uma urgência em relação à manutenção e recuperação das APPs, das ARLs e de uso restrito, de modo que é essa a abordagem da presente pesquisa, com foco no agricultor familiar localizado no Estado do Pará. Os objetivos gerais foram analisar as exigências legais trazidas pela Lei nº 12.651/2012 e suas regulamentações, bem como as normas suplementares elaboradas no Estado do Pará, e identificar como essas exigências impactam o agricultor familiar localizado no Nordeste Paraense. Para isso, buscou-se identificar todas as referências ao agricultor familiar trazidas por essas normas. Em seguida, identificou-se se os agricultores/parceiros do projeto tiveram possibilidade de cumpri-las. A hipótese era de que seu cumprimento seria muito difícil para o agricultor familiar, em razão da dificuldade na regularização fundiária, no acesso aos instrumentos da política agrícola, florestal e ambiental, bem como aos direitos fundamentais, neste caso particular, a educação formal.

A regularização fundiária está relacionada a “um conjunto de procedimentos efetivados por uma instituição fundiária, norteados por legislação específica, que resulta na expedição de um documento ou título, capaz de assegurar ao seu detentor o exercício do direito de uso ou de propriedade do imóvel” (MARQUES; MALCHER, 2009, p.22-23).

No que diz respeito aos instrumentos das políticas públicas compreendidos, de acordo com Howlett (2011), como mecanismos disponibilizados ao poder público para o alcance dos objetivos das referidas políticas, estarão sendo trabalhados aqueles referentes à política agrícola que se encontram previstos na Lei nº 8.171, de 1991, dentre os quais: a assistência técnica e extensão rural, a mecanização,

o crédito. Referente à política florestal, é possível identificar na Lei nº 12.651, de 2012, por exemplo, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), a Cota de Reserva Ambiental (CRA) e o pagamento por serviços ambientais. Quanto à política ambiental, os mesmos encontram-se previstos na Lei nº 6.938, de 1981, com destaque para o licenciamento ambiental e espaços especialmente protegidos.

A área da pesquisa foi selecionada previamente pelo Projeto Inovagri e inclui os municípios de Bragança, Capitão Poço e Garrafão do Norte, todos localizados no Nordeste Paraense, com áreas de 2.091,90 km², 2.899,50 km² e 1.599,00 km², respectivamente (PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES, 2016).

Os municípios estudados possuem os seguintes quantitativos de áreas com remanescentes florestais, com base nos dados do Programa Municípios Verdes (2016): Bragança, 61,20 km² (2,93% do território do município); Capitão Poço, 341,50 km² (11,78% do território do município); Garrafão do Norte, 188,60 km² (11,29% do território do município).

As populações desses municípios estão estimadas consoante explicitação a seguir: Bragança, 113.165 habitantes; Capitão Poço, 51.899 habitantes; Garrafão do Norte, 25.051 habitantes. A população rural corresponde, em Bragança, a 35,85% do total; em Capitão Poço, a 58,68%; em Garrafão do Norte, a 65,61% (PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES, 2016).

O Projeto Inovagri trabalhou com 27 agricultores familiares e um agricultor que está fora dessa classificação, por possuir área superior a quatro módulos fiscais, o qual permaneceu por fazer parte do público-alvo previamente selecionado pela Embrapa. Desses agricultores, 9 localizam-se em Bragança, 9 em Capitão Poço e 10 em Garrafão do Norte. No Município de Capitão Poço, duas áreas pertencem a

associações. Todos os agricultores envolvidos participaram do projeto como parceiros.

A fase inicial da pesquisa foi feita por meio de levantamento das normas sobre a regularização ambiental dos agricultores familiares do Nordeste Paraense e as principais normas fundiárias, tanto federais quanto estaduais. Para isso, foram visitados sites dos órgãos ambientais e fundiários, bem como feitas visitas in loco para realização de entrevistas abertas com os técnicos responsáveis pela aplicação das referidas normas.

Em seguida, realizou-se pesquisa de campo aplicando-se entrevistas abertas aos agricultores/parceiros, com o objetivo de levantar as dificuldades quanto à regularização fundiária e ambiental de suas áreas. As entrevistas com os agricultores foram realizadas nos dias 20 a 24 de julho de 2015, com formulação de perguntas abertas, utilizando termos conhecidos dos entrevistados.

Em relação aos nove agricultores de Bragança, foram entrevistados oito, pois um estava viajando. Durante as entrevistas, tomou-se conhecimento de que um agricultor estava vendendo sua propriedade, motivo pelo qual foi excluído das análises¹, restaram sete. Em Capitão Poço, foram entrevistados sete dos nove agricultores, pois um não foi encontrado e dois são representantes da Associação de Produtores de Igarapé Grande (Apig) e da Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Carrapatinho (Acoopec), esses últimos foram excluídos uma vez que o foco se deu em relação às áreas individuais. Em Garrafão do Norte, foram entrevistados os dez agricultores.

Posteriormente, com o objetivo de analisar quais as estratégias políticas elaboradas pelo governo federal referentes à regularização ambiental dos agricultores familiares, no que diz respeito às APPs e ARLs,

¹ Em meados do mês de julho de 2016, tomou-se conhecimento, pela técnica do Projeto Inovagri, Maricélia Barbosa, de que este agricultor desistiu da venda.

prosseguiu-se com a pesquisa de campo, nos dias 31 de maio a 1º de junho de 2016, aplicando-se entrevistas aos técnicos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)², Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Ainda, objetivando-se identificar as estratégias de regulamentação ambiental dos agricultores familiares com foco nas APPs e ARLs por parte de outros estados da Amazônia Legal, foram selecionados o Acre, apontado como um estado avançado e com sucesso nessas ações, e o Estado do Amazonas, por constituir área com ampla dimensão geográfica e se compor de áreas de difícil acesso, à semelhança do Pará. Esses estados foram visitados no período de 2 a 4 de junho de 2016 e de 4 a 8 de junho de 2016, respectivamente. Por fim, foram entrevistados técnicos dos órgãos fundiários e ambientais, tanto federais quanto estaduais, localizados no Estado do Pará.

Após realizadas as entrevistas, os dados foram confrontados com exigências legais para regularização ambiental dos agricultores selecionados no estudo, com ênfase na manutenção e recuperação de APP e ARL e nas dificuldades enfrentadas, com o objetivo de refletir sobre a necessidade de propor novas estratégias que permitam a efetividade das referidas normas.

O documento final é composto, além da introdução e das considerações finais, de mais cinco partes: a identificação do agricultor familiar pela Lei nº 12.651/2012; o tratamento dado ao agricultor familiar nesta lei; os benefícios econômicos e o agricultor familiar a partir desta; a regularização ambiental do agricultor familiar do Nordeste Paraense após a promulgação da referida lei; orientações para regularização ambiental dos agricultores do Projeto Inovagri.

² Esse ministério foi extinto por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

O agricultor familiar e a Lei nº 12.651/2012

Definição Legal do agricultor familiar na Lei nº 12.651/2012

Para saber quem é o agricultor familiar tratado na Lei nº 12.651/2012, é necessário compreender os termos: agricultor familiar, agricultura familiar, pequena propriedade e propriedade familiar. Antes, porém, é necessário compreender o que vem a ser juridicamente imóvel rural. Assim, analisaram-se as normas que abordam o tema para compreender quem é o agricultor familiar na referida lei.

O imóvel rural é definido na Lei nº 4.504 de 1965, conhecida como Estatuto da Terra, em seu artigo 4º, inciso I: “[...] o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”. Portanto, sua principal característica é a destinação³ para o desenvolvimento de atividades agrárias.

O Estatuto da Terra, além de definir o imóvel rural, fez sua classificação em: propriedade familiar, empresa rural, minifúndio e latifúndio. Importa para a presente pesquisa destacar as principais características legais da propriedade familiar, objeto deste estudo. Esta se encontra prevista no artigo 4º, inciso II, da lei supramencionada, como aquela propriedade em que existam: exploração direta e pessoal pelo agricultor e sua família; absorção de toda força de trabalho; garantia da subsistência e progresso social e econômico. Ademais, área é a fixada para cada região e tipo de exploração e o trabalho, realizado com ajuda de terceiros só eventualmente.

³ Durante certo período, houve um conflito referente à teoria da destinação, trazido pela Lei nº 9.393, de 2003, que, ao regulamentar o Imposto Territorial Rural (ITR), utilizou para definir o imóvel rural a teoria da localização. Contudo, atualmente, esse conflito encontra-se superado por meio de decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que indica a necessidade de se utilizar a teoria da destinação.

A Lei nº 8.629 de 1993, reportou-se ao imóvel rural em seu artigo 4º, como prédio rústico de área contínua, independente de sua localização, que, imprescindivelmente, destina-se, ou possa se destinar, à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial. Portanto, o que o define é a destinação para atividades agrárias, independente de sua localização.

Assim, imóvel rural é toda área contínua destinada à exploração de atividades agrárias de forma direta e pessoal pelo agricultor familiar, que absorva toda força de trabalho e garanta a subsistência e progresso social e econômico, com ajuda eventual de terceiros, com a área fixada por região e tipo de exploração.

Dando prosseguimento às análises, quanto às demais definições, há que se trabalhar, preliminarmente, conforme o ordenamento jurídico agrário, com dois padrões, referenciais utilizados na classificação do imóvel rural; são eles: o módulo rural e o módulo fiscal (CARVALHO, 2012, p. 152).

O módulo rural foi previsto no Estatuto da Terra, em seu artigo 4º, inciso III, como “[...] a área fixada nos termos do inciso anterior”. Nesse caso, o inciso anterior define propriedade familiar. Trata-se, portanto, de uma unidade de medida expressa em hectares, utilizada como padrão de medida para a propriedade familiar.

O módulo rural é definido para cada propriedade e varia por tipo de exploração e região do País. Encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 55.891, de 1965. É calculado por propriedade e leva em consideração aspectos econômicos, uma vez que permite o sustento da família e o abastecimento do mercado pela força de trabalho direto e pessoal do trabalhador e sua família e eventualmente de terceiros; sociais, em razão de ser destinado à célula familiar; ambientais, ao impor respeito ao uso dos recursos naturais.

O módulo fiscal também é uma unidade de medida, criada pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1977. Diferente do módulo rural, é calculado em relação ao município a partir das áreas medianas dos imóveis rurais, do tipo de exploração preponderante e da renda obtida. Seu objetivo era estritamente tributário e usado como parâmetro para a determinação de alíquota do Imposto Territorial Rural (ITR). Foi assim até o advento da Constituição Federal de 1988, que previu em seu artigo 153, §4º, que o ITR não incidiria em pequenas glebas rurais, e estas passaram a ser definidas por meio do Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002, com base em dois critérios: tamanho do imóvel rural em hectare e região onde está localizado, desprezando-se o módulo fiscal.

Embora não seja mais utilizado para fins tributários, o módulo fiscal continuou sendo utilizado para outros fins, como estandar de classificação do imóvel rural para fins de reforma agrária, na Constituição Federal e na Lei nº 8.629 de 1993. A Carta Magna classificou o imóvel rural para fins de reforma agrária em pequena, média e grande propriedade. A pequena mede de um a quatro módulos fiscais, a média inclui as maiores de quatro até dez módulos fiscais, e as grandes medem mais de dez módulos fiscais. Ressalte-se não haver relação da pequena propriedade com a propriedade familiar; a relação que havia foi vetada pelo presidente da república à época. E a Lei nº 8.629/1993, ao regulamentar a reforma agrária, também reportou-se à pequena e à média propriedade nos moldes da previsão constitucional.

Outra utilização do módulo fiscal se deu por meio da Lei nº 11.326, de 2006, que estabeleceu diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, a qual também reportou-se ao referido módulo ao prever como um dos requisitos para ser considerado agricultor familiar não deter, a qualquer título, área maior que quatro módulos fiscais.

Ao compararmos o entendimento de propriedade familiar e agricultor familiar do Estatuto da Terra e da Lei nº 11.326 de 2006, verificam-

-se diferenças em relação à caracterização do termo. A Lei nº 11.326 de 2011 utiliza o módulo fiscal como parâmetro para definir a área mínima a ser ocupada pelo agricultor familiar, enquanto o Estatuto da Terra se reporta ao módulo rural. Outra diferença está na utilização preponderante da mão de obra familiar, enquanto a Lei nº 11.326 de 2006 possibilita que a renda familiar seja oriunda de um percentual mínimo de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento.

Ademais, a Lei nº 11.326 de 2006 incluiu como beneficiários dessa política, no artigo 3º, §2º, outras categorias: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais, desde que atendam algumas especificidades.

Verifica-se que a inclusão das demais categorias, desde que seja para usufruir das políticas destinadas aos agricultores familiares, pode ser interpretada como positiva, pois são povos, comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária.

Por fim, observou-se que a Lei nº 12.651, de 2012, ao tratar da propriedade familiar ou posse familiar, reporta-se àquela cuja exploração se dá mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, e inseriu os assentamentos e projetos de reforma agrária. Em seguida, reportou-se à Lei nº 11.326, de 2006, para informar sobre a obrigatoriedade do respeito aos requisitos dispostos em seu artigo 3º, quais sejam:

- I. não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II. utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III. tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV. dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

No parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 12.651, de 2012, houve a expansão das benesses concedidas aos agricultores familiares também a todos os imóveis rurais que meçam até quatro módulos fiscais, independente de serem ou não familiares, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo de seu território.

Deste modo, da análise do conjunto de normas, verificou-se que a Lei nº 12.651/2012, ao trabalhar o agricultor familiar, optou pelo descarte do Estatuto da Terra, ampliou a definição prevista na Lei nº 11.326, de 2006, ao incluir os projetos de assentamentos, e estendeu, para além dos povos e comunidades tradicionais, a toda propriedade de até quatro módulos fiscais os mesmos benefícios do agricultor familiar, independente de ser ou não propriedade familiar e/ou agricultor familiar.

Regularização ambiental de forma prioritária à manutenção e recuperação de áreas de preservação permanente e de reserva legal

A análise ambiental realizada tomou por base as Áreas de Preservação Permanente (APP) e as Áreas de Reserva Legal (ARL), pelo fato de a regularização ambiental prevista na Lei nº 12.651/2012 tê-las incluído como áreas prioritárias e pelo fato de as áreas estudadas não disporem de áreas de uso restrito.

Para abordar os referidos institutos, é imprescindível demonstrar que eles são espécies de espaços especialmente protegidos. Esses espaços encontram-se previstos como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, por meio da Lei nº 6.938, mais precisamente em seu artigo 9º, inciso VI, introduzido pela Lei nº 7.804, de 1989.

Como a Lei nº 6.938 de 1981 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, os referidos espaços encontram-se protegidos constitucionalmente. Essa proteção está contemplada no artigo 225, §1º, inciso III:

definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Esses espaços só podem ser suprimidos mediante lei e proíbe-se qualquer forma de uso que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

É possível inferir que os espaços especialmente protegidos devem ser entendidos como gênero, uma vez que abrigam espécies diferentes de áreas protegidas, dentre elas, as APPs e as ARLs.

As APPs são definidas no artigo 3º, inciso II, do Código Florestal de 2012, como:

área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Verifica-se sua imprescindibilidade ao equilíbrio do meio ambiente a partir de sua função ambiental, definida claramente na lei. O uso indevido e/ou supressão coloca em risco sua funcionalidade. Por isso, a Constituição Federal de 1988 veda, por meio do artigo 225, §1º, inciso III, usos que comprometam a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Portanto, não há dúvida quanto à imprescindibilidade das APPs. Nesse sentido, é indispensável lançar mão de dois conceitos trazidos pela Lei nº 9.985 de 2000, que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), pois, embora trate de uma espécie de espaço especialmente protegido, as unidades de conservação, esta lei traz conceitos que podem ser utilizados amplamente.

O primeiro é referente à preservação, definida no seu artigo 2º, inciso V, como: “[...] conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem à proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”.

O segundo conceito refere-se à proteção integral, definida no Snuc, no artigo 2º, inciso VI, como: “[...] manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”.

Esses conceitos foram utilizados para demonstrar a necessidade de as APPs serem entendidas como espaços especialmente protegidos na categoria de proteção integral, em razão de necessitarem manter os referidos espaços com utilização apenas indireta dos seus recursos ambientais.

A segunda espécie, as ARLs, foi definida na Lei nº 12.651, de 2012, artigo 3º, inciso III, como:

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

Compreende-se que as ARLs também são áreas que contribuem para manutenção do equilíbrio ambiental. Contudo, sua base está na conservação. E, mais uma vez, utilizaram-se definições do Snuc para se compreender legalmente o significado do termo conservação, previsto em seu artigo 2º, inciso II, como:

[...] conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável,

a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

As ARLs priorizam o uso sustentável dos recursos naturais. Mais uma vez, o Snuc prevê a definição em seu artigo 2º, inciso XI: “[...] uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”.

Percebe-se que tanto a APP quanto a ARL são importantes para o equilíbrio ambiental. Quando se relaciona a importância das florestas para manutenção da biodiversidade e da regulação do clima, é possível vislumbrar a relevância não só local e regional, mas, também, global.

Exigências para regularização ambiental do agricultor familiar

Ao abordar as exigências legais para regularização ambiental dos agricultores familiares localizados no Nordeste Paraense, é importante trazer esclarecimentos sobre a competência legislativa ambiental. Esta é prevista na Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu artigo 24, o qual estabelece caber à União legislar sobre normas gerais e, aos estados, legislar de forma suplementar, ou seja, complementando com aspectos de cunho regional a norma geral. Em seu artigo 30, inciso II, a Constituição prevê aos municípios a possibilidade de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Há, também, previsão, quando da ausência de norma geral, de os estados poderem legislar de forma plena, conforme §3º do artigo 24 da Carta Magna. Da mesma forma, em relação aos municípios, ao se reportar a possibilidade de legislar sobre assunto de interesse local.

Portanto, tratar das exigências legais para regularização ambiental dos agricultores do Nordeste Paraense significa analisar normas ambientais federais, estaduais e, quando houver, municipais. Nesse caso, as análises foram concentradas nas normas federais e do Estado do Pará.

Regularização ambiental na esfera federal

Inscrição do agricultor familiar no Cadastro Ambiental Rural

Conforme previsto no Decreto nº 7.830/2012, a regularização ambiental implica desenvolver atividades no imóvel rural, com o objetivo de atender às exigências da legislação ambiental, porém prioriza ações referentes à manutenção e recuperação de áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito, bem como a compensação da reserva legal, quando for o caso.

Objetivando implementar a regularização ambiental, foi inserido na esfera nacional o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Trata-se de um registro eletrônico de todos os imóveis rurais localizados no Brasil, com vistas a integrar informações em âmbito nacional que permitam traçar ações de planejamento, controle e monitoramento das atividades econômicas e combate ao desmatamento.

Inicialmente, a Lei nº 12.651/2012 previu em seu artigo 59 o prazo de 1 ano para que todos os imóveis rurais fossem inscritos no CAR, contado a partir da implementação desse cadastro. Este foi considerado implementado nacionalmente a partir da data de publicação da Instrução Normativa nº 2 do MMA, de 6 de maio de 2014. Portanto poderia ser prorrogada até maio de 2015.

A primeira prorrogação se deu em 5 de maio de 2015, por meio da Portaria nº 100 do MMA, que estendeu o prazo para 5 de junho de 2016. A segunda aconteceu em 5 de maio de 2016, por meio da Medida Provisória nº 724, prorrogando o prazo para maio de 2017, mas apenas para pequenos produtores rurais e agricultores familiares.

A terceira prorrogação estendeu o prazo a todos até 31 de dezembro de 2017, por meio da Lei nº 13.295, publicada no Diário Oficial da União, no dia 15 de junho de 2016. Esta ainda previu nova possibilidade de prorrogação por mais 1 ano pelo Poder Executivo.

Atualmente, conforme previsão no site do SFB, dos 397.836.864 ha de área passível de cadastro no Brasil, 359.604.160 ha já se encontram cadastrados, o que corresponde a 90,39% dos existentes no País. No caso do Estado do Pará, dos 56.836.278 ha passíveis de cadastro, 53.610.781 ha estão cadastrados, correspondendo a 94,32% no estado (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2016).

Identificaram-se as relações existentes na Lei nº 12.651/2012, entre o CAR e o agricultor familiar. A inscrição do agricultor familiar no CAR se encontra no artigo 55, que prevê como obrigatória apenas a apresentação dos documentos mencionados nos incisos I e II do §1º do art. 29, que incluem a identificação do proprietário e o comprovante da propriedade ou posse e o croqui indicando o perímetro do imóvel, as APPs e os remanescentes da ARL. O croqui é definido legalmente no Decreto nº 7.830, de 2012, no artigo segundo, inciso X, como:

representação gráfica simplificada da situação geográfica do imóvel rural, a partir de imagem de satélite georreferenciada disponibilizada via SICAR [Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural] e que inclua os remanescentes de vegetação nativa, as servidões, as áreas de preservação permanente, as áreas de uso restrito, as áreas consolidadas e a localização das reservas legais.

Previu, também, no artigo 53, que a captação das coordenadas geográficas para fins de localização da ARL ficará por conta dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) ou de instituição por ele habilitada. Garantiu a gratuidade para seu registro e apoio técnico e jurídico, além de prever em seu artigo 54, parágrafo único, a obrigação de o poder público estadual apoiar tecnicamente a recomposição dessas áreas.

Por fim, a previsão de maior importância, constante no artigo 53 dessa norma, foi incumbir ao poder público a prestação de apoio técnico e jurídico aos agricultores familiares.

A disponibilidade de apoio técnico e jurídico aos agricultores familiares foi bastante realista quando se está diante de agricultores familiares do município onde estão localizados os órgãos públicos. Nesse caso, supõe-se que tudo pode ser resolvido na sede do município, o que nem sempre é real, implicando algumas vezes a necessidade de esses agricultores irem até a capital, onde se encontra, por exemplo, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas), responsável ainda por grande parte da regularização ambiental no estado, inclusive referente aos três municípios estudados.

Outra dificuldade na inscrição da propriedade no CAR é o nível de escolaridade dos agricultores familiares, como exemplo tem-se os agricultores familiares trabalhados, com aproximadamente 80% com apenas o ensino fundamental I, o que dificulta profundamente sua inscrição no CAR sem que haja, de fato, o apoio técnico e jurídico do poder público de forma não onerosa. Portanto, cabe ao poder público disponibilizar os meios necessários para que o agricultor familiar possa inscrever-se no CAR. Conforme abordado anteriormente, a Lei nº 12.651/2012 incluiu os assentamentos e projetos de reforma agrária. Ressalte-se, em relação aos assentamentos, que todos se encontram inscritos no CAR perímetro. E o trabalho continua no intuito de realizar o cadastro individual dos assentados⁴.

Em se tratando dos assentamentos, não se pode desprezar a forte participação do Ministério Público Federal (MPF) na sua regularização ambiental, especialmente, em dois momentos. O primeiro, ao ajuizar ações em sete estados da Amazônia Legal – seis em 2012 e um em 2013 – objetivando a condenação do Instituto de Colonização e

⁴ Entrevista aplicada em 31 de maio de 2016, ao Coordenador Geral de Meio Ambiente do Inca, em Brasília, João Augusto Scaramello.

Reforma Agrária (Incra) pelos danos perpetrados. Os estados envolvidos foram: Pará, Amazonas, Rondônia, Roraima, Acre, Mato Grosso e Maranhão. E o segundo quando o MPF firmou termo de compromisso, em 8 de agosto de 2013, com o Incra de Brasília, cujo objeto foi o ajustamento da conduta do Incra naquilo que se refere à gestão de assentamentos com passivo ambiental, localizados na Amazônia Legal, visando à extinção, com julgamento do mérito, das ações civis públicas supra referidas. Nesse termo de compromisso consta a obrigação do Incra de requerer o CAR individual e o licenciamento ambiental em assentamentos. Nesse sentido, a instituição se viu obrigada a contratar a prestação de serviço para realização do CAR⁵.

Por fim, deve-se ressaltar o esforço dos governos estaduais, em especial Acre, Amazonas e Pará, ao buscarem estratégias para consolidar a inscrição dos agricultores familiares no CAR, uma vez que têm como parte de seus objetivos inscrever todos os imóveis que medem até quatro módulos fiscais. Para isso, estão sendo apoiados pelo Projeto Fundo Amazônia. Nos estados do Pará e do Acre, as atividades já iniciaram e, no Amazonas, as negociações estão em conclusão.

Regularização fundiária no processo de regularização ambiental

De acordo com Marques e Malcher (2009, p.22-23), a regularização fundiária de imóvel rural é: “um conjunto de procedimentos efetivados por uma instituição fundiária, norteados por legislação específica, que resulta na expedição de um documento ou título, capaz de assegurar ao seu detentor e exercício do direito de uso ou de propriedade do imóvel”.

Verifica-se que, embora os dados para inscrição no CAR sejam declaratórios, conforme previsão do artigo 16 da Instrução Normativa nº 2, de 6 de maio de 2014, posteriormente precisarão

⁵ Cópia do Termo de Ajustamento de Conduta encaminhada via *email*, por Leonardo Andrade Macedo, Procurador da República de Uberlândia, MG.

ser comprovados. Nesse caso, a regularização ambiental é um dos aspectos a ser comprovado. Há, por conseguinte, forte relação da regularização fundiária com a ambiental.

Dessa forma, incluiu-se a regularização fundiária, por consistir em uma etapa imprescindível ao agricultor familiar para ter sua regularização ambiental e acesso aos instrumentos da política agrícola, ambiental e florestal.

Como bem explanado por Alencar et al. (2016), ainda que esteja a se referir aos assentamentos, sua análise é pertinente para as demais áreas, ao apontar a insegurança jurídica quanto à posse da terra como uma contribuição negativa em relação à conservação da floresta, uma vez que desestimula investimentos e práticas produtivas de longo prazo.

Stella et al. (2015) também colocam a relevância da regularização ambiental ao lado da fundiária, ao afirmarem que a regularização é um dos elementos que irá contribuir para viabilização do aumento da rentabilidade nas áreas abertas e valorização da floresta em pé. Isso permitirá ao agricultor familiar acessar as linhas de financiamento e de investimento no assentamento, e tornará possível trazer instrumentos técnicos para facilitar o processo de regularização dos lotes e das atividades produtivas.

É importante ressaltar que estar regularizado, do ponto de vista fundiário, não implica dispor do título de propriedade, mas de documentos que lhes garantam a posse da terra. No caso particular do público-alvo desta pesquisa, que incluiu assentados da reforma agrária e agricultores familiares fora de assentamentos, estes terão o reconhecimento de suas áreas por documentos distintos.

Referente aos assentados, como estão em assentamentos federais, a Constituição estabelece que os beneficiários de imóveis rurais pela reforma agrária receberão título de domínio ou de concessão de uso.

Atualmente, o Incra firma inicialmente com o assentado o Contrato de Concessão de Uso (CCU), transferindo o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e lhes assegurando o acesso à terra, aos créditos disponibilizados pelo Incra e a outros programas do governo federal. Verificou-se a necessidade de estar regular, do ponto de vista fundiário, mediante o CCU, para que o assentado possa acessar a terra em si, os créditos e outros programas.

Após o prazo de 10 anos, a Lei nº 8.629/1993 prevê que o assentado receberá o título de domínio da área, desde que tenha cumprido as cláusulas do CCU e tenha condições de cultivar a terra e de pagar o título de domínio em 20 parcelas anuais.

Referente aos agricultores que não estão incluídos no programa de reforma agrária, mas que estejam localizados em glebas federais, desde que estas se encontrem discriminadas e arrecadadas, há um programa de regularização fundiária que merece destaque, o Programa Terra Legal, que inclui a regularização de terras federais e/ou estaduais.

O Programa Terra Legal Amazônia é um programa de regularização fundiária, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁶, desenhado exclusivamente para a Amazônia Legal. A intenção, com esse programa, é regularizar as ocupações legítimas, com prioridade para os pequenos produtores e as comunidades locais.

A Lei nº 11.952/2009 previu os requisitos a serem cumpridos pelo ocupante e seu cônjuge ou companheiro que desejem a regularização da ocupação: a) ser brasileiro nato ou naturalizado; b) não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; c) não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural (ressalvadas as situações admitidas pelo Incra); d) ter sua principal atividade econômica baseada na exploração do imóvel e não exercer cargo ou emprego público no Incra, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na Secretaria do Patrimônio

⁶ Ministério extinto por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos estaduais de terra; e) ter comprovadamente ocupação anterior a dezembro de 2004 (o atual ocupante pode ter chegado depois dessa data e requerer a regularização se ele conseguir provar que a ocupação já existia na data limite, antes de ele chegar).

Verificou-se a importância da regularização fundiária para esse processo, ao se constatar, por parte dos estados do Amazonas, Acre e Pará um esforço conjunto entre órgãos federais e estaduais, da área ambiental e fundiária, em ações de mutirão, com o objetivo de regularizar áreas tanto do ponto de vista fundiário quanto ambiental. Além disso, sempre que o governo chega com a proposta do CAR, a expectativa dos agricultores é quanto à regularização fundiária.

Agricultores familiares e áreas consolidadas

As áreas consolidadas referem-se aos imóveis rurais onde existia ocupação antrópica anterior à data de 22 de julho de 2008, incluindo edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, nesse caso, admitindo, inclusive, a adoção do regime de pousio.

O objetivo do legislador foi dar tratamento diferenciado aos agricultores familiares que tivessem desenvolvido atividades econômicas, ainda que de forma irregular, em áreas de reserva legal e de preservação permanente, desde que utilizadas anteriormente a 22 de julho de 2008. Depreende-se que o legislador utilizou essa data por se referir à data de publicação do Decreto nº 6.514/2008, que regulamentou as infrações e sanções administrativas relativas ao meio ambiente, e com isso abrangeu o maior número possível de infratores ambientais.

Houve, contudo, forte distinção nesse tratamento em relação às ARLs e APPs. No que concerne à ARL, o agricultor familiar pode tê-la utilizado até 100%, sem nada ter que recuperar. É o que se depreende da interpretação do artigo 67 da Lei nº 12.651/2012: “[...] a Reserva

Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008 [...]”.

Em relação à APP, foi prevista a necessidade de recuperação, mas com previsão de tamanhos inferiores ao previsto anteriormente, ou seja, permitiu-se e/ou consolidou-se o uso de atividade econômica em uma parte da APP dos agricultores familiares. Nesse caso, o agricultor familiar precisará recuperar uma parte da área alterada, conforme a Tabela 1.

Tabela 1. Áreas de Preservação Permanente localizadas em áreas consolidadas.

Tipologia	Módulo Fiscal	Metros	Parâmetro
Ao longo dos cursos d'água	Até 1	5	Contados a partir da calha do leito regular, independente da largura do curso d'água
	> 1 até 2	8	
	> 2 até 4	15	
Em torno de nascentes e olhos d'água		15	Contados em raio
Entorno de lagos e lagoas naturais	Até 1	5	Contados em faixas marginais com larguras mínimas
	> 1 até 2	8	
	> 2 até 4	15	
Veredas	Até 4	30	Em projeção horizontal, delimitadas a partir do espaço brejoso e encharcado, de largura mínima

Na Tabela 1 estão APPs com previsão para consolidação de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural desenvolvidas até a data de 22 de julho de 2008. O Código Florestal especificou os tipos de APP e estipulou, a partir do tamanho mensurado em módulos fiscais, quanto de área poderá ser mantida com a atividade. Trabalhou-se apenas com as áreas que medem até quatro módulos fiscais, objeto dessa análise, bem como com os projetos de assentamento, pelo fato de estes estarem incluídos pela Lei nº 12.651/2012.

Percebe-se a flexibilização na utilização de APP referente aos imóveis rurais que medem até quatro módulos fiscais. Nesse caso, observa-se que o legislador desconsidera a função da APP ao relacionar a possibilidade de redução em razão do tamanho da área. O legislador também permite o uso das bordas de tabuleiros em áreas de até quatro módulos fiscais, sem se referir à necessidade de estarem localizadas em áreas consolidadas.

Por fim, as APPs poderão ser utilizadas quando estiverem em situações que caracterizem utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto. Importa citar duas dessas situações voltadas para os agricultores familiares. A primeira, de interesse social, que incluiu a pequena propriedade ou posse rural familiar ou povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área. A segunda refere-se à atividade de baixo impacto em que se prevê a possibilidade de construção de moradia de agricultor familiar, em que o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores, a exploração agroflorestal e o manejo florestal sustentável, incluindo a extração de produtos não madeireiros.

Verifica-se, portanto, um tratamento especial aos agricultores familiares no intuito de lhes permitir o uso de 100% das suas ARLs, caso tenham feito esse uso antes de 22 de julho de 2008. Nesse caso, não há que se falar em recuperação de ARL para eles. Diferente em relação às APPs, pois estas permanecem, ainda que em tamanhos inferiores, e os agricultores referidos estão obrigados a recuperá-las.

Toda essa interpretação deve ser estendida, também, aos assentados, conforme previsão na Lei nº 12.651/2012, em seu artigo 3º, inciso V, que acrescentou os assentamentos e projetos de reforma agrária. Mas há que se discutir em maior profundidade sobre o passivo ambiental em assentamentos, a fim de não se penalizar o assentado.

Pesquisa realizada por Alencar et al. (2016) conclui que uma boa parte dos assentamentos localizados na Amazônia Legal são áreas que chegaram ao Incra com passivos ambientais. Ao analisarem dados referentes a 815 assentamentos criados entre 1997 e 2003, verificaram que 46% já se encontravam desmatados antes de sua criação. Dos 736 assentamentos criados entre 2004 a 2008, a média era de 46%, e, nos 208 criados a partir de 2009, a média foi de 33% de área desmatada antes de sua criação. Para o período de 1997 até 2014, somente 10% dos assentamentos foram criados em áreas integralmente cobertas por florestas.

Portanto, há com base nos dados levantados por Alencar et al. (2016), a indicação de inúmeros assentamentos que chegam ao Incra já desmatadas por outros que não os clientes da reforma agrária, tampouco pelo Incra, e que, possivelmente, lucraram por meio de prática criminosa.

Como a recuperação dessas áreas é uma obrigação real⁷, ao comprá-las, ou desapropriá-las, trazendo para seu patrimônio, o Incra torna-se responsável por sua recuperação e pode entrar com ação regressiva, objetivando ser ressarcido dos gastos com a recuperação. O que não se pode é aceitar a transferência de responsabilidade ao assentado de infração e/ou crime cometido por outros agricultores que se beneficiaram e lucraram com a prática infracional e/ou criminosa. E, menos ainda, transferir o ônus ao assentado da área já desmatada e da qual o Incra tem ciência do desmatamento.

Ressalta-se, ainda, a necessidade de o Incra identificar a existência de áreas consolidadas para identificação da ARL, pelo fato de receber o mesmo tratamento dos agricultores familiares, ou seja, é obrigado a manter apenas o que existia de vegetação até a data de 22 de julho de 2008.

⁷ Conforme previsão da Lei nº 12.651/2012, artigo 2º, §2º, que estabelece: “As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural”.

Programa de Regularização Ambiental (PRA)

Para recuperação das áreas consideradas irregulares, houve previsão, na Lei nº 12.651/2012, do Programa de Regularização Ambiental (PRA), a ser instituído pela União, estados e Distrito Federal.

O prazo legal concedido para sua implantação foi de 1 ano, contado a partir da publicação dessa lei, prorrogável por mais 1 ano. Assim, o PRA poderia ser prorrogado até 28 de maio de 2014. No caso do Estado do Pará, o PRA foi implantado em 2015.

Quanto à adesão ao PRA, o prazo é contado a partir de 1 ano após sua implantação e pode ser prorrogado por mais 1 ano. Contudo, esse prazo foi inicialmente prorrogado até 5 de maio de 2017, apenas para pequenas propriedades e agricultores familiares, por meio da Medida Provisória nº 724, de 4 de maio de 2016.

Ressalte-se, ainda, em relação a esse prazo, como a lei exige que para aderir ao PRA há necessidade de se estar inscrito no CAR, e levando em consideração que o prazo para inscrição no CAR foi prorrogado para 31 de dezembro de 2017, o prazo para inscrição no PRA deverá ser alterado, embora não se tenha localizado nenhum documento legal informando essa alteração.

O Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, estabeleceu normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental e estabeleceu como instrumentos desse programa: o CAR, o Termo de Compromisso (TC), o Projeto de Recomposição de Áreas Alteradas (Prad) e as Cotas de Reserva Ambiental (CRA).

O CAR é condição obrigatória para adesão ao PRA. O termo de compromisso é o documento formal de adesão ao PRA. O Prad é o instrumento de planejamento das atividades a serem desenvolvidas para recuperação das áreas alteradas. E o CRA é um título nominativo

representativo de área com vegetação nativa existente ou em processo de recuperação.

Esses instrumentos ficarão à disposição daqueles que desejem aderir ao PRA. Essa adesão se dará em relação às infrações nas APPs e ARLs cometidas antes de 22 de julho de 2008. Conforme prevê a Lei 12.651/2012, o procedimento para adesão ao PRA inclui, inicialmente, a inscrição do imóvel rural no CAR e a solicitação ao órgão ambiental de adesão ao PRA. Este órgão providenciará a elaboração do termo de compromisso mediante a apresentação por parte do interessado do Prad. Somente após esse procedimento é que haverá possibilidade de suspensão das multas aplicadas, desde que estas sejam referentes a desmatamento em áreas de ARL e/ou APP.

Como inexistente a necessidade de recuperação de ARL aos agricultores familiares que desmataram essas áreas antes de 22 de julho de 2008, tratou-se apenas de trabalhar em relação à recuperação da APP. Para a recuperação de APP, há previsão para imóveis de até quatro módulos fiscais, em que se inserem os agricultores familiares, desde que, somadas todas as APPs do imóvel, não ultrapassem 10% da área total do imóvel com área total de até dois módulos fiscais e 20% para os que forem acima de dois até quatro módulos fiscais.

A Lei 12.651 de 2012 previu, ainda, às APPs, por meio do seu artigo 61-A, §13, incisos de I a IV, as seguintes formas de recomposição: condução de regeneração natural de espécies nativas; plantio de espécies nativas; plantio de espécies nativas conjugado com regeneração de espécie nativas; plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% da área total a ser recomposto, no caso dos imóveis a que se refere o inciso V, do caput do artigo 3º.

Atualmente, o governo federal estuda mecanismos que viabilizem a recuperação das ARLs e APPs, independente de pertencerem ou não aos agricultores familiares. Em junho de 2016, o MMA, por

meio da Secretaria de Floresta, realizou uma oficina com o objetivo de discutir proposta elaborada por consultor contratado pelo MMA, com pesquisadores convidados, representando cada um dos biomas brasileiros. O objetivo principal é viabilizar formas de recuperação, indicando um menu de possibilidades de recuperação por bioma⁸.

Há, até mesmo, uma minuta de Plano Nacional de Recuperação de Vegetação Nativa (Planaveg)⁹, cujo objetivo é ampliar e fortalecer as políticas públicas, incentivos financeiros, mercados, boas práticas agropecuárias e outras medidas necessárias para a recuperação da vegetação nativa de pelo menos 12,5 milhões de hectares nos próximos 20 anos (BRASIL, 2014). Sendo a previsão para recuperação principalmente em APP e ARL.

Há também a construção de website na Embrapa, em que estarão elencadas todas as tecnologias trabalhadas por essa empresa, a fim de que sejam disponibilizadas para aqueles que desejarem recuperar suas ARL e APP¹⁰.

Outra previsão da norma federal se dá aos infratores que desmataram essas áreas após 22 de julho de 2008. Nesse caso, inexistem benefícios previstos na lei federal; ao contrário, ela dá ênfase na necessidade de punição, conforme previsto no artigo 9º, §1º do Decreto nº 8.235 de 5 de maio de 2014. Contudo, há na Lei 9.605/1998 e no Decreto nº 6.514/2008 a possibilidade ao infrator de solicitar a conversão de multa em serviços ambientais, desde que a solicitação seja aceita pelo órgão ambiental e, também, seja assinado termo de compromisso com responsabilidade pela recuperação da área quando for o caso, apresentando, inclusive, projeto.

⁸ Entrevista realizada no dia 1º de junho de 2016, com André Jardim e Otávio Gadiani Ferrarini, analistas ambientais da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA.

⁹ Entrevista realizada no dia 1º de junho de 2016, com Juliana Simões, diretora de extrativismo do MMA.

¹⁰ Entrevista realizada no dia 1º de junho de 2016, com Juliana Simões, diretora de extrativismo do MMA.

No caso dos assentados da reforma agrária, também haverá necessidade de o Incra levantar a data em que o agricultor familiar foi efetivamente assentado e comparar, por meio de imagens de satélite, se houve desmatamento posterior a essa data. Somente nesse caso o assentado deverá ser responsabilizado, ou seja, se deu causa àquele desmatamento.

Em ambos os casos, os Termos de Compromisso deverão ser devidamente cumpridos, pois só haverá extinção da multa aos que praticaram infrações antes de 22 de julho de 2008, ou conversão dela caso a prática tenha se dado posterior a essa data; caso contrário, serão executados, pois ambos os termos têm força de título executivo, garantindo aos órgãos ambientais sua execução imediata.

Regularização ambiental no Estado do Pará

Breve histórico do CAR no Estado do Pará

O Estado do Pará já dispunha de CAR com base no Decreto nº 1.148, de 17 de julho de 2008. Na época, a construção desse modelo incluiu visita ao Estado de Mato Grosso, que utilizava a Licença Ambiental Única (LAU). Esta era voltada para autorização de desmatamento com ênfase na regularidade das APP e ARL, utilizando o georreferenciamento¹¹.

Durante a visita, questionaram-se quanto à análise dos impactos das atividades a serem desenvolvidas nessas áreas e como se davam as análises. Verificou-se que não existiam análises sobre as atividades, apenas em relação à área. Na ocasião, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema) havia contratado a mesma consultoria utilizada em Mato Grosso, e esta desejava replicar o mesmo modelo no Pará. Todavia, houve manifestação contrária por técnicos dessa secretaria, por se entender que a LAU não poderia ser considerada

¹¹ A autora participou dessa visita.

como licenciamento ambiental, uma vez que não analisava o impacto da atividade a ser desenvolvida, mas apenas se o imóvel atendia às exigências referentes às APPs e ARLs. Essa análise também foi confirmada em documento publicado em 2006, do qual se extraiu o seguinte trecho (SISTEMA..., 2006, p.38):

Portanto, do ponto de vista jurídico, a LAU é uma licença ambiental. O sistema precisa ser aprimorado, para incorporar outras variáveis que não sejam estritamente a autorização de desmatamento e a regularidade em relação ao Código Florestal.

Observa-se que haver no documento questionamentos quanto ao uso da LAU, porquanto, se era licença, não poderia se ater à simples autorização de desmate com foco na legalização da APP e da ARL. Assim, no caso do Pará, após ampla discussão, chegou-se à conclusão de que as atividades desenvolvidas em Mato Grosso com a denominação de LAU passariam a denominar-se, no Estado do Pará, Cadastro Ambiental Rural.

Foi assim que, em 2008, o Estado do Pará regulamentou o Cadastro Ambiental Rural por meio do Decreto nº 1.118, que continua em vigor. O artigo 1º prevê o CAR como instrumento da política estadual de florestas e do meio ambiente e passou a obrigar todo imóvel rural a se cadastrar. Assim, quando a Lei nº 12.651/2012 regulamenta o CAR em âmbito nacional, legitima instrumento já utilizado no Estado do Pará.

O CAR está previsto como uma fase prévia ao Licenciamento Ambiental Rural (LAR), instrumento de licenciamento ambiental destinado à realização de atividades produtivas nos imóveis rurais situados no Estado do Pará, conforme previsão no Decreto estadual nº 216, de 22 de setembro de 2011, artigo 2º, inciso VI.

Portanto, somente após comprovar a propriedade e/ou posse, sua localização devidamente georreferenciada e a documentação do proprietário é que se emite o CAR.

Havia, inclusive, um sistema específico para realização do CAR no Estado do Pará: o Sistema de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (Simlam).

Contribuição do Ministério Público Federal para além da obrigação de inscrição no CAR do Pará

O Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) acionaram judicialmente, no dia 1º de junho de 2009, os produtores e empresas acusadas pelo desmatamento de 157 mil hectares no Pará. As ações exigiam indenizações na ordem de R\$ 2 bilhões de reais aos pecuaristas, apontados como responsáveis pelo desmatamento ilegal e os frigoríficos foram incluídos por comprarem gado proveniente dessas áreas. Ao mesmo tempo, o MPF encaminhou a 69 clientes desses frigoríficos recomendações para que não adquirissem seus produtos, a fim de evitar o incentivo à cadeia produtiva associada ao desmatamento ilegal e ao trabalho escravo na região (BRASIL, 2009).

Essas medidas levaram os donos dos frigoríficos a procurarem o MPF, com o objetivo de firmarem Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), os quais ficaram conhecidos como o “TAC da Carne”. Os frigoríficos assumiram o compromisso de comprar gado apenas de fazendas regularizadas do ponto de vista ambiental e sem problemas com trabalho escravo. Para poder vender aos frigoríficos, foi exigido dos produtores que tivessem seus imóveis rurais incluídos no CAR, tivessem planos de regularização de áreas degradadas aprovados, fizessem o licenciamento ambiental de suas atividades e respeitassem a legislação trabalhista.

O impacto da ação do MPF foi tão forte que a pressão dos pecuaristas cresceu sobre o governo do estado. Este, junto com os municípios, viram-se obrigados a assumir o compromisso de acelerar a adoção de políticas públicas para redução do desmatamento e modernizar a cadeia

produtiva da agropecuária. O TAC impôs ao governo, entre outras medidas, estruturar um cadastro informatizado das propriedades rurais.

Os municípios, por sua vez, foram chamados pelo MPF a assinar TAC, concordando em celebrar pactos locais contra o desmatamento ilegal, ação firmada pela prefeitura, associações de produtores e trabalhadores rurais e entidades da sociedade civil. Também, exigiu aos municípios implantar uma estrutura mínima de gestão ambiental, com capacidade para monitorar e fiscalizar o desmatamento no âmbito de seus territórios.

No ano de 2011, o governo do estado instituiu o Programa Municípios Verdes (PMV) por meio do Decreto nº 54 de 30 de março. Nele, o governo institucionalizou os compromissos assumidos com o MPF por meio do TAC, disponibilizando recursos para execução das atividades. Portanto, atendendo às exigências do MPF, o PMV se destina, conforme previsão em seu artigo 1º, a:

dinamizar a economia local em bases sustentáveis por meio de estímulos para que os municípios paraenses melhorem a governança pública municipal, promovam segurança jurídica, atraiam novos investimentos, reduzam desmatamento e degradação, e promovam a recuperação ambiental e a conservação dos recursos naturais.

No site do PMV há orientações aos municípios de como deverão proceder para se inscreverem no programa e destaca como primeiro passo a assinatura do termo de compromisso com o Ministério Público Federal e do Termo de Adesão, diretamente com o PMV. Também, especificam sete metas a serem alcançadas, que incluem:

- 1) Celebrar o pacto local contra o desmatamento, envolvendo a sociedade civil e governanças locais.
- 2) Criar o grupo de trabalho municipal de combate ao desmatamento ilegal.
- 3) Realizar as verificações em campo dos focos de desmatamento

ilegal e reportar ao programa.

4) Manter a taxa anual de desmatamento abaixo de 40 km² (com base nos critérios do Prodes/Inpe).

5) Possuir mais de 80% da área municipal cadastrada no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

6) Não fazer parte da lista do Ministério do Meio Ambiente (MMA) dos municípios que mais desmatam na Amazônia.

7) Possuir sistema e órgão municipal de Meio Ambiente estruturados.

Ainda no ano de 2011, o PMV foi institucionalizado e passou a dispor de organização própria, coordenado pelo Secretário Extraordinário de Estado, conforme Decreto s/nº publicado no Diário Oficial do Estado (DOE), em 23 de novembro de 2011, com o apoio de um Comitê Gestor composto por representantes da sociedade civil e do governo do estado.

Atualmente, o PMV desenvolve projeto com o Fundo Amazônia com o objetivo de apoiar a “implementação em larga escala do cadastro ambiental rural (CAR) e fortalecer a gestão ambiental municipal, de modo a contribuir para o combate ao desmatamento ilegal e à degradação florestal no Estado do Pará” (PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES, 2016). Esse projeto é destinado aos imóveis rurais que medem até quatro módulos fiscais, nos quais os agricultores familiares então inseridos.

Verificou-se apoio similar por parte do Fundo Amazônia ao Estado do Acre, já em plena execução. No Estado do Amazonas essa ação se encontra em negociação. Todos, porém, com o foco na regularização ambiental de imóveis com até quatro módulos fiscais.

O CAR no Pará, após a Lei nº 12.651/2012

Com a criação do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), por meio do Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que tem como um dos objetivos receber, gerenciar e integrar os

dados do CAR de todos os entes federativos, houve previsão aos entes federativos que já dispunham de sistema para cadastramento de imóveis rurais do dever de integrar sua base de dados ao Sicar, o que obrigou os estados a fazerem parte desse sistema.

No Estado do Pará, essa adesão ocorreu recentemente por meio da Portaria nº 654, de 7 de abril de 2016. No momento, os dados estão sendo atualizados, uma vez que, quando estes foram inseridos no Simlam, ainda vigia o Código Florestal de 1965, alterado pela Medida Provisória 2.166-67/2001, e a Lei nº 12.651/2012 trouxe novas exigências e permissibilidades.

Constatou-se que ainda vigora o Decreto Estadual nº 1.148/2008, responsável pela regulamentação do CAR no Pará, portanto anterior à Lei Federal nº 12.651/2012. Entretanto, muitos dos seus artigos não vigoram mais, em razão de estarem incompatíveis com a norma geral, pois, de acordo com a Constituição Federal, embora os estados possam legislar de forma plena na ausência de norma geral, caso advenha norma geral e ela contenha incompatibilidades com a estadual, esta perderá sua eficácia no que for incompatível a federal. Foi exatamente o que aconteceu.

Regularização fundiária no processo de regularização ambiental no Estado do Pará

Conforme tratado anteriormente, há necessidade de o agricultor familiar realizar a regularização fundiária de sua área. Caso as áreas utilizadas incidam em terras públicas estaduais, também precisarão seguir orientações específicas.

No caso do Estado do Pará, há previsão constitucional referente à alienação de terras públicas. A Lei nº 7.289, de 2009, regulamentou a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso e permissão de passagem das terras públicas pertencentes ao Estado

do Pará. Esta lei encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 2.135, de 2010, além do Decreto nº 57, de 1969, em vigor.

Com base na análise dessas normas e levando em consideração que o público-alvo são os agricultores familiares, cujas áreas previstas será de no máximo quatro módulos fiscais e, levando em consideração que o maior módulo do Pará chega a 75 ha, suas áreas chegarão no máximo a 300 ha. Nesse caso, haverá três possibilidades: destinação não onerosa, destinação onerosa e criação de projetos de assentamentos.

Quanto à destinação não onerosa aplicada para áreas de até 100 ha, doada pelo estado, com titulação definitiva inegociável por 10 anos, é preciso que o agricultor atenda aos seguintes requisitos previstos no artigo 28, incisos de I a V, do Decreto Estadual nº 2.135, de 2010:

- I- não ser proprietário, ou ocupante ou possuidor de outra área rural;
- II- comprovar a moradia permanente e cultura efetiva pelo prazo de 1 (um) ano;
- III- ter sua principal atividade sustentada em exploração agropecuária, agroindustrial e/ou extrativa;
- IV- não haver legítima contestação de terceiros sobre a área; manter a exploração de acordo com a legislação ambiental vigente;
- V- não ter sido beneficiário com alienação ou concessão de terras do Poder Público.

A destinação onerosa é para áreas acima de 100 ha até 500 ha, trata-se de venda direta pelo estado, com titulação definitiva e cláusulas resolutivas. A Lei Estadual nº 7.289 de 2009 exige que esta só poderá ser realizada com legítimo ocupante, estes deverão comprovar os seguintes requisitos conforme artigo 7º, §2º, incisos de I a VII desta lei:

- I – comprove a morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de cinco anos;
- II – não seja proprietário, ocupante ou possuidor de outra área rural, exceto, aqueles que adquirirem através de alienações onerosas;

- III – comprovar o uso produtivo e social da propriedade;
- IV – não haja legítima contestação de terceiros sobre a área
- V – mantenha exploração de acordo com a legislação ambiental vigente;
- VI – não tenha sido beneficiado com a concessão de terras do Poder Público;
- VII – achar-se em dia com a taxa de ocupação.

Por fim, vale ressaltar a obrigação do estado imposta pela Constituição Estadual, em seu artigo 239, quando se tratar de terras públicas e devolutas discriminadas, na área rural, de destiná-la para assentamentos agrícolas e preferencialmente a trabalhadores rurais que utilizam a força de trabalho familiar. O estado dispõe de regulamentação para a criação de assentamentos, inclusive com possibilidade de serem incluídos na lista de beneficiários da reforma agrária do Incra, que disponibilizará acesso aos instrumentos da política agrícola¹².

Destacam Marques e Malcher (2009) a diferença do significado de assentamento quando usado no estado. Enquanto a União utiliza esse termo para se reportar a áreas privadas desapropriadas e destinadas à reforma agrária, o estado o emprega como uma forma de regularização fundiária em terras públicas estaduais, pelo fato de a pessoa já morar no local.

No caso dos assentamentos, a titulação se dará por meio de contrato de concessão de direito de uso, que poderá ser individual ou coletiva. Nesse caso, o beneficiário não receberá o título definitivo.

¹² Esses instrumentos encontram-se previstos no artigo 4º, incisos de I a XIX, da Lei nº 8.171, de janeiro de 1991.

Programa de Regularização Ambiental no Estado do Pará

Em 2013, houve uma primeira regulamentação por meio do Decreto Estadual nº 741, sobre a prorrogação do prazo para implantação do PRA, estendido para 25 de maio de 2014. A segunda regulamentação foi por meio do Decreto Estadual nº 1.379, de 3 de setembro de 2015, que criou o PRA e deu outras providências.

Dentre outras providências elencadas no Decreto Estadual nº 1.379/2015, tem-se a regulamentação para adequação ambiental dos imóveis rurais com desmatamento ocorrido antes e depois de 22 de julho de 2012. Em seguida, foram editadas instruções normativas da Semas, com o objetivo de estabelecer os procedimentos.

Esse decreto trouxe, também, procedimentos especiais para os agricultores familiares. Informa que haverá procedimento especial simplificado para recomposição das APPs embora não os descreva. Disponibiliza assistência para adesão ao PRA por meio do órgão público responsável pela assistência técnica rural do estado ou outros entes com que o órgão ambiental venha a estabelecer parcerias. Autoriza, à semelhança da norma federal, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto, dispensando a recomposição das APPs, bem como inclui, para regularização da APP, o plantio de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, de espécies nativas ou exóticas, cultivadas em sistema intercalar nas margens dos cursos d'água.

Trouxe os mesmos instrumentos da esfera federal para o PRA, a saber: CAR, Termo de Compromisso Ambiental (TCA), Prad e CRA. Previu, ainda, à semelhança da Lei Federal 12.651/2012, que áreas com remanescentes de vegetação nativa em percentual inferior ao previsto nessa lei serão constituídas com a área ocupada com a vegetação nativa existente.

Ao final, houve previsão de monitoramento, com os objetivos de acompanhar a implementação das obrigações assumidas, observar a evolução da regularização das áreas e fiscalizar e verificar possíveis descumprimentos. Não previu assistência técnica ao agricultor familiar para elaboração e execução do Prad quando necessário nem o acompanhamento das atividades para orientar o agricultor sobre como fazer, além de como obter lucros com a recuperação por meio dos instrumentos econômicos previstos em âmbito federal e estadual.

O Pará também regulamentou por meio da Instrução Normativa nº 2, de 18 de maio de 2016, procedimentos para adequação ambiental dos imóveis, cujo desmatamento tenha ocorrido após 22 de julho de 2008. De acordo com o artigo primeiro, refere-se aos imóveis que estejam na lista oficial do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), e apenas para áreas com desmatamento de até 50 ha.

Para essa situação, houve previsão de procedimentos de adequação ambiental a serem realizados eletronicamente, junto ao órgão ambiental municipal. Por fim, permite que a adequação ambiental se dê através do PRA, nos termos do Decreto Estadual nº 1.379, de setembro 2015, e da Instrução Normativa nº 1, de fevereiro de 2016, da Semas, ambos responsáveis pela regularização do uso de áreas anterior a 22 de julho de 2008.

Ao inserir infratores que cometeram infrações após 22 de julho de 2008 como beneficiários de instrumentos criados para aqueles que desmataram até esta data, considera-se ser incompatível a orientação da norma federal, que proíbe tratamento especial àqueles que desmataram depois dessa data.

Observou-se que o Estado do Acre saiu na frente ao regulamentar os procedimentos para assinatura dos termos de compromisso com os infratores que desejam regularizar sua situação. Para isso, lançou mão da norma geral nº 12.651/2012, válida em todo o território nacional,

e desenhou seus procedimentos a partir dela¹³. Referente aos que desmataram depois, não havia nenhuma previsão.

A situação é diferente no Estado do Amazonas, segundo informações da assessora técnica do Departamento de Gestão Ambiental e Territorial da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema) do Amazonas, Juliana Linhares¹⁴: todos os processos em que foi dada entrada para firmar termo de compromisso, objetivando suspender as multas, encontram-se parados. Segundo a entrevistada, esse procedimento não existe e o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam) alega não dispor de capacidade para analisar sem que o sistema esteja funcionando, a fim de que possa, minimamente, estimar o passivo e as formas de regularização e a análise jurídica. Consideram não dispor de estrutura, como acesso às imagens de classificação, e, ainda, informou não ter acesso às imagens de 2008 e 2011.

Benefícios econômicos e o agricultor familiar a partir da Lei nº 12.651/2012

Benefícios econômicos e o agricultor familiar na esfera federal

Inicialmente, levantaram-se todas as possibilidades de instrumentos econômicos possíveis de serem utilizados pelo agricultor familiar de acordo com a Lei nº 12.651/2012.

O artigo 15 da Lei nº 12.651/2012, em seu §2º, previu a possibilidade de dois instrumentos que poderão ser utilizados quando as ARLs ultrapassarem os valores mínimos exigidos: a Servidão Ambiental e a

¹³ Entrevista realizada no dia 2 de junho de 2016, com João Paulo Mastrângelo, secretário-adjunto da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Acre.

¹⁴ Entrevista realizada no dia 8 de junho de 2016.

Cota de Reserva Ambiental (CRA). Além disso, deixou a possibilidade de ampliá-los ao prever outros instrumentos congêneres.

A Lei nº 12.651/2012 encerrou conflito travado em relação à servidão ambiental e florestal. Aquela foi regulamentada como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, introduzida pela Lei nº 11.284, de 2006. Assim, segundo Oliveira (2013, p. 103): “[...] foi previsto apenas um instrumento, denominado de servidão ambiental, que acabou por abarcar a antiga servidão florestal. Em que pese tal fato, a natureza de tais instrumentos de proteção pouco diferem”.

É importante trabalhar a servidão ambiental a partir de dois enfoques: do proprietário/possuidor do imóvel serviente e do beneficiário da servidão. Quanto ao primeiro, trata-se da possibilidade de o proprietário ou possuidor de imóvel rural limitar o uso de toda sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, conforme previsão no artigo 78 da Lei nº 12.651, de 2012.

Quanto ao beneficiário da servidão, infere-se consistir em instrumento que irá possibilitar proprietários rurais a compensarem suas ARLs. Nesse sentido, as áreas não poderão incluir as APPs nem as ARLs mínimas exigidas por lei.

A CRA encontra-se instituída no artigo 44 da Lei 12.651/2012 e é considerada como título nominativo, representativa de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, nas seguintes situações: sob regime de servidão ambiental, correspondente à ARL instituída voluntariamente; sob a vegetação que exceder os percentuais exigidos no artigo 12 dessa lei; protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Nacional (RPPN), categoria de unidade de conservação pertencente ao grupo de uso sustentável na Lei 9.985, de 2000; áreas existentes em propriedades rurais localizadas no interior de Unidades de Conservação de domínio público que ainda não tenham sido desapropriadas.

A finalidade da CRA é possibilitar a compensação de ARL a proprietário ou possuidor de imóvel rural que não detinha ARL, de acordo com os índices estabelecidos no artigo 12 do Código Florestal de 2012, na data de 22 de julho de 2012, ou seja, nas áreas consolidadas, conforme previsão do artigo 66, inciso III, e §5º, inciso I.

O legislador também previu o uso da servidão ambiental da CRA aos proprietários ou possuidores de imóveis rurais na Amazônia Legal e seus herdeiros necessários que possuam índices de Área de Reserva Legal maiores que 50% de cobertura florestal e não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época. A servidão e a CRA poderão ser utilizadas em relação às áreas excedentes, conforme artigo 68, §2º do Código de 2012.

A Lei nº 12.651/2012 destinou todo o capítulo X ao Programa de Apoio e Recuperação à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente. Nele, há três categorias distintas, conforme a Tabela 2.

Tabela 2. Programa de Apoio e Recuperação à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente.

<p>I - Pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) sequestro, conservação, manutenção e aumento do estoque e diminuição do fluxo de carbono b) conservação da beleza cênica natural c) conservação da biodiversidade d) conservação das águas e dos serviços hídricos e) regulação do clima f) valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico g) conservação e melhoramento do solo h) manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito
<p>II - Compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado b) contratação do seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado c) dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), gerando créditos tributários d) destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, na forma da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para a manutenção, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito na bacia de geração da receita

Continua...

Tabela 2. Continuação.

<p>II - Compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros</p>	<p>e) linhas de financiamento para atender 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</p> <p>f) isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito</p>
<p>III - Incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa</p>	<p>a) participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola</p> <p>b) destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental</p>
<p>§ 1º Para financiar as atividades necessárias à regularização ambiental das propriedades rurais, o programa poderá prever</p>	<p>I - destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental</p> <p>II - dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008</p>

Continua...

Tabela 2. Continuação.

§ 1º Para financiar as atividades necessárias à regularização ambiental das propriedades rurais, o programa poderá prever

III - utilização de fundos públicos para concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à compensação, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008

Além dessas previsões gerais, foram identificadas três referentes aos agricultores familiares: duas a serem aplicadas, prioritariamente, a eles e uma que os incluiu junto às demais categorias, conforme a Tabela 3.

A primeira está inserida no capítulo X, em que se encontra regulamentado o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação do Meio Ambiente. O artigo 41, inciso I, indica o pagamento ou incentivo por serviços ambientais como categorias e linhas de ação. Trata-se de uma forma de retribuição, que poderá ser monetária ou não, pela prática de atividades de conservação e melhorias dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais. No §7º, informa-se que são destinados, prioritariamente, aos agricultores familiares e se faz referência ao inciso V do artigo 3º do referido Código.

A segunda referência legal que prioriza o agricultor familiar encontra-se no Capítulo XII e faz referência ao inciso V do artigo 3º do Código Florestal de 2012. O artigo 58 informa que o poder público poderá instituir programa de apoio técnico e incentivos financeiros, com possibilidade de incluir medidas indutoras e linhas de financiamento e aponta as medidas indicadas na tabela 3.

A terceira está prevista no mesmo capítulo, artigo 44, responsável pela instituição da CRA, que previu, no §4º, que as ARLs dos agricultores familiares, também, poderão instituir a referida CRA.

Tabela 3. Programa de Apoio e Recuperação à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente Específico a Agricultores Familiares.

Programa de Apoio e Incentivo à Preservação do Meio Ambiente	Poder público poderá instituir programa de apoio técnico e incentivos financeiros, com possibilidade de incluir medidas indutoras e linhas de financiamento	CRA
<p>a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono</p> <p>b) a conservação da beleza cênica natural</p> <p>c) a conservação da biodiversidade</p> <p>d) a conservação das águas e dos serviços hídricos</p> <p>e) a regulação do clima</p> <p>f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico</p> <p>g) a conservação e o melhoramento do solo</p> <p>h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito</p>	<p>I - preservação voluntária de vegetação nativa acima dos limites estabelecidos no art. 12</p> <p>II - proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção</p> <p>III - implantação de sistemas agroflorestal e agrossilvipastoril</p> <p>IV - recuperação ambiental de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal</p> <p>V - recuperação de áreas degradadas</p> <p>VI - promoção de assistência técnica para regularização ambiental e recuperação de áreas degradadas</p> <p>VII - produção de mudas e sementes</p> <p>VIII - pagamento por serviços ambientais</p>	<p>ARLs dos agricultores familiares também poderão instituir a referida CRA</p>

Benefícios econômicos e o agricultor familiar no Estado do Pará

Em referência à Lei nº 12.651/2012, com foco na regularização ambiental e ênfase nas APPs e ARLs, constata-se no Estado do Pará a regulamentação de instrumentos que merecem destaque, são eles: compensação ARL, excedente de ARL, servidão ambiental e Cotas de Reserva Ambiental, previstas no Decreto nº 1.379, de 3 de setembro de 2015, que criou o Programa de Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais do Estado do Pará (PRA) e deu outras providências.

A estratégia foi inserir todas as possibilidades ao agricultor familiar, mediante negociações por meio dos instrumentos disponíveis. Para isso, iniciou-se pela compensação de Reserva Legal. Nesse caso, a oportunidade se dá não em razão do agricultor como devedor, mas como detentor de ativo florestal ou área em recuperação.

A Lei nº 12.651/2012 prevê a possibilidade da compensação de ARL desde que: sejam equivalentes em extensão à ARL a ser compensada; estejam localizadas no mesmo bioma da ARL a ser recomposta; caso se encontrem fora do estado, estejam localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelo estado; haja inviabilidade técnica ou econômica de se realizar a compensação dentro do Estado do Pará.

Essa negociação poderá se dar por meio de: a) cadastramento de outra área equivalente e excedente à ARL, 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; b) arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal; c) aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA). Estes são os itens que interessam de forma específica à presente pesquisa.

É vedada a negociação das áreas sob regime de APP e de ARL previstas na Lei 12.651/2012. Portanto, só haverá negociação de áreas excedentes à Reserva Legal e que não incluam as APPs. Para isso, há

necessidade de o proprietário ou possuidor manter a ARL conservada e averbada em área superior aos percentuais mínimos exigidos legalmente. Somente os excedentes de ARL poderão ser negociados por meio de servidão ambiental e CRA.

O estado prevê, à semelhança da lei federal, que nas áreas onde houver previsão de redução do percentual mínimo de ARL para até 50% e aos que mantiverem ARL conservada e averbada em área superior a este poderá ser instituída a servidão ambiental sobre a área excedente e CRA. Nesse caso, são áreas que tiveram o zoneamento econômico ecológico aprovadas pelo Ministério do Meio Ambiente. No caso do Pará, há o Decreto sem número, de 24 de abril de 2013 do MMA, que autoriza a redução da reserva legal de imóveis rurais situados nas Zonas de Consolidação I, II e III, definidas na Lei Estadual nº 7.398, de 16 de abril de 2010, do Estado do Pará, que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Leste e Calha Norte do estado.

Os dois instrumentos em destaque são a servidão ambiental e a CRA. A servidão ambiental permite ao proprietário ou possuidor de imóvel rural limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes. Essa negociação se dará entre as partes mediante contrato de arrendamento, alienação ou cessão.

Embora o estado tenha previsto a possibilidade de proprietários e posseiros instituírem servidão florestal, verificou-se que, na verdade, só permite aos proprietários. É o que se depreende da interpretação do artigo 55 do Decreto nº 1.379/15, o qual prevê que,

no caso de posse, [...] desde que o imóvel detentor de ativo florestal se trate de propriedade, ou seja, de imóvel já destacado do patrimônio público, comprovando-se tal condição por meio da análise da certidão de inteiro teor que contenha sua cadeia dominial completa [...]

A CRA é título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação: a) sob regime de servidão ambiental; b) correspondente à ARL instituída, voluntariamente, sobre vegetação que excede a ARL prevista no artigo 12 desse Decreto; c) protegida na forma de RPPN; d) existente em propriedade rural no interior de UC.

Referente à CRA, as exigências são similares, mas há clara previsibilidade para áreas ocupadas com vegetação nativa, em estágio primário ou secundário médio e avançado de regeneração, cujos critérios para classificá-las ainda serão regulamentados.

Regularização ambiental do agricultor familiar do Nordeste Paraense após a promulgação da Lei nº 12.651/2012

Perfil dos agricultores familiares do Projeto Inovagri

Foi possível obter o perfil de 24 dos agricultores parceiros do projeto. Desse total, apenas um não se enquadra legalmente como agricultor familiar, em razão de sua área exceder os quatro módulos fiscais. A faixa etária dos agricultores varia de 32 a 80 anos. E o grau de escolaridade, para 19 desses agricultores, não ultrapassa o ensino fundamental I, correspondente ao antigo primário. Referente ao tempo em que moram ou trabalham na área, o menor período é de 13 anos e o maior é de 51 anos.

Quanto às suas atividades agrárias, foram encontrados 11 agricultores familiares trabalhando somente com agricultura; 7 com agricultura e pecuária; 1 com agricultura e apicultura; 1 com agricultura, movelaria e aqüicultura; 1 com agricultura e piscicultura; 1 com agricultura, pecuária, piscicultura e aqüicultura.

Portanto, em sua maioria, são agricultores familiares, com faixa etária média de aproximadamente 56 anos, com baixo grau de escolaridade, com 80% até o ensino fundamental I. Quase 50% trabalham somente com agricultura e, aproximadamente, 30%, com agricultura e pecuária. Quanto aos demais, além da agricultura, diversificam com apicultura, aquicultura e até movelaria.

Regularização fundiária dos agricultores familiares do Projeto Inovagri

Importante ressaltar a dificuldade enfrentada pela pesquisadora quanto à identificação da dominialidade das referidas áreas. Esta só foi possível após consulta ao Incra e ao Iterpa. Nesse caso, como se está trabalhando com público-alvo cuja maioria (80%) possui escolaridade até o ensino fundamental I, deduz-se o quão difícil será obter essa regularização, sem contar que estão a quilômetros de distância dos órgãos fundiários, tanto de seus municípios quanto da capital.

Dos dez agricultores localizados em Garrafão do Norte, descobriu-se que todos estão em áreas federais. Segundo informações georreferenciais do Incra sobre as áreas trabalhadas, foi observado que dos dez agricultores somente dois estão com a situação fundiária regularizada, ambos localizados em Projetos de Assentamento (PA). Foram identificados dois agricultores que estão em Relação de Beneficiários (RB), dentro do PA, mas com as áreas bloqueadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), porém a causa não foi informada. Há um agricultor que, embora conste na relação de beneficiários da reforma agrária, possui sua área fora do Projeto de Assentamento e, também, encontra-se bloqueada pelo TCU, com causa ainda não identificada. Também, identificou-se um agricultor não cadastrado pelo Incra que está em gleba federal.

Os projetos de assentamentos, conforme explanado anteriormente neste documento, encontram-se todos com o CAR perímetro, mas necessitam da elaboração do CAR individual. Porém, desses dez

agricultores, o Incra só poderá realizar o CAR individual dos dois que estão regulares. Os demais agricultores não terão como iniciar a regularização ambiental de suas áreas sem que esses problemas fundiários apresentados sejam devidamente sanados.

Ressalta-se que, desses agricultores localizados em Garrafão do Norte, há os que se encontram na área desde a década de 1930, e os mais novos, desde a década de 1990, segundo técnico do Incra são áreas de projetos antigos de colonização.

De acordo com dados coletados junto ao Incra, todos os nove agricultores familiares localizados em Capitão Poço¹⁵ encontram-se em glebas federais discriminadas e arrecadadas. Eles se encontram distribuídos em três glebas: na gleba 1, encontram-se 4 agricultores e as duas áreas pertencentes às duas associações; na gleba 2, localizam-se 2 agricultores e, na gleba 3, 1 agricultor.

Em Garrafão do Norte e Capitão Poço, por se tratar de área de dominialidade federal, o governo federal mantém duas possibilidades para regularização dessas áreas: uma através do Incra, ao criar projetos de assentamento que vêm ou deveriam vir acompanhados de instrumentos da política agrícola; outra via MDA, por meio do Programa Terra Legal, no qual o governo federal apenas titula os agricultores sem prever acesso aos instrumentos da política agrícola.

Para isso, cada uma dessas situações deverá ser devidamente analisada pelo Incra e/ou MDA e indicar alternativa viável para sua regularização. Nesse caso, a resolução do problema implicará ao agricultor se deslocar a Belém, PA, o que poderá ser considerado inviável para alguns, por vários fatores, desde a falta de recursos até a habilidade para movimentar-se na cidade. Ou, ainda, necessidade de vistoria a essas áreas pelo Incra, que também não dispõe de orçamento nem de pessoal suficiente para retificações pontuais, como é o caso de parte da situação dos assentados.

¹⁵ Nesse caso, utilizou-se as informações referentes às nove áreas.

Em Bragança, dos seis agricultores que tiveram suas áreas analisadas pelo Iterpa, verificou-se que dois estão em área da Colônia¹⁶ e quatro em terra devoluta estadual. Há uma diferença entre essas áreas estaduais: as que se referem à colônia são áreas arrecadadas e discriminadas pelo estado, portanto inseridas em seu patrimônio, enquanto as devolutas ainda não foram arrecadadas e discriminadas.

Em ambos os casos, os agricultores precisarão se dirigir ao Iterpa, a fim de saberem como está sua situação fundiária: os dois agricultores que estão em terra devoluta, pelo fato de ocuparem terras que ainda não adentraram no patrimônio do estado; os quatro agricultores que estão na área de colônia, por se tratar de área que, embora tenha sido destinada à colonização, pode suscitar dúvidas, como, por exemplo, se houve destinação definitiva ou provisória e, em ambos os casos, se havia cláusulas a serem cumpridas, se estas foram ou não cumpridas. Por isso, todos precisarão passar pela análise do Iterpa.

Há previsão, no Estado do Pará, para regularização fundiária de forma não onerosa para áreas que meçam até 100 ha, devendo ser aplicada aos agricultores do Projeto Inovagri, caso desejem titulação definitiva e individual. Contudo, se existirem vários agricultores em situação similar e com localização próxima, pode ser estudada a possibilidade da criação de projeto de assentamento. Nesse caso, a regularização se dará por meio de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), individual ou coletivo, e os assentados terão direito de acessar os instrumentos disponibilizados aos assentados da reforma agrária, de responsabilidade do Incra.

Dessarte, até a presente data, somente dois agricultores localizados em áreas federais podem ser considerados regular do ponto de vista fundiário. Os demais precisarão se deslocar ao Incra de posse dos documentos que possuem para avaliação da situação fundiária atual.

¹⁶ Áreas de terras destinadas à fixação do homem à terra, previstas no Decreto-Lei nº 57, de 22 de agosto de 1969, por meio da criação de núcleos agrícolas ou agropastoris, sob a modalidade de colonização.

Quanto aos agricultores localizados em Bragança, será necessária análise do órgão fundiário, pois além de estarem em terras devolutas, há aqueles que estão localizados em área de colônia e precisarão dirigir-se ao Iterpa para análise dos documentos.

Há que se reforçar que a falta da regularização fundiária impossibilita a regularização ambiental e o acesso aos instrumentos econômicos previstos na Lei nº 12.651/2012 e nas leis estaduais, bem como não poderão acessar os demais instrumentos da política agrícola. Nesse caso, pode-se afirmar que a falta de regularização fundiária impede a regularização ambiental e econômica do agricultor.

Regularização ambiental a partir dos agricultores familiares do Projeto Inovagri

Para aferir sobre a regularização ambiental dos agricultores, utilizou-se como principal normativa a Lei nº 12.651/2012, além de outras normas. Em seguida, foram realizadas perguntas, a fim de se compreender suas práticas de cultivos agrícolas, para, depois, confrontá-las com as normas ambientais. Por fim, foram incluídas perguntas pelas quais se demonstram quais seus conhecimentos referentes aos instrumentos econômicos.

Cumprimento das normas ambientais

Embora aproximadamente 60% dos agricultores julguem conhecer as normas ambientais, foi detectado por meio de cruzamento de informações que 100% deles desconhecem essas normas e, mesmo os que já escutaram falar, não conseguem explicar sobre elas. Todos confundem as ARLs com as APPs. Contudo, todos sabem que as margens de igarapés e rios devem ser preservadas.

Ao levantar informações quanto à regularidade ambiental no período do estudo, aproximadamente 30% informaram dispor do CAR, considerado um dos primeiros passos para regularização ambiental. Levando-se em

consideração que, no Estado do Pará, essa exigência já existe desde 2008, não se trata, portanto, de exigência recente advinda com a Lei nº 12.651/2012.

Ademais, nenhum agricultor estudado dispunha de licenciamento ambiental ou da sua dispensa. A licença ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, exigido para atividades econômicas consideradas potencialmente poluidoras e/ou degradadoras do meio ambiente, conforme previsão na Lei nº 6.938/1981. Há, ainda, no caso do Estado do Pará, previsão para a Licença Ambiental Rural (LAR), específica para atividades agrossilvipastoris.

O Estado do Pará também prevê a possibilidade de dispensa de licença ambiental para algumas atividades, por exemplo, no caso das atividades agrossilvipastoris, consideradas gênero, há espécies compreendidas na Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Coema) nº 107, de 12 de março de 2013, que poderão ser dispensadas quando desenvolvidas por agricultores familiares.

Além disso, a prática do corte e da queima controlada também não são autorizadas pelos órgãos ambientais competentes. Dessa forma, caso a Lei nº 12.651/2012 não tivesse previsto, em seu artigo 67, aos agricultores familiares que possuíam remanescentes de vegetação nativa, em percentuais inferiores ao previsto no artigo 12, que a ARL poderia ser constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, todos os agricultores parceiros estariam aquém com suas ARLs.

Contudo, embora esse artigo tenha retirado o manto da ilegalidade das ações desenvolvidas por parte dos agricultores familiares e, mesmo mantendo sua reserva em tamanhos inferiores aos exigidos na atualidade pelo artigo 12 da Lei 12.651/2012, acredita-se não ser esse o caminho para se conseguir que agricultores familiares da Amazônia

Legal abandonem a prática do corte e da queima controlada, conforme será demonstrado a seguir.

Práxis quanto ao uso da terra e instrumentos da política agrícola

Com o objetivo de levantar a práxis quanto ao uso da terra e, ao mesmo tempo, a implementação de instrumentos da política agrícola, ambiental e florestal, foram realizados questionamentos sobre a escolha da área e o tempo de utilização da área destinada ao plantio, e sobre o incentivo do poder público e relação com os órgãos públicos.

Referente à escolha da área pelo agricultor familiar, ficou claro que ela se dá em razão do tempo de pousio. Segundo os agricultores entrevistados, quanto mais antigas, mais férteis, salvo algumas exceções, como aqueles que informaram escolher áreas em que a mandioca não apodreça, não tenha pedra, seja plana. Alguns observaram que, com uso de trator, podem escolher capoeiras mais finas, porém, sem o uso do trator, precisarão usar as mais grossas.

O tempo de permanência na área informado pelos agricultores variou de acordo com a atividade e necessidade. Como regra geral, o tempo de permanência na área variou de um ano a um ano e meio, quando o plantio agrícola trabalhado era temporário, como a mandioca, e bastante variado quando se envolvia outras atividades, como culturas perenes e criação de boi, não especificado com detalhes. Contudo, os agricultores manifestaram que, com a falta de instrumentos da política agrícola, como maquinários e equipamentos agrícolas, assistência técnica e extensão rural, o solo se esgota rapidamente e os força a seguirem para novas áreas, o que implica o corte e a queima controlada de novas capoeiras.

Quando questionados sobre o acesso a incentivos por parte do poder público, dez dos agricultores afirmam ter acessado algum tipo de incentivo. Nesse caso, deve-se destacar Garrafão do Norte, que

recebeu sete desses incentivos. Isso possivelmente pode ter ocorrido por se tratar de assentados recentes da reforma agrária, que prevê, após o acesso à terra, uma gama de instrumentos da política agrícola. Quanto aos demais, os que estão em Capitão Poço, embora estejam em glebas federais, ainda não foram reconhecidos pelo governo como clientes da reforma agrária ou do Programa Terra Legal. Os agricultores localizados em Bragança, que estão em áreas de colônia ou devolutas do Estado do Pará, também não dispõem de ações nessa direção até o momento.

Sobre a relação de agricultores e órgãos do poder público, verificou-se que aproximadamente 83% mantiveram algum tipo de relação. O município que teve maior percentual dessa relação foi Garrafão do Norte, com 50%. Dentre os órgãos mais citados, está a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (Emater).

Embora tenha se identificado que aproximadamente 41% dos agricultores tenham acessado algum tipo de incentivo e cerca de 83% tenham mantido relação com algum órgão público, foi verificado por meio de cruzamento de informações que há muito a ser melhorado referente às políticas destinadas aos agricultores familiares do Projeto Inovagri.

Isto se deve ao fato de esses incentivos virem desassociados de outras políticas públicas, principalmente a de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Segundo Alencar et al. (2016), a falta de acesso à assistência técnica pelo agricultor familiar direciona ao desenvolvimento de uma produção sem orientação e sem retorno financeiro. Ela faz com que o agricultor acabe por produzir sem orientação e perca, muitas vezes, a oportunidade de dedicar-se a atividades mais rentáveis e produtivas.

Ademais, a política de Ater é praticada de forma convencional e voltada muitas vezes para sistemas produtivos agropecuários extensivos e de baixa produtividade (ALENCAR et al., 2016). Dos agricultores

familiares pesquisados, 30% já desenvolvem, além da agricultura, a pecuária extensiva. Portanto, o fato de alguns desses agricultores terem acessado alguma forma de incentivo, ou mesmo mantido alguma relação com esses órgãos, não garante que estão sendo trabalhados no sentido de contribuir para um padrão de atividades mais sustentáveis.

Infere-se, por conseguinte, que o acesso precário aos instrumentos da política agrícola, ambiental e florestal dificulta o abandono da prática de corte e queima controlada, associado à criação extensiva de gado por parte do agricultor familiar do Nordeste Paraense, porquanto são esses instrumentos, associados à regularização fundiária de suas áreas, que serão os responsáveis pela indução de práticas mais sustentáveis.

Nesse caso, pouco importa se a Lei nº 12.651/2012 previu a redução da ARL, pois é pouco provável que deixem de usar o restante de vegetação existente, sem que haja ações políticas de estado que os incentivem a mudar sua forma de produção, o que implica acesso aos instrumentos da política agrária, ambiental e florestal.

Percepção dos agricultores em relação ao uso futuro de suas florestas e os instrumentos econômicos

Como os agricultores estudados possuem unidades demonstrativas implantadas pelo Projeto Inovagri, cuja cobertura atual é de vegetação de aproximadamente 10 anos, foi questionado sobre a intenção de uso futuro dessas áreas e de outras cobertas com floresta secundária. Procurou-se saber também se os agricultores saberiam ganhar dinheiro com a floresta em pé.

Com base nos dados analisados, verificou-se não haver clareza por parte dos agricultores em relação ao uso de suas capoeiras, pois, muitas vezes, foram colocadas como áreas intocáveis ou de uso muito distante de suas realidades. Embora citem algumas atividades que permitem o uso da floresta em pé, os agricultores não visualizam

execução real em suas propriedades e desconhecem como implementar. Portanto, a possibilidade de obter dinheiro com a floresta em pé não está clara, principalmente a partir das oportunidades que vieram a partir da Lei 12.651/2012.

Isto indica a total desconexão entre o poder público e o agricultor familiar e quão distante as normas estão desse público. Há total desconhecimento dos incentivos oferecidos pelo poder público, tanto federal quanto estadual, alguns deles destinados aos agricultores familiares.

Portanto, observam-se vários fatores que levam ao não cumprimento das normas ambientais por parte dos agricultores familiares: desde o baixo grau de escolaridade destes à falta de regularização fundiária de suas áreas, o frágil acesso aos instrumentos da política agrícola, ambiental e fundiária. Assim, a inversão desse cenário implica em ações de políticas públicas que promovam o acesso à educação no campo, a regularização fundiária de suas áreas e a implementação dos instrumentos previstos nas políticas: agrícola, ambiental e florestal.

Orientações para regularização ambiental dos agricultores familiares do Projeto Inovagri

Apesar da importância da regularização ambiental, ainda é uma difícil tarefa de executar por parte dos agricultores familiares. Nesse sentido, elencamos as principais orientações a serem seguidas após a promulgação da Lei nº 12.651/2012.

Inicialmente, deve-se retomar as principais características para ser considerado agricultor familiar, adotadas pela Lei nº 12.651/2012, lembrando que a mesma incluiu também os assentados e projetos de assentamentos, são elas: a área deve medir até quatro módulos fiscais, mão de obra preponderantemente da família; deve retirar um percentual mínimo de renda do seu estabelecimento; dirigir seu estabelecimento

com sua família. Para esse público especial, seguem-se as orientações legais objetivando sua regularização ambiental.

Concluída a identificação para saber se estão incluídos como agricultor familiar, a primeira orientação refere-se à regularização fundiária. O projeto Inovagri permitiu identificar a dominialidade das áreas onde estão localizados os imóveis rurais dos agricultores familiares parceiros. Uma parte encontra-se em área de dominialidade federal e outra, estadual.

Dos que se encontram em áreas de dominialidade federal, verificaram-se duas situações: aqueles que estão em projetos de assentamento e os que estão em glebas federais. Quanto aos que estão em projetos de assentamento, alguns se encontram com pendências e outros estão sem nenhuma pendência. Considera-se importante que todos se dirijam ao Incra para verificar suas pendências e aferir a validade de seus documentos. Os que estão em glebas federais poderão dirigir-se à Secretaria Especial de Agricultura Familiar (Serfal), para verificar a possibilidade de regularização das suas áreas por meio do Programa Terra Legal. Ainda assim, a porta de acesso será o Incra. Este também poderá estudar a possibilidade de criação de novo assentamento.

Todos os agricultores localizados em áreas estaduais deverão dirigir-se ao Iterpa. Os dados apontaram que apenas os agricultores de Bragança estão em áreas estaduais. No Iterpa, há três possibilidades para os agricultores familiares. A primeira é a regularização não onerosa para aqueles que estejam em áreas até 100 ha e sejam agricultores familiares. A segunda, a regularização onerosa quando a área for superior a 100 ha e não ultrapasse 1.550 ha. A terceira é a criação de projetos de assentamentos estaduais, que, após criados, terão direito de acesso aos instrumentos da política agrícola, a serem viabilizados pelo Incra. Observou-se que apenas um agricultor de Bragança não terá direito à regularização não onerosa, pois sua área ultrapassa o limite de 100 ha e, nesse caso, terá que solicitar a regularização onerosa. Também foi identificada uma área onde há incidência de dois títulos

expedidos pelo Iterpa em nome de terceiro, indicando a necessidade de aprofundar a informação. Por fim, a viabilidade da criação de projetos de assentamento depende de análise por parte do Iterpa.

A segunda orientação ao agricultor familiar é sua inscrição no CAR. Até a data de 17 de julho de 2016, é de conhecimento deste estudo que sete dos agricultores parceiros já obtiveram o CAR. Os agricultores que ainda não dispõem do CAR poderão, de posse do mapa georreferenciado de seus imóveis rurais, com identificação das APPs, ARLs e demais áreas exigidas pela lei e documentos pessoais, dirigir-se aos órgãos competentes.

Nesse caso, há previsão legal de que o CAR de assentados deverá ser feito pelo Incra. Os demais agricultores ficarão a cargo da Emater, uma vez que, no Estado do Pará, o responsável pelo cadastramento de áreas até quatro módulos fiscais é o estado. Com o objetivo de expandir esses benefícios a outros agricultores familiares, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) poderá solicitar formalmente ao prefeito que firme termo de compromisso com o MPF e com o PMV. Esse programa tem um projeto do Fundo Amazônia, em que um dos seus objetivos é cadastrar imóveis rurais de até quatro módulos fiscais.

A terceira orientação também depende dos resultados das análises do CAR pela Semas. No caso de inexistirem áreas com passivo ambiental, o agricultor familiar deverá seguir com o processo de regularização ambiental conforme previsão na sexta e última orientação.

A quarta orientação refere-se às áreas com passivo ambiental anterior a 22 de julho de 2008. Nesse caso particular, por se tratar de agricultor familiar e de projetos de assentamentos, só há previsão para recuperar usos indevidos em APP. E mais, no caso particular dos agricultores do Projeto Inovagri, como não foram autuados pela infração cometida, não poderão ser penalizados, mas terão que aderir ao PRA e firmar termo de compromisso com a Semas. Para esta adesão haverá necessidade de apresentação de um Prad. Novamente, se for assentado, deverá

solicitar apoio do Incra. Quanto aos demais, deverão dirigir-se à Emater para solicitar esse apoio.

Nesse caso, tanto o Incra quanto a Emater poderão contatar a Embrapa para saber sobre a experiência vivenciada por esses agricultores a partir das Unidades Demonstrativas de recuperação de áreas alteradas em suas propriedades. Somente de posse do Prad é que o agricultor poderá dirigir-se à Semas para solicitar sua adesão ao PRA e, após firmar o termo de adesão, não será penalizado, desde que cumpra o acordado no termo de compromisso.

A quinta orientação é referente às áreas com passivos ambientais depois de 22 de julho de 2012. A Lei nº 12.651/2012 não previu nenhum tipo de condição especial aos infratores que promoveram desmatamento ilegal, as medidas punitivas deverão ser-lhes aplicadas conforme previsão na legislação ambiental vigente. A principal norma na esfera penal é a Lei nº 9.605/1998, e, na administrativa, o Decreto nº 6.514/2008. Neste, há previsão para o infrator solicitar a conversão da multa em prestação de serviços e, caso o órgão ambiental seja favorável, o infrator deverá assinar termo de compromisso.

A sexta e última orientação será a solicitação de Licença Ambiental Rural (LAR) à Semas, que irá analisar para saber se será ou não necessária a LAR, pois prevê diversas atividades agrossilvipastoris que, quando desenvolvidas por agricultores familiares, poderá obter a Declaração de Dispensa de Licenciamento Ambiental, prevista na Resolução nº 107 do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Coema). Aqui, também, os assentados deverão ser orientados pelo Incra e os demais, pela Emater.

Esses procedimentos foram trabalhados pela autora em linguagem simplificada e formatação especial para ser disponibilizado a todos os atores que trabalham com a agricultura familiar e desejam conhecer

os procedimentos para regularização ambiental de suas áreas (Apêndice)¹⁷.

Considerações finais

Em vista dos argumentos apresentados, é possível afirmar que, embora a principal norma ambiental, Lei nº 12.651/2012, tenha incluído aspectos que objetivavam simplificar as exigências aos agricultores familiares, estas ainda se mantêm distantes da realidade do agricultor familiar da Amazônia Legal, principalmente em razão do baixo grau de escolaridade, da escassa regularização fundiária de suas áreas, do escasso ou nenhum acesso aos instrumentos da política agrícola, florestal e ambiental.

Como já explicitado, dos agricultores familiares do Nordeste Paraense pesquisados, 80% só têm até o ensino fundamental I. São eles os responsáveis pelo gerenciamento de seus imóveis rurais, bem como pela regularização ambiental de suas áreas.

Ademais, muitos desses agricultores estão a quilômetros de distância das sedes de seus municípios e, mais ainda, da sede da capital, onde, muitas vezes, caso pudessem, seriam obrigados a se deslocarem, a fim de se regularizarem ambientalmente. Presentifica-se uma parafernália de normas elaboradas e exigidas a um público que, muitas vezes, nasceu, cresceu e se aposentou sem ter recebido apoio do poder público. Sua única relação com os órgãos públicos, algumas vezes, dá-se apenas quando da sua aposentadoria.

Assim, a hipótese de pesquisa se confirmou: eles desconhecem as normas ambientais e o pouco que ouviram falar não tiveram oportunidade de absorver, dado o grau de complexidade para sua realidade cultural.

¹⁷ O material original foi entregue ao coordenador do Projeto Inovagri no dia 18 de julho de 2016.

Uma parte considerável mantém-se, também, irregular em relação às áreas que, paradoxalmente, ocupam há anos, morando com suas famílias, desenvolvendo atividades agrárias e até vendendo o excesso do que produzem. Ainda assim, sem que disponham dos documentos que lhes garantam a posse da terra, conseqüentemente, terão negado o acesso à regularização ambiental e aos instrumentos da política agrícola, florestal e ambiental.

A obrigação legal de dispor a esses agricultores apoio jurídico e técnico não é novidade em normas ambientais. A novidade se deu por meio do apoio disponibilizado a partir de parcerias que estão viabilizando o início da regularização ambiental desses agricultores, por meio de suas inscrições no CAR.

Cite-se como exemplo a constatação dessas parcerias estaduais no Estado do Pará e nos dois estados visitados, o Acre e o Amazonas, que estão recebendo apoio do Projeto Fundo Amazônia, principalmente para a inscrição desses agricultores no CAR. Ainda que, para a inscrição no CAR, não seja necessária a regularização fundiária, pelo fato de ela ser declaratória, observou-se, nos três estados, um esforço no sentido de incluí-la. Houve, até mesmo, ações do governo federal em parceria com alguns estados da Amazônia Legal, e o Pará faz parte dessa estratégia, principalmente, por meio do Programa Terra Legal Amazônia.

A insuficiência dos instrumentos da política agrícola, como a de assistência técnica e extensão rural, muitas vezes, demanda o esforço próprio do agricultor, que se desloca até o órgão público, a fim de tirar dúvidas de problemas apresentados em seus imóveis rurais, como a mandioca que nasce podre, a área cheia de pedra, o desnivelamento do solo. Ou, ainda, o ínfimo acesso a crédito rural desassociado da assistência técnica e extensão rural que dificulta a aplicação adequada dele, bem como a falta de equipamentos e maquinários, tudo isso contribui para que o agricultor familiar mantenha a cultura do corte e da queima controlada de capoeiras com pousio de até 3 anos, única forma para tornar o solo fértil.

Assim, fica a dúvida: do que adianta exigir legalmente a manutenção de florestas sem dispor das condições necessárias para que o agricultor familiar possa explorar sua área, associando técnicas sustentáveis?

Os próprios instrumentos econômicos inseridos a todos, e até de forma específica aos agricultores familiares, não poderão ser acessados, pelo menos, não até que suas áreas estejam regularizadas do ponto de vista fundiário e ambiental. A regularização ambiental depende do acesso, principalmente, dos instrumentos da política agrícola e florestal. Como esses agricultores conseguirão inserir suas áreas em servidão florestal, ou negociá-las como CRA, sem que, de fato, tenham acesso à assistência técnica e extensão rural e jurídica, associada aos instrumentos da política agrícola?

O primeiro passo foi dado e está sendo concretizado por meio do Projeto do Fundo Amazônia, porém o governo precisará se organizar muito mais, a fim de atender à demanda da agricultura familiar, cuja importância é inquestionável. Se, por um lado, o agricultor familiar, diante de suas carências de estudos, assistência técnica e extensão rural, equipamentos e maquinários agrícolas, é chamado a cumprir essa parafernália de normas, o que esperar do poder público? Cumprir o que lhes determina as normas é o que se espera, independente das suas dificuldades.

Referências

ALENCAR, A.; PEREIRA, C.; CASTRO, I.; CARDOSO, A.; SOUZA, L.; COSTA, R.; BENTES, A. J.; STELLA, O.; AZEVEDO, A.; GOMES, J.; NOVAES, R. **Desmatamento nos assentamentos da Amazônia**: histórico, tendências e oportunidades. Brasília, DF: IPAM, 2016. 93 p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de Conservação da Biodiversidade. **Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa**: versão preliminar. Brasília, DF, [2014]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80049/Planaveg/PLANAVEG_20-11-14.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Pará. **MPF, governo e setor pecuarista assinam acordo no Pará**. 2009. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2009/noticias/mpf-governo-e-setor-pecuarista-assinam-acordo-no-para>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

CARVALHO, E. **Manual didático de direito agrário**. 2. reimp. Curitiba: Juruá, 2012.

HOWLETT, M. **Designing Public Policies**: principles and Instruments. New York: Routledge, 2011.

MARQUES, J. A.; MALCHER, M. A. **Regularização territorial**: a regularização fundiária como instrumento de ordenar o espaço e democratizar o acesso à terra. Belém, PA: ITERPA, 2009. 74 p.

MATTOS, L. Caminhos para a transição agroecológica e a manutenção de reserva legal na agricultura familiar. In: AZEVEDO, A. A.; CAMPANILI, M.; PEREIRA, C. (Org.). **Caminhos para uma agricultura familiar sob bases ecológicas**: produzindo com baixa emissão de carbono. Brasília, DF: Ipam, 2015. 225 p.

OLIVEIRA, R. M. F. de. **Concessão florestal**: exploração florestal de florestas públicas por particular. Leme: JH Mizuno, 2013.

PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES. Sobre o Projeto PMV – Fundo Amazônia. Disponível em: <http://municipiosverdes.com.br/pages/fundo_amazonia>. Acesso em: 11 jul. 2016.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. CAR - Cadastro Ambiental Rural. **Boletim informativo CAR**. 31 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural> >. Acesso em: 10 jul. 2016.

SISTEMA de licenciamento ambiental em propriedades rurais do estado de Mato Grosso: análise de sua implementação. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2006. 144 p. (Série estudos, 7). Estudo realizado pelo Instituto Socioambiental e pelo Instituto Centro de Vida. Publicação do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise - AMA vinculado ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.

STELLA, O.; MOUTINHO, P.; PEREIRA, C.; SOUZA, L.; COSTA, R.; CARDOSO, A.; BENTES, A. J.; PINTO, E.; SOAVE JUNIOR, M Assentamentos sustentáveis na Amazônia (PAS) viabilizando agricultura familiar de baixo carbono. In: AZEVEDO, A. A.; CAMPANILI, M.; PEREIRA, C. (Org.). **Caminhos para uma agricultura familiar sob bases ecológicas**: produzindo com baixa emissão de carbono. Brasília, DF: Ipam, 2015. 225 p.

Apêndice

Material didático: passos para regularização ambiental da agricultura familiar





Amazônia Oriental

MINISTÉRIO DA
**AGRICULTURA, PECUÁRIA
E ABASTECIMENTO**



CGPE 13265