

CÂNDICE LISBÔA BRANDÃO

**ASSENTAMENTOS RURAIS E LICENCIAMENTO AMBIENTAL  
EM MINAS GERAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de “Magister Scientiae”.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2006

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e  
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T B817a 2006	<p>Brandão, Cândice Lisbôa, 1980- Assentamentos rurais e licenciamento ambiental em Minas Gerais / Cândice Lisbôa Brandão. – Viçosa : UFV, 2006. xv, 170f. : il. ; 29cm.</p> <p>Inclui apêndice.</p> <p>Orientador: José Ambrósio Ferreira Neto. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.</p> <p>Referências bibliográficas: f. 126-131.</p> <p>1. Reforma agrária - Minas Gerais. 2. Assentamentos humanos - Minas Gerais. 3. Posse de terra. 4. Reforma agrária - Aspectos ambientais - Brasil. 5. Trabalhadores rurais - Minas Gerais. I. Universidade Federal de Viçosa. II.Título.</p> <p>CDD 22.ed. 333.318151</p>
--------------------	--

CÂNDICE LISBÔA BRANDÃO

**ASSENTAMENTOS RURAIS E LICENCIAMENTO AMBIENTAL  
EM MINAS GERAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de “Magister Scientiae”.

APROVADA: 31 de março de 2006.

---

Luiz Arnaldo Fernandes

---

Eloy Alves Filho

---

Francisco de Paula Neto  
(Conselheiro)

---

Sheila Maria Doula  
(Conselheira)

---

José Ambrósio Ferreira Neto  
(Orientador)

À minha mãe, Beatriz Caldas Lisbôa,  
na certeza de que ela, embora ausente,  
compartilhará comigo de um grande momento da minha vida,  
se não na matéria, através da espiritualidade.

## **AGRADECIMENTO**

De forma especial, agradeço a Deus pela coragem e força, principalmente durante as diversas dificuldades que se apresentaram no transcorrer do mestrado e da confecção da dissertação. Sem seu amparo e amor, tenho ciência de que este trabalho não seria possível.

À minha grande amiga e mãe, Beatriz Caldas Lisbôa, pelo amor incondicional e incentivo para os novos caminhos da vida, principalmente nos momentos de indefinições e expectativas, companheira de acalento e afeto que, ao partir, deixou saudades eternas.

Ao Xavier, pela paciência e compreensão durante as constantes ausências relacionadas ao mestrado.

Aos amigos do curso, principalmente a Danielle Marota, Dani, Karla e Cyntia, que dividiram comigo as angústias das matérias, os apertos das provas, e com quem gostaria de dividir a alegria da conclusão desta etapa.

Aos amigos que fizeram parte desta trajetória, Betânia e sua querida família, minhas primas Luisa e Marina, Vó Natália.

Aos professores, pela compreensão e tranquilidade, principalmente quando ficávamos desesperados com as matérias. Agradecimento especial à Sheila e ao Ambrósio, que, a todo momento, se mostraram prestativos e atenciosos, ultrapassando as definições de professor para se tornarem amigos.

## **BIOGRAFIA**

CÂNDICE LISBÔA BRANDÃO, filha de Sérgio Braga Alves e Beatriz Caldas Lisboa, nasceu na cidade de São Pedro dos Ferros, Minas Gerais, no dia 10 de junho de 1980.

Cursou o ensino fundamental, de 1.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup> série, na Escola Estadual Professor Alves de Souza, e da 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> série na Escola Estadual Levindo Coelho, ambas na cidade de São Pedro dos Ferros. Terminou o ensino fundamental no Colégio Anglo, na cidade de Rio Casca.

Ingressou no COLUNI (Colégio Universitário da UFV) no ano de 1995, ocasião em que se mudou para Viçosa, tendo concluído o 3.º ano em 1997, já almejando cursar Direito na UFV. Entretanto, por não ter passado no primeiro vestibular, tentou no meio do ano de 1998 o curso de Ciência da Computação na Universidade Federal de Lavras, tendo obtido êxito no vestibular e começado o referido curso. No fim de 1998, tentou novamente vestibular para Direito na UFV, tendo ingressado no curso em 1999 e colado grau em janeiro de 2004.

Em março de 2005, iniciou o mestrado em Extensão Rural na Universidade Federal de Viçosa, tendo como orientador o professor José Ambrósio Ferreira Neto; submeteu-se à defesa de tese no dia 31 de março de 2006, findando parte de sua trajetória acadêmica na cidade universitária.

## ÍNDICE

	Página
LISTA DE FIGURAS .....	viii
LISTA DE GRÁFICOS .....	ix
LISTA DE SIGLAS .....	x
RESUMO .....	xii
ABSTRACT .....	xiv
1. INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1 .....	6
A ESTRUTURA DE USO, POSSE E PROPRIEDADE DA TERRA NO BRASIL .....	6
1.1. Período Colonial à Proclamação da República .....	6
1.2. O direito de propriedade nas constituições brasileiras .....	11
CAPÍTULO 2 .....	20
AS CIÊNCIAS SOCIAIS E O DEBATE SOBRE A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL.....	20
2.1. O modelo de desenvolvimento e a modernização da agricultura ..	22

	Página
2.2. Do modelo de desenvolvimento sustentável .....	26
2.3. A atuação dos movimentos sociais na luta pela reforma agrária...	30
2.3.1. A ULTAB, a CONTAG e a FETAEMG .....	36
2.3.2. O MST .....	39
2.3.3. Os movimentos sociais após a década de 1990 .....	41
CAPÍTULO 3 .....	42
A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA REFERENTE À RE- FORMA AGRÁRIA .....	42
3.1. Órgãos ambientais nacionais e mineiros .....	44
3.1.1. SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente .....	44
3.1.2. CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.....	45
3.1.3. IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis .....	47
3.2. Órgãos ambientais em Minas Gerais.....	47
3.2.1. COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental.....	48
3.2.2. Órgãos municipais .....	50
3.3. A legislação ambiental sobre reforma agrária .....	50
3.3.1. Resolução 237 do CONAMA .....	52
3.3.2. Resolução 289 do CONAMA .....	53
3.3.3. Resolução 318 do CONAMA .....	55
3.3.4. Deliberação Normativa 44 do COPAM .....	56
3.3.5. Deliberação Normativa 74 do COPAM .....	59
3.3.6. Deliberação Normativa 88 do COPAM .....	60
CAPÍTULO 4 .....	64
O IMAGINÁRIO SOCIAL .....	64



	Página
CAPÍTULO 5 .....	68
A IDEOLOGIA E A REFORMA AGRÁRIA .....	68
5.1. O direito como fenômeno ideológico .....	72
5.2. Meio ambiente e propriedade: direitos fundamentais .....	75
CAPÍTULO 6 .....	81
A PESQUISA DE CAMPO .....	81
6.1. As representações sociais e o memorial da reunião para criação da DN 44 .....	82
6.1.1. Reforma agrária .....	89
6.1.2. Agricultura familiar x agricultura patronal .....	90
6.1.3. Legislação ambiental .....	91
6.1.4. Licenciamento ambiental .....	93
6.2. A situação da reforma agrária no Estado de Minas Gerais .....	95
6.3. As representações coletadas nas entrevistas.....	103
6.3.1. O INCRA/SR06 .....	103
6.3.2. O IEF – Instituto Estadual de Florestas.....	107
6.3.3. O MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra ...	110
6.3.4. A FETAEMG – Federação dos Trabalhadores Rurais de Minas Gerais .....	113
6.4. Análise dos dados coletados na pesquisa .....	115
2. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	122
REFERÊNCIAS .....	126
APÊNDICE .....	132

## LISTA DE FIGURAS

	Página
1 A reforma agrária e os discursos das instituições presentes na reunião de 22 de outubro de 1999 .....	85
2 Posicionamentos sobre os impactos advindos da agricultura patronal e da agricultura familiar, segundo as instituições presentes na reunião de 22 de outubro de 1999 .....	86
3 Representações sobre a legislação ambiental das instituições presentes na reunião de 22 de outubro de 1999 .....	87
4 Representações sobre o licenciamento ambiental das instituições presentes na reunião de 22 de outubro de 1999 .....	88

## LISTA DE GRÁFICOS

		Página
1	Fase do licenciamento ambiental e número de PAs, em maio de 2005 .....	96
2	Licenças ambientais e número de famílias nos assentamentos rurais .....	99
3	Licença de Operação Corretiva e fase do procedimento para sua concessão – maio de 2005 .....	101

## LISTA DE SIGLAS

- AAF – Autorização Ambiental de Funcionamento.
- ABBIO-MG – Associação de Biólogos de Minas Gerais.
- AESCA – Associação Estadual de Cooperação Agrícola.
- AMDA – Associação Mineira de Defesa do Ambiente.
- APEF – Autorização Ambiental para Exploração Florestal.
- ATES – Assessoria Técnica Social e Ambiental da Reforma Agrária.
- CAP – Câmara de Atividades Agrossilvopastoris Vinculada ao COPAM.
- CEPAL – Comissão de Estudos para América Latina.
- CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais.
- COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais.
- CPA – Câmara de Política Ambiental.
- CPB – Câmara de Proteção à Biodiversidade.
- CPT – Comissão Pastoral da Terra.
- CR/88 – Constituição da República de 1988.
- DN – Deliberação Normativa.
- EIA – Estudos de Impacto Ambiental.
- EMATER-MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais.
- ET – Estatuto da Terra.
- FCEI – Formulário de Caracterização do Empreendimento Integrado.

FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente.  
FETAEMG – Federação dos Trabalhadores Rurais de Minas Gerais.  
FOB – Formulário de Orientações Básicas.  
GEAT – Grupo Especial de Acesso à Terra.  
GEMAD – Gerência de Meio Ambiente e Desenvolvimento.  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.  
IEF – Instituto Estadual de Florestas.  
IGAM – Instituto Mineiro de Gestão de Águas.  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.  
ITER-MG – Instituto de Terras de Minas Gerais.  
ITR – Imposto Territorial Rural.  
LAS – Licença Ambiental Simplificada.  
LC – Lei Complementar.  
LI – Licença de Instalação.  
LIO – Licença de Instalação e Operação  
LO – Licença de Operação.  
LOC – Licença de Operação Corretiva.  
LP – Licença Prévia.  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra.  
MSTR – Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais.  
ONG – Organização Não-Governamental.  
PA – Projeto de Assentamento Rural.  
PBA – Projeto Básico de Assentamento Rural  
PCB – Partido Comunista Brasileiro.  
PDA - Plano de Desenvolvimento do Assentamento.  
PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente  
PFA – Projeto Final de Assentamento.  
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental.  
RVA – Relatório de Viabilidade Ambiental.  
SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais.  
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente.  
ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil.

## RESUMO

BRANDÃO, Cândice Lisbôa, M.S., Universidade Federal de Viçosa, março de 2006. **Assentamentos rurais e licenciamento ambiental em Minas Gerais**. Orientador: José Ambrósio Ferreira Neto. Conselheiros: Sheila Maria Doula e Francisco de Paula Neto.

A reforma agrária é tema bastante conhecido e controvertido, podendo ser analisada por vários ângulos, cabendo destaque aos acontecimentos políticos que, ao longo da história, justificam os momentos de arrefecimento e maior mobilização social. Dentre esses ângulos, o presente estudo abordou a relação entre a reforma agrária e o meio ambiente, sendo importante salientar que a origem desse encontro se deu em 1997, com a promulgação da Resolução 237 do CONAMA, que tornou obrigatório o licenciamento ambiental para diversas atividades, dentre as quais se destacam os projetos de assentamentos rurais, alertando para o fato de que apenas no ano de 2001 houve a promulgação de norma federal específica para tal tema: a Resolução 289 do CONAMA, que entrou em vigor em 19 de dezembro de 2004. Em Minas Gerais, entretanto, logo após a Resolução 237, foi elaborada uma legislação específica para disciplinar tal situação, de forma que em 2000 foi elaborada a Deliberação Normativa 44 do COPAM, estabelecendo a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para os projetos de assentamento rural mineiros, em

vigor desde o dia da publicação, em 25 de novembro de 2000. Em razão desse novo requisito para a reforma agrária, começaram a surgir problemas referentes ao procedimento para obtenção das licenças ambientais. O objetivo deste trabalho foi realizar um estudo de como a norma ambiental interferiu na criação e implementação dos assentamentos rurais, analisando-se as instituições que lidam diretamente com a questão, assim como o mecanismo ideológico que o Direito, enquanto campo de conhecimento, se utiliza para justificar a reforma agrária em Minas Gerais.

## ABSTRACT

BRANDÃO, Cândice Lisbôa, M.S., Universidade Federal de Viçosa, March 2006. **Rural establishments and environmental licensing in Minas Gerais**. Adviser: José Ambrósio Ferreira Neto. Committee Members: Sheila Maria Doula and Francisco de Paula Neto.

The agrarian reform is theme quite controverted, could be analyzed by several angles, falling prominence to the political events that, along the history, they justify the moments of cooling and larger social mobilization. Among these angles, the present study will point out the relationship between the agrarian reform and the environment, being important to point out that the origin of this encounter was in 1997 with the promulgation of the Resolution 237 of CONAMA, that turned obligatory the environmental licensing for several activities, among which stand out the projects of rural establishments, being alerted that just in the year of 2001 there was the promulgation of specific federal norm for such a theme, which is, the Resolution 289 of CONAMA, that went into effect on December 19, 2004. In Minas Gerais, however, soon after the Resolution 237, a specific legislation was elaborated to discipline such situation, so that in 2000 the Normative Deliberation 44 of COPAM was elaborated, establishing the compulsory environmental licensing for the projects of rural establishments in Minas Gerais, in effect since the day of the



publication, on November 25, 2000. In function of this new requirement for the agrarian reform, problems began to appear referring to the procedure for obtaining the environmental licenses, being the objective of this work to accomplish a study on the form as the environmental norm interfered in the creation and implementation of the rural establishments, being analyzed the institutions that work directly with the subject, as well as the analysis of the ideological mechanism that the Right use to justify the agrarian reform in Minas Gerais.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo trata da reforma agrária e do licenciamento ambiental em Minas Gerais, enfocando, em especial, a tensão hoje evidente, que coloca de um lado os anseios pela reforma agrária e, de outro, a dificuldade de sua implementação no Estado, devido à obrigatoriedade do licenciamento ambiental para os assentamentos rurais.

A norma federal que tornou exigível o licenciamento ambiental foi a Resolução 237 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), no ano de 1997. Em Minas Gerais, entretanto, tal necessidade já se fez sentir desde a promulgação da DN (Deliberação Normativa) 44 do COPAM (Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais), em 2000. Deve ser ressaltado que a legislação federal mencionada tratou de regulamentar os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), valendo tais disposições para todas as atividades que se sujeitassem ao licenciamento ambiental de forma genérica, enquanto a DN 44 do COPAM disciplinou especificamente o licenciamento ambiental para os projetos de assentamento rural de reforma agrária feitos pelo INCRA (Instituto Nacional de Reforma Agrária) no Estado de Minas Gerais.

De antemão, deve-se ter em mente que o tema em tela está inter-relacionado com acontecimentos históricos que, por momentos, puderam favorecer o seu desenvolvimento e, em outros, apenas serviram como instrumento para obstacularizar a sua implementação, como é o caso da Lei de

Terras de 1850 e da Constituinte de 1988, além de outros eventos, a serem analisados no primeiro capítulo desta dissertação, os quais são imprescindíveis para que a questão da terra no Brasil possa ser compreendida.

A luta pela mudança na estrutura fundiária do país teve nas últimas décadas do século XX um período de grande efervescência, momento em que diversos segmentos sociais se associaram para pleitear junto ao governo a realização da reforma agrária. Nesse sentido, é oportuno lembrar da atuação das Ligas Camponesas no final dos anos de 1950 e de outros mediadores institucionalizados, como a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais) e seus sindicatos de trabalhadores rurais, a CPT (Comissão Pastoral da Terra), bem como de movimentos sociais, como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), que, ao se engajarem na luta, atribuíram a ela uma significação maior do que apenas o acesso à terra: a busca pelo ingresso dos excluídos na apropriação da riqueza gerada pelo país, trazendo-lhes a dignidade.

Uma questão relevante é que a reforma agrária, ao longo da segunda metade do século XX, apresentou vários significados diferentes, iniciando-se, nas décadas de 1950 e 1960, como agente fomentador do progresso do país, segundo a tese da funcionalidade da pequena produção, tendo também como incumbência ser mecanismo de segurança alimentar. Já nas décadas de 1970 e 1980, as discussões sobre a reforma agrária não mais possuíam um viés produtivista, porque estudos já haviam demonstrado a falácia de tal postura; ela foi considerada uma das alternativas para os problemas sociais, principalmente a exclusão social, já bastante evidenciados devido à modernização da agricultura, que, ao priorizar insumos e maquinários aliados ao desenvolvimento do pólo industrial do país, provocou concentração fundiária, desemprego e êxodo rural. Mais adiante, já na década de 1990, como nos anos 2000, as discussões sobre reforma agrária alargaram ainda mais a sua significação, tendo ela a função de ser (ou dever ser) vetor de desenvolvimento sustentável e de proteção ao meio ambiente do país, além de continuar desempenhando o papel de instrumento de combate à exclusão social, visando a justiça social.

Essa última mudança tem sua origem nos movimentos ambientalistas que, após a década de 1970, ecoaram pelo mundo. Como consequência disso,

houve inúmeros encontros e conferências internacionais, dos quais resultaram tratados e convenções, todos no sentido da regulamentação do uso do meio ambiente, almejando a uma ação mundial conjunta para a adoção dos princípios da sustentabilidade, que podem ser sintetizados no uso racional dos recursos naturais, de forma a preservá-los para as gerações futuras.

Adequando-se a essa postura, no Brasil foram promulgadas normas jurídicas disciplinando a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para o desenvolvimento de atividades poluidoras, efetiva ou potencialmente, dentre as quais houve previsão para aquelas relacionadas à implementação da reforma agrária. Nesse sentido, em 1997 veio à lume a Resolução 237 do CONAMA, norma jurídica com grande amplitude, porque tornou obrigatório o licenciamento ambiental para uma gama diferenciada de atividades. Assim, o licenciamento ambiental apenas foi disciplinado de forma específica para a reforma agrária, no âmbito federal, no ano de 2001, através da Resolução 289 do CONAMA.

Em Minas Gerais, as normas referentes ao licenciamento ambiental nos projetos de assentamentos rurais floresceram antes do disciplinamento federal, visto que em novembro de 2000 foi promulgada a DN 44 do COPAM, que tornou obrigatório aos projetos de assentamentos rurais o licenciamento ambiental no Estado mineiro. Essa obrigatoriedade, tal qual consignada em lei, pelas exigências que lhe são inerentes, acabou se mostrando como entrave à maior agilidade de implantação e implementação dos assentamentos rurais neste Estado, motivo pelo qual a legislação estadual sobre o tema recentemente foi revogada, tendo entrado em vigor novo disciplinamento a esse respeito, em dezembro passado. O que a mudança de legislações trouxe consigo foi uma tentativa de tornar o procedimento de licenciamento ambiental mais célere, tendo sido mantida a sua obrigatoriedade, mudando apenas a forma de se obterem as licenças, o que poderá ser observado com mais detalhes no capítulo 3 deste estudo.

Tendo em vista o panorama apresentado, o objetivo deste trabalho foi investigar como o processo de licenciamento ambiental interfere na criação e operacionalização dos projetos de assentamentos rurais no Estado de Minas Gerais. Partiu-se da hipótese de que há um entrave no processo de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento rural, cogitando-se da

possibilidade de que este esteja relacionado ou com a aplicabilidade da legislação ambiental nos projetos de assentamento rural de Minas Gerais.

Para tal fim, no primeiro capítulo, foi analisada a história da regulamentação da propriedade, do uso e da posse da terra, sob o prisma do direito de propriedade no Brasil. Nesse sentido, foi feito um levantamento histórico-jurídico sobre a propriedade em vários instrumentos normativos, até se chegar à previsão da reforma agrária no Estatuto da Terra, em 1964, e à Constituição da República de 1988, em vigor na atualidade.

No segundo capítulo foi analisado o debate sobre a reforma agrária na perspectiva da sociologia rural, o que inclui os discursos políticos da época, representados pelos mediadores sociais da luta pela terra, como a ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil), a CONTAG e a FETAEMG (Federação dos Trabalhadores Rurais de Minas Gerais), e também dos movimentos sociais.

O terceiro capítulo abordou a legislação ambiental referente à reforma agrária no âmbito federal, e também em Minas Gerais de forma específica, analisando tanto os órgãos que compõem o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) quanto as normas ambientais específicas sobre reforma agrária. Foi priorizada a competência de Minas Gerais, sendo discutidos os principais instrumentos legais referentes aos assentamentos rurais, quais sejam as DNs 44, 74 e 88 do COPAM.

No quarto capítulo foi feito um estudo conceitual das representações sociais sobre o licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais, utilizando como objeto da análise o posicionamento e o discurso das instituições sociais envolvidas na implementação da reforma agrária do Estado.

Fez-se no quinto capítulo um estudo sobre a ideologia e a contraposição que existe entre o direito à reforma agrária e o direito ao meio ambiente; também foi enfocada a função ideológica do Direito no que diz respeito à justificação das ações e opções políticas do governo.

No sexto capítulo foram analisados os dados obtidos na pesquisa de campo, buscando traçar um retrato do processo de criação dos projetos de assentamentos rurais sob a perspectiva do licenciamento ambiental, analisando-se os discursos das instituições INCRA, IEF (Instituto Estadual de Florestas), MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra) e

FETAEMG quanto ao atual procedimento de licenciamento ambiental que ocorre no Estado. Na pesquisa de campo foram feitas entrevistas semi-estruturadas com representantes das instituições envolvidas no procedimento de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento rural de Minas Gerais, realizadas na cidade de Belo Horizonte, durante os meses de abril a maio de 2005. Também foi analisada a memória da reunião realizada em 22 de outubro de 1999, que teve por objetivo a formulação da DN 44 do COPAM.

Nas considerações finais, foram tecidas algumas inferências colhidas dos dados analisados, bem como de outros utilizados como subsídios para este estudo.

## **CAPÍTULO 1**

### **A ESTRUTURA DE USO, POSSE E PROPRIEDADE DA TERRA NO BRASIL**

Segundo Silva (1990, p. 22), para a compreensão do processo produtivo na agricultura é fundamental analisar a forma de distribuição da terra, porque “a propriedade fundiária é o que separa os trabalhadores dos meios de produção na agricultura brasileira”. Para se analisar a origem dessa propriedade, sua concentração e o processo de exclusão dela decorrente, necessário se faz rever a forma de colonização aqui levada a efeito pelos portugueses desde o Descobrimento do Brasil, em 1500.

#### **1.1. Período Colonial à Proclamação da República**

A análise da concentração da propriedade, hoje recorrente no Brasil, está associada ao tipo de colonização aqui implantada e, assim, ao modo como a Coroa Portuguesa concebeu a ocupação das terras brasileiras.

É importante, de antemão, que se frise que, mesmo que a propriedade da terra tenha se revestido de títulos jurídicos diferentes (capitania hereditária, domínio, posse, etc.), durante todo o curso da história, o Brasil teve como característica a concentração fundiária.

Antes mesmo de adentrar no histórico da propriedade, é indispensável relembrar que entre Espanha e Portugal foi pactuado no ano de 1494 o Tratado de Tordesilhas, confirmado no ano de 1504 pelo Papa Júlio II, que avençou que a titularidade das terras brasileiras pertencia a Portugal; por ser este o instrumento legal, conferiu o domínio das terras descobertas à Coroa Portuguesa.

Uma vez reconhecida a titularidade do domínio lusitano sobre as terras brasileiras, é importante estudar a forma como Portugal idealizou a ocupação das novas terras através do regime das sesmarias. Também é importante advertir que, logo após a descoberta do Brasil, o regime legal vigente em Portugal passou a ser exercido também nas terras brasileiras. Assim, a primeira legislação lusa a ser adotada foram as Ordenações Afonsinas (aproximadamente do ano de 1450 a 1521), após as Ordenações Manuelinas, seguidas pelas Filipinas, que perduraram mesmo após a Proclamação da Independência, em 1822.

Para implantação do sistema de sesmarias, a Metrópole enviou ao Brasil Martim Afonso de Souza, munido de cartas régias que lhe conferiam poder para doar terras sob o regime de sesmarias, com a cláusula de que os novos proprietários, tal qual ocorrido no regime de sesmarias de Portugal, deveriam lavrar a terra por período mínimo de dois anos. O cultivo, entretanto, poderia ser exercido direta ou indiretamente, pois o que importava à Coroa era a produção em si e não a forma como esta viria a acontecer, se feita diretamente pelo sesmeiro ou por empregado seu.

Cabe destacar que, chegando ao Brasil, os portugueses encontraram os povos indígenas, que não concebiam a propriedade do mesmo modo que os lusitanos. Ao contrário, os indígenas possuíam uma forma comunal de trabalhar a terra, assim como os demais recursos naturais aqui existentes, acreditando que os bens naturais pertenciam a todos, sem cogitar de sua apropriação privada por quem quer que fosse, o que criou atrito entre os indígenas e os lusitanos, impossibilitando inclusive a utilização do trabalho indígena como gerador principal de riqueza, devido à concepção de trabalho peculiar dos nativos, conforme explica Liberato (2004).

Passado esse primeiro momento, que perdurou de 1500 a 1530, os portugueses, visando melhor explorar as terras brasileiras, bem como impedir



os ataques das piratarias das nações européias que haviam sido alijadas do Tratado de Tordesilhas, implantaram o Sistema de Capitanias Hereditárias, o que não modificou a estrutura da ocupação que vinha sendo levada a efeito.

Do ponto de vista jurídico, a implantação do regime de sesmarias significou a transformação das terras públicas em terras privadas, porque, até a implantação das sesmarias, conforme dito anteriormente, os indígenas é que detinham a posse e a propriedade da terra e a concebiam como “propriedade” de todos. Contudo, a partir do momento em que Portugal dividiu o solo brasileiro em porções e as entregou a donatários lusos, a terra passou a ganhar os foros de “propriedade de alguém”, ou seja, nasceu a propriedade privada no Brasil. O regime de sesmarias deu origem não só à propriedade privada, como também à concentração dessa propriedade, ou seja, aos latifúndios, tendo ainda como sistema produtivo a monocultura, primeiramente o extrativismo do pau-brasil e, em seguida, a produção de cana-de-açúcar, esta sim sob o regime da monocultura.

Liberato (2004) afirma que as sesmarias trouxeram para o Brasil resquícios do sistema feudal<sup>1</sup>, embora na Europa este sistema já houvesse sido substituído. Em suas palavras:

Talvez o ponto mais importante a se considerar sobre o período sesmarial seja a implementação de um sistema marcado pela monocultura extrativista e predatória, com a valorização do detentor de grandes extensões de terra ainda que improdutivas, da formação de uma cultura latifundiária, onde se cultua o senhor, o proprietário, que nunca poderia trabalhar manualmente e se discrimina o trabalho, paga-se pouco por ele, às vezes nada, mantendo um abismo social presente até os dias atuais. Como conseqüência, houve a implementação de um verdadeiro sistema semi-feudal, fora da Europa e em uma época onde este já havia desintegrado. Os senhores eram verdadeiros semi-deuses, tendo o poder de vida e de morte sobre os habitantes do sesmo, possuíam engenho, as terras e os escravos (LIBERATO, 2004, p. 37).

Esse trecho retrata a formação dos primeiros excluídos sociais do Brasil, pessoas de quem foram expurgadas as terras, antes consideradas de ninguém (pelo governo luso) ou de todos (pelos indígenas). Entretanto, com a chegada da Coroa, tornaram-se terras (propriedades) lusas, cuja principal finalidade era reserva de valor para os portugueses, bem como mecanismo de garantir uma balança comercial favorável, através do estabelecimento do exclusivo metropolitano, mecanismo que garantia à Coroa a compra exclusiva

---

<sup>1</sup> Existe ampla controvérsia sobre a existência ou não do feudalismo no Brasil; essa polêmica, no entanto, não será objeto deste trabalho. Para maiores esclarecimentos, consultar Furtado, Leal, Prado Júnior, etc.

dos produtos oriundos do Brasil e, em contrapartida, estipulava que apenas poderiam ser adquiridos aqui produtos manufaturados se a origem destes fosse lusitana. Nesse momento, aqueles que não possuísem terras, e dependessem do seu trabalho para sobreviver, teriam que se sujeitar aos preços injustos estipulados pelos senhores de engenho.

Após esse momento ocorre o chamado período de posses, que perdurou durante o interregno de 1822 a 1850, que pode ser conceituado como um fenômeno fático, e não jurídico, de ocupação de parcela das terras públicas por homens livres. Isso significa dizer que aqueles que se apossaram da terra e nela passaram a labutar não modificaram o sistema da propriedade em si (que continuava sob a denominação e critérios típicos das públicas ou particulares), apenas se beneficiaram de uma das características da propriedade: sua posse.

Esse período pode ser explicado pelo fato de grande parte das terras do país se encontrar desocupada, enquanto número expressivo de homens livres não possuía emprego, razão pela qual se deslocavam para o campo com a intenção de ocupar porções de terra “de ninguém” e nela trabalharem. Esse fenômeno, entretanto, foi insuficiente para modificar a estrutura fundiária do Brasil, já bastante concentrada, nas palavras de Pinto:

Tivemos um breve período em que homens livres passaram a ocupar pequenas áreas de terras devolutas... Na realidade, durante estes 28 anos, que alguns autores chamam de era das posses, o número de posseiros que se assentam em terras públicas foi relativamente pequeno, não alterando o perfil da estrutura agrária do país, que continuava assentado no latifúndio monocultor (agora estamos na época do café, em plena expansão), utilizando mão de obra escrava e voltada para o exterior (PINTO, 1995, p. 65).

O regime das posses perdurou até o ano de 1850, quando o governo promulgou o Decreto 601 do Império, que teve a função política de possibilitar a perpetuação do latifúndio, uma vez que determinava que apenas poderiam ser adquiridas terras por meio da compra e venda e que as posses antes conseguidas deveriam se legitimar através de processo judicial, sob pena de os posseiros perderem todos os direitos relativos a ela. Entretanto, nem todas as posses poderiam ser legitimadas. No art. 5.º, do Decreto 601 de 1850, havia uma séria restrição, sendo possível a legitimação apenas dos casos em que houvesse “posse mansa e pacífica, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura e morada habitual do respectivo posseiro ou de quem o represente”.

Nascimento (1985), dissertando sobre o ato de legitimação das posses dos homens livres, afirma que o conteúdo de posse não passa apenas pela noção de ocupação: “era além: ocupação *mais* morada habitual *mais* cultura efetiva” (NASCIMENTO, 1985, p. 14).

Também no art. 5.º foi inserido o conceito de terra devoluta, que abarcou as seguintes situações:

- terras que não estivessem sob uso público do Estado;
- terras que não estivessem em domínio particular por título legítimo (sesmarias);
- terras que não estivessem sob o título das sesmarias regularizadas (domínio da terra) ou regularizáveis através do Decreto 601 (até então só havia posse por falta de cumprimento de alguma das exigências do título); e
- terras que não estivessem sob a posse amparada para legalização pela Lei de Terras.

Outra questão que tal legislação tentou solucionar foi aquela relativa à mão-de-obra para a lavoura, estipulando que o montante advindo da compra das terras seria utilizado pelo governo para financiar a vinda de colonos da Europa (SILVA, 1990, p. 25). Nesse mesmo sentido, vieram inseridas no art. 18 do Decreto 601 de 1850 as seguintes emanações:

O Governo fica autorizado a mandar vir anualmente à custa do Tesouro certo número de Colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas copas ou nos trabalhos dirigidos pela Administração Pública, ou na formação de colônias nos lugares em que estas mais convierem, tomando antecipadamente as medidas necessárias para que tais colonos achem emprego logo que desembarquem (Decreto 601 do Império, art. 18).

A análise dessa passagem reflete que a intenção do governo não era a de possibilitar a melhor distribuição de terras para os cidadãos brasileiros, mas a de fornecer aos latifundiários a garantia da oferta de mão-de-obra para labutar nas lavouras nacionais.

O Estado, com as normas contidas na Lei de Terras, criou uma grande massa de excluídos, visto que a maior parte dos posseiros não teve condições de legitimar sua posse, ao mesmo tempo em que não possuíam numerário suficiente para adquirirem terras via compra e venda. Nas palavras de Liberato:

A perversidade do sistema evidencia-se no fato de as terras devolutas serem concessões onerosas, ou seja, além de o Estado deslegitimar as ocupações dos trabalhadores livres, retirava os mesmos de suas terras e lhes propiciava o

acesso através do pagamento de altos preços para readquiri-las. Através deste sistema houve a expulsão de um contingente de comunidades tradicionais que se transformavam em mão-de-obra escrava, sob o estereótipo do trabalho livre. Este sujeito, agora denominado trabalhador livre, passou a ter acesso às terras outrora de sua “propriedade” através da compra e venda do justo título (LIBERATO, 2004, p. 42).

Para que a Lei de Terras pudesse de fato cumprir seu papel, o governo iniciou o processo de discriminação das terras brasileiras, a fim de mapear a real situação do território nacional, explicitando a classificação das terras em particulares e públicas e impedindo que alguns posseiros conseguissem legitimar sua situação por meio da aquisição do justo título da propriedade da terra. Isso ocorreu porque a legislação trouxe uma série de requisitos para legitimação da posse, o que dificultou, e por vezes impossibilitou, o reconhecimento da situação fática do posseiro, ocasionando a venda de mais mão-de-obra, cada vez mais barata, aos latifundiários.

## **1.2. O direito de propriedade nas constituições brasileiras**

Antes de adentrar na maneira como as constituições positivaram o direito de propriedade ao longo dos tempos, é necessário relatar que, segundo o Direito, todas as positivações refletem os valores dominantes em cada época acerca de determinado tema<sup>2</sup>. Reportando ao direito de propriedade, é observado que este surge na Revolução Francesa e na Primeira Constituição da França, sob a égide de um direito absoluto, o que implica dizer que ele não poderia ser contestado. Dizer que um direito é absoluto significa afirmar que sobre ele não podem incidir quaisquer tipos de sujeições, uma vez que ele está protegido de forma plena, o que correspondeu aos anseios liberais do século XVIII, que buscava o desenvolvimento econômico e tecnológico a qualquer custo, esquecendo-se do desenvolvimento social e priorizando as perspectivas econômicas e políticas.

Essa fase de proteção absoluta, entretanto, cedeu espaço a um direito mais voltado à proteção dos bens da coletividade, em decorrência do momento

---

<sup>2</sup> Nesse momento é importante salientar que o Direito, na sua acepção pura, deveria refletir os valores de toda a sociedade quanto a determinado tema. Entretanto, o que se vislumbra é que o Direito positivava as aspirações da classe dominante, vez que é esta que, na maior parte das vezes, está no poder e pode, dessa forma, positivizar as aspirações de sua classe, ainda que sob o regime da democracia. Mas aqui cabe outra dissertação sobre o tema. Nesse sentido, consultar Wolkmer (2003).

histórico pelo qual passou o mundo no pós-Segunda Guerra Mundial (século XX), visto que os países se viram solapados por problemas sociais, que demandavam ações efetivas do governo. O número dos proletários aumentava a taxas jamais vistas e junto a eles a pobreza de grande contingente populacional, ocasionando outros problemas daí decorrentes, como violência, fome e criminalidade. Assim, surgiu na Alemanha e no México o conceito da função social da propriedade, que foi propagado pelo restante do mundo e passou a integrar o universo jurídico brasileiro já na Constituição de 1934, de uma forma um pouco tímida, escondida sob o manto do interesse social, mas já modificando a concepção de propriedade para o direito pátrio. Após essa breve explanação, que, grosso modo, explicita a transformação do direito de propriedade, serão analisadas as Constituições do governo brasileiro, bem como o tratamento dado por elas à propriedade.

Em 1824 foi promulgada a primeira Constituição brasileira, já no período do Império, outorgada pelo príncipe regente Dom Pedro I. Nesse instrumento, que teve como inspiração a Revolução Francesa, em 1789, a propriedade foi resguardada como direito absoluto. Conforme Godoy (1998), nesta primeira Carta Constitucional só se admitia desapropriação por utilidade pública, segundo o art. 179 da Constituição. Interessante destacar o fato de que, embora prevista na Constituição, a propriedade deveria ser regulamentada em legislação ordinária, o que só ocorreu com a promulgação do Código Civil de 1916. Nesse período de 1824 a 1916, as normas lusitanas ordinárias continuaram vigendo no país, apesar de em 1858 ser promulgada a Consolidação das Leis Cíveis, elaborada por Teixeira de Freitas (GODOY, 1998).

A próxima Constituição foi promulgada em 1891, após a Proclamação da República. Este instrumento legal seguiu os ditames do anterior com relação à propriedade privada, ou seja, protegeu-a de forma robusta, admitindo apenas a desapropriação por utilidade pública e após prévia indenização.

Logo a seguir foi promulgado o Código Civil de 1916, que entrou em vigor em primeiro de janeiro de 1917 e vigeu até 31 de dezembro de 2001. Tal instrumento jurídico foi elaborado nos anos próximos ao de 1889, tendo como ideologia o espírito oitocentista, condizente com a estrutura política e econômica do século XIX, que “elegeu a família, baseada no casamento, o

contrato, baseado na autonomia privada das partes, e a propriedade, como direito individual, seus pilares fundamentais” (GODOY, 1998, p. 42). No Código Civil de 1916, a propriedade, mais uma vez, foi fortemente protegida. Entretanto, conforme também assevera Godoy (1998), sobre ela poderiam ser feitas algumas limitações de natureza cível, administrativa ou cuja origem fosse o direito econômico. No âmbito cível, a propriedade poderia sofrer restrições no sentido de compatibilizar interesses privados divergentes, como, por exemplo, com o direito de vizinhança. Já no âmbito administrativo, deve-se considerar que sempre há a sobreposição do interesse público sobre o particular; assim, foram previstos alguns casos, como os de desapropriação, requisição, tombamento e servidão administrativa. Já na seara do direito econômico, houve a previsão de proibição “do domínio de mercado e eliminação da concorrência e aumento arbitrário de lucros” (GODOY, 1998, p. 44).

Deve-se ressaltar que no corpo do Código Civil apenas vem a previsão da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, e essa necessidade veio taxativamente prevista no art. 590 do referido instrumento legal.

Nos anos de 1934 e 1937 foram promulgadas outras duas Constituições. A primeira durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, e a segunda, após o golpe militar de 10 de novembro de 1937 e conseqüente implantação do Estado Novo. Comparando as duas Consolidações, pode-se observar que houve um retrocesso com relação ao direito à propriedade, uma vez que na Constituição de 1934 a propriedade vinha vinculada ao interesse público, conforme art. 17, que afirmava que “é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. Já na Constituição de 1937 a alusão à utilidade social da propriedade foi extirpada, restando apenas a salvaguarda ao direito individual de propriedade e a prerrogativa de indenização para os casos de desapropriação cujo interesse público pudesse justificar.

É importante ressaltar que a Constituição de 1934 coaduna com o momento histórico de reavaliação dos valores liberais, cujo principal marco foi a Constituição Francesa de 1791, calcada no individualismo como valor máximo que deu origem às normas jurídicas. Já no ano de 1934, após a crise de 1929, os valores atrelados ao capitalismo começavam a tomar feições diferenciadas, sobressaindo em todo o mundo os valores sociais. Nas palavras de Rocha:

A desagregação provocada pelas massas proletárias às condensações sociais anteriores e os problemas emergentes com a nova estrutura econômico-social, notadamente os problemas dos trabalhadores assalariados interferindo na sociedade e no Estado, trouxeram como conseqüência uma evolução conceitual no que concerne à liberdade e à propriedade. Emergiram então as chamadas questões sociais. O Estado, sob pena de submergir, teve que assumir um novo posicionamento a fim de restabelecer pontos de equilíbrio e resguardar a segurança e a harmonia social. Nessa tarefa mediadora entre o individualismo egoístico e as aspirações dos assalariados em luta pelo reconhecimento de seus direitos contra a opressão econômica resultante do novo contexto teve que opor limitações à liberdade e, por conseqüência, à propriedade (ROCHA, 1992, p. 32-33).

Peters (2005) atribui à Constituição de 1934 o germe da função social da propriedade, já que nesta Consolidação é mencionado o interesse social. Certo é que a concepção de propriedade, por força da nova disposição legal, mudou seus contornos e conteúdos, passando a adotar uma feição social que se sobrepõe ao antigo caráter absoluto da propriedade.

Nova Constituição é promulgada em 1946, ocasião em que já havia sido restabelecida a democracia no país. Nela novamente vêm expressos valores sociais, de forma mais incisiva e direta, o que pode ser vislumbrado nos artigos 141 e 147 do texto legal, a seguir transcritos:

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§16. É garantido direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (...)

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social.

Godoy (1998) cinge outro acontecimento importante à Constituição de 1946: a Emenda Constitucional n.º 10, promulgada em 1964, que deu ensejo à posterior elaboração do Estatuto da Terra. A Emenda Constitucional n.º 10 é considerada por alguns doutrinadores como marco da autonomia do Direito Agrário, “principalmente por instituir o imposto territorial rural progressivo e a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, com a indenização sendo paga em títulos da dívida agrária” (GODOY, 1998, p. 49).

Em 1967 novamente houve a promulgação de texto constitucional, que seguiu a mesma esteira do anterior, consagrando o direito à propriedade, porém esta subordinada à sua função social, admitindo os casos de desapropriação por interesse público mediante prévia e justa indenização.

Assim, seguindo as emanções do Estatuto da Terra, a função social da propriedade ficou definitivamente consagrada em nosso Direito pátrio.

Merece destaque, nesse resgate histórico aqui traçado, a análise dos instrumentos jurídicos acerca da propriedade que estão em vigor na atualidade, quais sejam a Constituição da República de 1988 e o Código Civil de 2002.

A Constituição da República de 1988 tratou da propriedade privada como direito fundamental<sup>3</sup>, estando tipificada no seu art. 5.º. É interessante destacar que, apesar da proteção constitucional dada à matéria, esta não foi absoluta, como acontecia com as constituições anteriores. Ao contrário, a Constituição de 1988, por estar em um contexto histórico em que os direitos sociais a cada dia ganhavam maior força política, condicionou a proteção à propriedade privada ao cumprimento da função social. A consequência direta de tal postura foi a possibilidade da desapropriação para fins de reforma agrária nos casos em que a propriedade não estivesse de acordo com os parâmetros determinantes da função social, que vieram explícitos no art. 186 da Constituição da República de 1988.

Posteriormente à Constituição da República de 1988, foi promulgado o Código Civil de 2002, que, novamente, disciplina a propriedade não de forma absoluta ou plena, mas sujeitando-a aos valores sociais e coletivos, já consagrados no Direito brasileiro. Aqui novamente se percebe a mudança de perspectiva do direito de propriedade, visto que a propriedade não mais é percebida como uma existência independente, mas passa a ser cingida aos valores sociais, ambientais e culturais que estão atrelados a ela. Isso significa afirmar que a sociedade não mais se contenta com a mera proteção da propriedade em si, mas almeja que todos os direitos materiais ou imateriais relacionados ao bem (propriedade) também estejam sob a proteção do Estado. Nesse sentido vêm as emanções gerais sobre a propriedade no Código Civil de 2002, quais sejam:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la de poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§1.º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

---

<sup>3</sup> Os direitos fundamentais serão tratados com mais detalhes no quinto capítulo desta dissertação.



(...)

§3.º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, no caso de perigo público iminente. (...)

Tal norma, na verdade, rompe com as positivações anteriores, na medida em que alarga o conceito de proteção à propriedade, incutindo nele o dever de salvaguardar não o bem em si, mas o meio em que está inserido, seja ele material ou imaterial, incluindo necessariamente a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio artístico e cultural. Uma forma de vislumbrar melhor essa postura estatal seria pensar em uma comunidade rural localizada, por exemplo, no sul do país, cuja colonização tenha se dado em 1840, por suíços. A conseqüência direta deste alargamento dado à proteção da propriedade implica dizer que não basta que apenas a terra onde houve a colonização seja protegida, mas que toda a construção histórica e cultural dessa suposta comunidade também seja preservada e protegida, o que constituiu um grande avanço quanto às antigas concepções do direito de propriedade como sendo absoluto e restrito ao valor do bem em si mesmo. O que essas considerações querem dizer é que a terra passa a incorporar a noção de patrimônio, natural ou construído, o que atenua o caráter de mercadoria, dominante até então.

Com relação à normatização da reforma agrária, é importante ter como marco o Estatuto da Terra, Lei. 4.504/64, primeira lei brasileira a determinar de forma específica as regras sobre a política de reforma agrária a ser seguida pelo governo brasileiro, o que significa dizer que muitas das determinações hoje correntes na nossa legislação sobre reforma agrária têm sua origem no Estatuto da Terra.

O ET (Estatuto da Terra) foi promulgado no dia 30 de novembro de 1964, e seu objetivo veio transcrito no art. 1.º da legislação como sendo o de regular os “direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”. Nesse sentido, o Estatuto da Terra prescreveu em seu art. 1.º, §2.º, o conceito de reforma agrária como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e aumento da produtividade”, bem como conceituou, no §2.º, do art. 1.º, a política agrícola como sendo

conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhe o pleno emprego, seja no de harmonizá-las como processo de industrialização do país.

Pode-se inferir dos conceitos anteriormente transcritos que a política de reforma agrária, segundo a descrição da própria lei, teria por finalidade a resolução dos problemas de produtividade rural, conjuntamente com a demanda social dos excluídos da terra, e que a política agrícola teria por finalidade amparar os proprietários de terra no sentido de orientá-los e inseri-los na perspectiva da economia rural, o que inclui a proteção ao emprego e a adequação das propriedades rurais ao processo de industrialização do país.

O fundamento jurídico para a desapropriação para fins de reforma agrária seria o descumprimento da função social da propriedade, o que remete ao conceito de justiça social, alicerce ideológico da discussão do período analisado. Com relação ao significado da locução função social, pode-se inferir da análise da legislação que significa o uso condicionado ao bem-estar coletivo, ou seja, a propriedade que gere melhorias para a coletividade, e não apenas sirva de reserva de valor. Dessa forma, os requisitos elencados pela legislação para que a propriedade se visse protegida da desapropriação seriam, simultaneamente:

- a) A exploração que favoreça o bem-estar social, tanto dos proprietários quanto dos empregados do imóvel rural, que acontece quando há “o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observam as normas de segurança do trabalho e não provocam conflitos e tensões sociais no imóvel”, de acordo com o art. 9.º, §5.º, da Lei 8.629/93.
- b) A conservação dos recursos naturais, o que inclui a “preservação do meio ambiente e a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais”, buscando-se o equilíbrio ecológico da propriedade rural, bem como a saúde e qualidade de vida da comunidade vizinha, conforme estipula o art. 9.º, §3.º, da Lei 8.629/93.
- c) Níveis satisfatórios de produtividade, conforme os índices de grau de eficiência e exploração das terras, prescrito na Lei 8.629/93.
- d) Observância das justas relações de trabalho entre aqueles que possuem o imóvel e aqueles que ali trabalham, o que ocorre quando há o respeito às

leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, assim como às disposições acerca das parcerias e arrendamentos rurais.

Pode-se observar, entretanto, que, embora a desapropriação por descumprimento da função social já estivesse prevista desde 1964, no texto do Estatuto da Terra ficou consignado que a forma de desapropriação seria aquela estabelecida na Constituição Federal; contudo, esta forma, que corresponde ao procedimento a ser adotado com relação ao rito da ação desapropriatória, não veio descrita no Estatuto ou na Constituição de 1988, mas apenas no ano de 1993, com a LC (Lei Complementar) 76, que traz o procedimento pertinente ao ajuizamento das ações de desapropriação, modificado pela Lei Complementar 88, de 23 de dezembro de 1996. Já o direito material sobre a desapropriação foi definido na Lei 8.629/93, e, assim, a matéria é regida por quatro normas jurídicas: a Constituição da República de 1988, a LC 76, a LC 88 e a Lei 8.629/93. Até essas promulgações, a desapropriação obedecia aos ditames do Decreto-lei 3.365/41, que era a lei geral das desapropriações, cujo procedimento, por regulamentar desapropriações de uma forma genérica, é incompatível com a desapropriação pelo descumprimento da função social.

Justamente por essas vicissitudes é que o ET pode ser interpretado como óbice à reforma agrária, visto que as normatizações nele contidas necessitavam de regulamentação, o que só ocorreu anos após sua promulgação. Outros fatores se constituíram em entrave, entre eles a proteção dada às empresas rurais, justificada pelo processo de modernização da agricultura que estava em fase de implementação, o qual será tratado com maior vagar no capítulo que se segue. À medida que os latifúndios se transformavam em empresa rural, eles estavam imunizados da desapropriação, impedindo, dessa maneira, a reforma agrária. Outro aspecto interessante diz respeito à previsão feita pelo ET sobre a política de colonização dirigida, que, na realidade, foi a ação efetiva adotada pelo governo brasileiro e que acabou deixando a reforma agrária em segundo plano, tendo a política de assentamentos rurais durante tal período ocorrido de forma pontual e em quantidade muito aquém das necessidades sociais, e também das promessas do governo.

Posições há no sentido contrário, porque, se o ET for analisado sob a perspectiva eminentemente legal, sua promulgação foi um avanço, no sentido

de ser a primeira norma jurídica a tocar no assunto da política pública acerca da reforma agrária, embora isso não tenha efetivamente ocorrido até o presente momento. Uma outra visão, de caráter processual, foi positiva, visto que algumas questões, antes indeterminadas, puderam ser esclarecidas, como a competência da União sobre a matéria referente à reforma agrária, a forma de pagamento das terras e das benfeitorias, assim como o estabelecimento de que o imposto sobre os imóveis rurais (ITR) seria utilizado no sentido de possibilitar a reforma agrária. Na visão de Rocha (1992), pelos argumentos anteriormente descritos, pode-se avaliar o Estatuto da Terra como positivo para a reforma agrária do país.

Não obstante as disposições presentes no Estatuto da Terra, o disciplinamento da reforma agrária sofreu modificações com a promulgação da Constituição da República de 1988 e demais normas posteriores (LC 76, LC 88 e Lei 8.629/93). Todavia, de modo geral, as emanações do ET continuam presentes, pois na Constituição da República foi novamente prevista a desapropriação oriunda da função social da propriedade para fins de reforma agrária, em seu art. 184. Quanto à desapropriação, apenas ficaram resguardadas a propriedade produtiva e a pequena e média propriedades rurais (nesses últimos dois casos há necessidade de que o proprietário não possua outras propriedades rurais).

As definições de pequena e média propriedade foram fixadas pela Lei 8.629/93, sendo a pequena propriedade definida pelo seu tamanho, que deve ser entre um e quatro módulos fiscais, e a média propriedade aquela que abarca entre 4 e 15 módulos fiscais, estando o tamanho desses módulos disciplinados por lei específica, variando para cada parte do país. Já a propriedade produtiva é aquela descrita no art. 6.º da Lei 8.629/93, ou seja, aquela em que a exploração é econômica e racional, atingindo simultaneamente grau de utilização da terra superior a 80% e grau de eficiência na exploração da terra superior a 100%. A forma de cálculo desses índices vem descrita na mesma legislação, mas não será pormenorizada, vez que é dispensável tal tarefa para o presente estudo, que possui objetivo diverso.

## **CAPÍTULO 2**

### **AS CIÊNCIAS SOCIAIS E O DEBATE SOBRE A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**

Quando se analisa um tema como a reforma agrária, é necessário tentar vislumbrá-lo por ângulos que às vezes se encontram revestidos por discursos políticos, ou mesmo pela orientação oficial do governo, que se exterioriza nas políticas públicas ou no direito vigente da época. Diante desse fato, no presente capítulo foram analisados os principais acontecimentos históricos que dizem respeito ao debate sobre a reforma agrária, como o modelo de desenvolvimento das décadas de 1960 e 1970 e a modernização da agricultura, bem como a proposta de sustentabilidade ambiental e sua relação com a política de reforma agrária que se almeja implantar na atualidade. A noção de desenvolvimento e posteriormente de sustentabilidade é imprescindível para a análise da política de reforma agrária, visto que hodiernamente o meio ambiente saudável e protegido é não só requisito para a criação e operacionalização dos assentamentos rurais, como, caso não esteja resguardado, motivo para a desapropriação que dá ensejo à criação dos projetos de assentamentos rurais.

Uma primeira questão a ser definida é a diferenciação entre os conceitos de reforma agrária e de assentamento rural, que, muitas vezes são usados como sinônimos, situação que pode ser percebida, inclusive, neste

trabalho, muito embora possuam significados diferenciados. Talvez a origem de tal confusão seja o texto do Estatuto da Terra, que apenas menciona de forma não muito específica o fato de que o assentamento rural é uma das possibilidades de se fazer reforma agrária. Ferreira (1994, p.39), entretanto, propõe uma diferenciação entre as duas expressões, afirmando que a reforma agrária pode ser pensada “como fundiária, no sentido de torná-la mais equânime”. Neste sentido, a reforma agrária deve dizer respeito à questão fundiária de todo o país, um conjunto de medidas destinadas a possibilitar a transformação da concentração fundiária, incluindo, dessa maneira, políticas públicas específicas para essa necessidade. Já o termo assentamento rural, nas palavras também de Ferreira (1994, p. 39), refere-se a “ações práticas”, cujo marco inicial seria a seleção dos futuros beneficiários, passando-se à inserção dessas pessoas nos lotes a elas destinados e, na visão de hoje, incluindo as medidas necessárias à fixação dos beneficiários à terra, que abarcam os momentos necessários à transformação do beneficiário da reforma agrária em proprietário da terra. Essas conceituações permitem perceber que a reforma agrária é uma concepção ampla, envolvendo as questões de política pública que possibilitem a desconcentração das terras no país. Já o assentamento rural é um processo, um instrumento de realizar a reforma agrária, mas que não engloba toda a extensão que a reforma agrária tem ou poderia ter. Assim, mesmo que em determinadas áreas do país ocorram com mais frequência os projetos de assentamentos rurais, só o fato de eles existirem não é suficiente para que se possa afirmar que as características fundiárias da região chegaram a se modificar significativamente, ou que a reforma agrária, como um todo, ocorreu. Nessa esteira, analisando os debates sobre a reforma agrária do país, pode-se afirmar que no Brasil ocorreu, no início, a política da colonização, que posteriormente foi substituída pela política de assentamentos rurais; nenhuma delas pode ser considerada política de reforma agrária, já que a estrutura fundiária do Estado continua praticamente sem alterações.

Tendo em vista a diferenciação feita anteriormente, é necessário alertar que este capítulo analisará o papel dos mediadores nos embates em prol do acesso à terra, sendo ressaltadas as ações dos sindicatos (FETAEMG, em especial) e também dos movimentos sociais (particularmente a atuação do

MST) na luta pela modificação da concentração fundiária. Para isso, foi utilizada como referência a construção teórica dos cientistas sociais que estudaram os temas referidos.

## **2.1. O modelo de desenvolvimento e a modernização da agricultura**

A noção de “subdesenvolvimento” surgiu no contexto mundial a partir do discurso do presidente Truman em 1949, quando este propôs ajudar os países “subdesenvolvidos” a se desenvolverem. Com essas palavras, inseriu-se no contexto mundial a noção de subdesenvolvimento e a promessa do desenvolvimento para aqueles países que não apresentavam o progresso econômico equiparado aos ditos desenvolvidos<sup>4</sup>, seguindo-se sempre os padrões ocidentais para conceituar o desenvolvimento (McMICHAEL, 2000).

Diante dessas concepções acerca do que seria o desenvolvimento, a agricultura era percebida, desde os tempos de Adams Smith e seus estudos sobre a divisão social do trabalho, com um papel secundário ao desenvolvimento econômico que gerava riquezas. Nesse sentido, alguns autores a percebem como um obstáculo ao desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2004). Esse pensamento ficou conhecido como tese feudal, e pode ser sintetizado pela passagem de Abramovay:

Dominada pelo latifúndio, a agricultura é incapaz de se desenvolver tecnicamente e de contribuir para a elevação permanente da produção. Tanto mais que a maior parte dos trabalhadores rurais, não tendo acesso à terra, não pode participar do processo social de progresso técnico. Assim, estes trabalhadores se encontram à margem do mercado: pouco produzem e pouco consomem. Isto é um obstáculo ao desenvolvimento econômico como um todo, pois, se os trabalhadores rurais tivessem acesso à terra, passariam a gerar renda através da qual poderiam incorporar-se ao mercado interno nacional e contribuir, assim, ao próprio desenvolvimento capitalista do país (ABRAMOVAY, 2004, p. 96).

Ainda de acordo com Abramovay (2004) e a abordagem sobre o papel empírico da agricultura no processo de desenvolvimento econômico, surgem discussões em torno principalmente de duas dimensões: a primeira dizia respeito à ligação do homem à terra, por alguns sociólogos denominada de imobilização do trabalho, que os unia em algumas relações clientelísticas, marcadas por exemplo pela presença do barracão, cambão, colonato, entre

---

<sup>4</sup> EUA, países da Europa, entre outros.

outras. Já a segunda dizia respeito à falta de integração desses trabalhadores rurais ao mercado capitalista. Assim, percebe-se que, nessas duas dimensões, o trabalhador rural não se via em condições de promover o desenvolvimento econômico do país.

Nesse contexto, tanto a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) quanto o PCB (Partido Comunista do Brasil) lutavam pelo fim dessas relações denominadas de feudais, o que ocorreria, na visão dessas instituições, quando houvesse o incremento de uma classe de produtores próspera, que traria o desenvolvimento para o país via agricultura. Assim, o PCB pregava a reforma agrária, tendo como um dos pontos-chave o desenvolvimento da própria agricultura do país, o que daria ensejo ao desenvolvimento capitalista de cunho nacionalista.

Nessa época também se trabalhou com a teoria da funcionalidade da pequena produção, que apregoava a importância da agricultura familiar no contexto do desenvolvimento, onde se argumentava que:

O pequeno produtor contribuía para a acumulação de capital, à medida que, oferecendo produtos a preços relativamente baixos, possibilitava um rebaixamento do custo da força de trabalho, portanto dos salários, e, ainda, o aumento da taxa de lucros (ABRAMOVAY, 2004, p. 98).

As teses da funcionalidade também não perduraram por longo tempo, sendo rebatidas por sérias críticas, que se alicerçavam no fato de que seria improvável que o valor dos salários do país pudesse ser determinado por um segmento como o da agricultura, bastante fraco na época. Nesse ambiente de disputa ideológica sobre a importância da produção familiar, a principal bandeira pró-reforma agrária se embasava na importância dos produtos agrícolas dela oriundos. Nas décadas de 1970 e 1980, entretanto, a defesa da reforma agrária passou por um momento de redefinições, porque trabalhos de autores como Graziano da Silva e também de Abramovay demonstravam que:

À medida que a pequena produção perdia importância na oferta agrícola, a própria *justificativa econômica* da reforma agrária perdia o sentido: não era preciso reforma agrária para elevar a produção de alimentos. O problema alimentar brasileiro perdia toda relação com a questão agrária para se transformar exclusivamente numa questão de *renda* (ABRAMOVAY, 2004, p. 99).

Ao lado das mudanças de perspectivas anteriormente apontadas, é preciso realçar o papel do desenvolvimento da agricultura e seu impacto nos



caminhos ideológicos e fáticos pelos quais se delineou a questão da reforma agrária do país. Não se pode perder de vista que, ao lado do descrédito por setores da elite política econômica no papel da pequena produção no país, houve a valorização do setor industrial e agroindustrial e, junto a eles, a importância do trabalho assalariado. Também se deve considerar que houve nesse período uma espécie de simbiose entre a agricultura e a indústria, possibilitada pela modernização da agricultura com a incorporação de inovações tecnológicas, o que evidencia que os setores agrícolas patronais eram capazes de abastecer o mercado consumidor interno e de gerar excessos para a exportação, não dependendo da produção familiar para a geração dos gêneros alimentícios ou de matéria prima.

A modernização da agricultura foi um fenômeno que ocorreu desde o princípio da década de 1950, prolongando-se pelas décadas de 1960, 1970 e 1980. Durante esse período houve incremento na política tecnológica do setor rural, que pôde ser sentida de forma mais efetiva após a década de 1970, momento em que já se encontravam em funcionamento as agências de geração e difusão de tecnologia para o setor rural, juntamente com uma série de créditos rurais sistematizados no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), destinados à propagação das inovações tecnológicas no setor, a taxas de juros muitas vezes negativas.

Delgado (1985), na esteira de Graziano da Silva, divide as inovações que impulsionaram o desenvolvimento rural em mecânicas, físico-químicas e biológicas. As mecânicas relacionam-se à forma de organização do trabalho e, principalmente, ao ritmo da jornada de trabalho, que foi dominada tanto por empreendimentos nacionais como multinacionais e se encarregou de inovações como tratores, implementos, máquinas, colhedoras, etc. As inovações físico-químicas se encarregaram da melhoria das condições naturais do solo, o que aumentou a produtividade do trabalho, que tem como exemplo o grande desenvolvimento dos adubos e fertilizantes químicos. Por fim, as inovações biológicas se encarregaram da alteração da “rotação do capital adiantado no processo produtivo, através da redução do período de trabalho e da potencialização das inovações mecânicas e físico-químicas” (DELGADO, 1985, p. 92).

A modernização da agricultura, como se percebe, ocorreu devido ao desenvolvimento da indústria relacionada à agricultura brasileira e envolveu todas as inovações supracitadas, possibilitando a incorporação dos princípios da Revolução Verde, que “combina as inovações físico-químicas e mecânicas com a criação de variedades vegetais altamente exigentes em adubação química e irrigação” (DELGADO, 1985, p. 96). Diante desses progressos técnicos, segundo esse autor, a difusão de tecnologia ocorrida no Brasil se apoiou na adaptação das inovações biológicas às inovações físico-químicas, à vinculação da adoção de tecnologia ao crédito rural e às inovações em geral apoiadas na energia derivada do petróleo.

Conseqüência desse progresso técnico, bem como das políticas de crédito rural fundamentadas na adoção das novas tecnologias, foi que a agricultura familiar, mais uma vez, deixou de ser visualizada como a solução para os problemas de produtividade.

Também é importante mencionar que a modernização da agricultura modificou todo o mecanismo produtivo, o que inclui a forma de organização do trabalho, bem como as condições de vida do meio rural. Nas palavras de Navarro (2001):

Com a disseminação de tal padrão na agricultura, desde então chamado de “moderno”, o mundo rural (e as atividades agrícolas, em particular) passou a subordinar-se, como mera peça dependente, aos novos interesses, classes e formas de vida e de consumo, majoritariamente urbanas, que a expansão econômica do período ensejou, em graus variados, nos diferentes países. Esse período, que coincide com a impressionante expansão capitalista dos “anos dourados” (1950-1975), é assim um divisor de águas também para as atividades agrícolas e o mundo rural (re)nasceria fortemente transformado, tão logo os efeitos desta época de transformações tornaram-se completos.

Junto à promessa de desenvolvimento que estava atrelada à modernização da agricultura havia a expectativa de melhoria das condições de vida do meio rural; afinal, a industrialização tinha como pressuposto a idéia de progresso, que inclui um significado de melhoria generalizada. Entretanto, o resultado da modernização da agricultura no meio rural brasileiro não foi animador, trazendo uma série de problemas sociais em seu bojo, como o êxodo rural, o aumento da pobreza dos trabalhadores rurais, a violência e a criminalidade no meio agrário do Brasil, uma vez que, com a utilização de maquinaria na agricultura, houve grande número de trabalhadores rurais que perderam seu emprego, abandonando o campo rumo às cidades, ou se

aglomerando em torno de movimentos sociais que lutavam em prol do acesso à terra para os trabalhadores rurais sem terra.

## **2.2. Do modelo de desenvolvimento sustentável**

A idéia do desenvolvimento, em voga principalmente durante as décadas de 1950, 1960 e 1970, sofreu grande impacto no seu significado, bem como em seus desdobramentos práticos, a partir da década de 1970, quando o conteúdo das ações que visavam ao progresso econômico<sup>5</sup> começou a ser questionado. As dúvidas e considerações apontadas rumo ao conceito de desenvolvimento foram sintetizadas de maneira elucidativa por Guimarães (2003), que anunciou incongruências relacionadas com a noção de progresso, a questão social, os benefícios do progresso e a perspectiva ecológica.

A primeira incongruência mencionada pela autora aponta para o significado da própria noção de progresso e de moderno, que domina a idéia de desenvolvimento, visto que tais expressões “professam um caminho evolutivo a seguir, tendo como referencial a sociedade ‘desenvolvida’, aquelas que estão no centro do sistema capitalista” (GUIMARÃES, 2003, p. 84). No entanto, o progresso propagado e almejado sempre possui uma mesma trajetória, poder-se-ia dizer retilínea, que vai no sentido da absorção da tecnologia e da mudança da forma de organização do trabalho de toda e qualquer sociedade, devendo todas as sociedades se adequarem ao sistema típico do modo de produção capitalista americano. E essa forma de organização do trabalho utilizada como referência, denominada modelo desenvolvimentista, “prima pelos interesses privados (econômicos) frente aos coletivos (meio ambiente), consubstanciando-se em uma visão antropocêntrica de mundo, gerador de fortes impactos ambientais” (GUIMARÃES, 2003, p. 84).

A adoção plena deste modelo desenvolvimentista, que se alicerça na produção e industrialização constante, seria, para os adeptos de tal posicionamento, ilimitada, malgrado os recursos naturais necessários para a produção sejam, por sua natureza, restritos. Assim, aparece o primeiro óbice à busca desenfreada de progresso pelo modelo desenvolvimentista, porque

---

<sup>5</sup> A palavra progresso econômico foi utilizada como sinônimo de desenvolvimento, porque no contexto das décadas de 1960 e 1970 os significados eram coincidentes.

pesquisas apontam para o fato de que, se todos os países do mundo agissem nos mesmos moldes dos Estados Unidos, o planeta entraria, em um espaço de tempo muito curto, em um colapso ambiental. Tanto é que Cavalcanti (2001) afirmou que, após a publicação do Relatório Brundtland<sup>6</sup>, um dos marcos da discussão sobre sustentabilidade, a postura adequada com relação à produção deveria ser antagônica ao estilo americano, pautando-se em um distanciamento no consumo desenfreado e mais próximo à sobriedade e austeridade.

Outra incongruência do modelo de desenvolvimento é que o fundamento do modelo defendido é o modo de produção capitalista, e este, em sua essência, busca o acúmulo de capital e o lucro, que não é repartido de forma igualitária entre todos os que participam da produção, mas, ao contrário, se acumula nas mãos do capitalista, aumentando, via de consequência, as desigualdades sociais. Dessa forma, pode-se inferir que o desenvolvimento acaba produzindo exclusão social.

A última incongruência apontada por Guimarães (2003) diz respeito diretamente ao meio ambiente, a uma situação denominada por alguns autores como insustentabilidade ambiental, já mencionada anteriormente, mas que merece destaque, e que quer dizer que não há como pensar na produção de forma infinita, uma vez que os recursos são escassos; assim, a única alternativa possível à sociedade atual é tentar coadunar a produção com o uso racional dos recursos naturais. Justamente pensando nessa relação de produção com recursos naturais, que Krause adverte ser necessário, tendo em vista a sustentabilidade:

Reconhecer (e nem por isso desanimar diante do fato) que a viabilidade da efetiva ação transformadora tem como obstáculo as contradições que colocam frente a frente a nova racionalidade em formação e a predominante racionalidade de acumulação a qualquer preço, arraigada nos sistemas de produção e legitimadora dos processos políticos (KRAUSE, 2001, p. 17).

O que Krause explicitou é exatamente o embate no qual a sociedade capitalista se vê, que coloca em contraposição a idéia da acumulação irrestrita de bens de consumo e a da emergência da racionalidade na utilização dos recursos naturais. Nesse confronto, a sustentabilidade seria o princípio que

---

<sup>6</sup> O Relatório Brundtland foi um documento elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987, assinalando a preocupação quanto ao uso dos recursos naturais, segundo o conceito de sustentabilidade, o que significa dizer que os recursos naturais devem ser utilizados de forma racional, visando a sua preservação para as gerações futuras.

buscaria a conciliação dos dois sistemas, ou seja, garantiria a continuidade do processo produtivo, porém este se veria condicionado e sujeitado às próprias imposições naturais que fazem parte do processo, o que poderia exigir alguns cuidados específicos, mas que não obstaria o processo produtivo em si, apenas mudaria a perspectiva da acumulação a qualquer preço, porque a baliza seria exatamente a preservação do meio ambiente.

No mesmo sentido, Cavalcanti (2001), dissertando sobre o desenvolvimento sustentável, afirma que não se trata apenas de como usar os recursos naturais, mas sim de abranger uma política pública que defina e modifique os critérios que regem o sistema produtivo, ou seja:

A idéia de sustentabilidade, por sua vez, implica uma limitação definida nas possibilidades de crescimento. É sobre esse fundamento que é indispensável agregar preocupações ecológicas (ou ecossociais) às políticas públicas do país. É preciso mostrar que o progresso econômico não pode continuar impune, se violar as regras que dirigem a natureza para eficiência máxima (quanto ao uso de matéria e energia), para mínimos de estresse e perdas, para frugalidade e prudência ecológica (CAVALCANTI, 2001, p. 24).

Cavalcanti (2001), na verdade, apenas condicionou a forma de produção a um patamar, que é exatamente a proteção do meio ambiente. E esta deve ser realizada através de políticas públicas com definições claras acerca das regras a serem seguidas pelas atividades produtivas, bem como das sanções respectivas, porque, uma vez que existam normas disciplinando as atividades produtivas, estas devem necessariamente ser obedecidas, preservando o meio ambiente e evitando o *stress* ambiental.

Como conseqüência das observações anteriores, principalmente da necessidade de política pública sobre meio ambiente, o Brasil, tentando se adequar ao desenvolvimento sustentável, elaborou normas jurídicas com o intuito de fomentar uma política pública de amparo à proteção ambiental. Essa atitude brasileira foi um mecanismo de o país se adequar às exigências de proteção ao meio ambiente, que se tornaram latentes diante dos movimentos ambientalistas que desde a década de 1970 se expandiram pelo mundo, gerando uma série de Declarações com cunho ambientalista, todas elas visando ao uso racional dos recursos naturais frente ao desenvolvimento da atividade produtiva.

A primeira Declaração com cunho ambientalista foi a de Estocolmo, resultado de uma Conferência realizada na Suécia no ano de 1972. Esta

Conferência teve ampla repercussão nos países subdesenvolvidos, visto que, enquanto o movimento ambientalista tentava obstar a continuidade da poluição decorrente da busca desenfreada pela industrialização, os países subdesenvolvidos acreditavam que suas preocupações deveriam se centrar no combate à “pobreza e suas seqüelas, ou seja, a fome, a falta de moradia, etc., e achava-se que essa Conferência era uma tática diversionista tendente a relegar os programas de desenvolvimento a um plano secundário” (MIRANDA, 2003, p. 101). Durante esse período, o Brasil era regido pelo governo militar e também não aderiu a um retardamento na produção industrial; para isso, se valeu da Lei de Segurança Nacional, reprimindo os movimentos ambientalistas, tachando seus líderes de subversivos (PETERS, 2005).

A principal decorrência da Conferência de Estocolmo foi servir de precursora para os debates políticos acerca das preocupações com o meio ambiente, bem como firmar a responsabilidade dos Estados pelas atividades desenvolvidas em seu território, para que estas não afetassem os territórios vizinhos.

Outra Conferência relevante ocorreu no Rio de Janeiro no ano de 1992, sendo denominada de Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que contou com a participação de 178 países, da qual resultou a Agenda 21, formada por 27 princípios que buscam a cooperação internacional para a proteção ambiental, através da criação por parte de cada Estado de normas ambientais, assim como pela tomada de consciência dos governos de que é necessária a criação de instituições para a proteção ambiental, bem como de construção de parcerias com a sociedade civil, o que já acontece em vários países através das ONGs (Organizações Não-Governamentais). Apesar de a Agenda 21 não ter a força jurídica de um tratado ou convenção, regidos pelo Direito Internacional, ela foi um compromisso político assumido pelos países no sentido da adoção de mecanismos de fomento ao desenvolvimento sustentável, ou seja, do uso racional e moderado dos recursos naturais junto às atividades industriais.

Após essas conferências aconteceram outras, sendo importante destacar a realizada no Japão no ano de 1997, na cidade de Kyoto, cujo desdobramento foi o Protocolo de Kyoto, que estabelecia a redução das emissões de gases tóxicos que provocam o efeito estufa. Em cada uma das

conferências sobre o meio ambiente os países que delas participam reafirmam o compromisso político de preservarem o meio ambiente, o que necessita da implementação administrativa por parte de cada Estado, e que acontece no Brasil desde o ano de 1981, ocasião em que foi promulgado o Plano Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, novamente veio à tona a questão ambiental, com uma proteção mais expressiva, uma vez que o meio ambiente foi previsto nos capítulos referentes aos direitos fundamentais e da ordem econômica, sendo certo que, por ter sido consagrado como direito fundamental, sua amplitude acaba ultrapassando a de outros direitos, o que será tratado com maior vagar no próximo capítulo. Uma das formas de a proteção ambiental se efetivar é através do licenciamento ambiental, necessário para a implementação de atividades potencial ou efetivamente poluidoras, que exigem atualmente a chancela do Estado através das licenças ambientais, o que também será analisado de forma adequada no capítulo 3.

### **2.3. A atuação dos movimentos sociais na luta pela reforma agrária**

Desde o início do século XX<sup>7</sup>, a reforma agrária passou a ser tema recorrente no debate político e também na academia, isso porque ambos os setores se preocuparam com as pressões sociais que eclodiam através dos conflitos no campo. Esse século, inclusive, é marcado por uma série de transformações na forma de organização da produção, que refletiram em transformações nas relações de trabalho relacionadas à agricultura, sendo de importância ímpar a modernização da agricultura ocorrida nas décadas de 1960 e 1970 e, com ela, o modelo de desenvolvimento proposto para os países subdesenvolvidos. Também desempenharam papel relevante os movimentos populares que lutaram pelo acesso à terra, como a Encruzilhado Natalino, no Rio Grande do Sul, e de Trombas e Formoso, em Goiás, ao longo dos anos 50, do século passado. Após esses acontecimentos, merece destaque a ação dos movimentos sociais, que agiram de forma mais expressiva na última metade do

---

<sup>7</sup> Apesar de os conflitos fundiários terem assumido maior amplitude a partir da segunda metade do século XX, eles são recorrentes na história do Brasil, como se pode observar nas origens de movimentos como Balaiada, Canudos e Contestado.

século XX, dentre eles se destacando a ação do MST, que será abordada logo adiante.

Já no século XX, os conflitos no campo passaram a ser mais recorrentes, o que pode ser explicado pelas modificações introduzidas nesse século nas relações de trabalho e pela modernização da agricultura que implicou um processo de ampliação da fronteira agrícola e concentração fundiária. Também deve ser ressaltado que, com a libertação dos escravos, ocorrida em 1888, o número de excluídos também aumentou, uma vez que estes se viram sem terra e sem trabalho; também não lhes foi destinada nenhuma política pública de reinserção na sociedade.

Uma consideração interessante tecida por Liberato refere-se ao fato de que os conflitos agrários teriam como pano de fundo primordial a questão da apropriação das terras por número pequeno de proprietários, o que “acabou por transformar os confrontos em resistência de classe, isto é, os conflitos agrários passaram a ser baseados muito mais na contraposição capital *versus* trabalho do que no acesso à terra propriamente dito” (LIBERATO, 2004, p. 113). Com isso, a autora desejou ponderar que não é em todos os conflitos do campo que a tônica pertence realmente à questão da terra em si, mas abarca, na maioria das vezes, uma dimensão que ultrapassa a posse da terra, tentando alcançar a dimensão da exclusão social, que deriva da contradição existente entre o capital e o trabalho, uma vez que a ótica das relações do campo é a mesma do capitalismo, que almeja o lucro, em detrimento das noções de igualdade de oportunidade, emprego ou divisão de lucros (que podem ser consideradas, no mundo atual, uma utopia).

Já no século XX, as lutas que se passam no meio rural envolvem, em grande parte, a ação dos movimentos sociais, que buscam, segundo Grzybowski (2004), resistir ao processo econômico e político que veio junto com a modernização da agricultura, o que o autor chamou de sucesso do modelo de desenvolvimento aplicado na agricultura. Explicando esse posicionamento, afirma que, “na verdade, a desigualdade e exclusão no campo existiam desde antes do processo de modernização, mas através deste processo reproduziram-se em escala ampliada” (GRZYBOWSKI, 2004, p. 290). Nesse contexto, a função dos movimentos sociais seria a de lutar pela inserção do trabalhador do campo no processo de criação e apropriação da riqueza



produzida no trabalho na terra, principalmente após o aparato tecnológico que foi inserido no meio rural.

Os movimentos sociais, já advertiram Melucci (2001) e Gohn (1997), são um fenômeno de difícil conceituação, pois tanto o meio acadêmico quanto o senso comum possuem uma representação a seu respeito, apesar de as definições apresentarem certa diversidade de significados. Tendo como referência os dois autores, após longo estudo, optou-se pelo conceito descrito por Gohn (1997) – embora não seja sucinto e, por isso, auto-explicativo –, que será transcrito a seguir:

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura sócio-econômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflito, litígios e disputas vivenciados pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Essa identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não-institucionalizados. Os movimentos geram uma série de inovações nas esferas pública (estatal e não-estatal) e privada; participam direta ou indiretamente na luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política. Estas contribuições são observadas quando se realizam análises de períodos de média ou longa duração histórica, nos quais se observam os ciclos de protestos delineados. Os movimentos participam portanto da mudança social histórica de um país e o caráter das transformações geradas poderá ser tanto progressista como conservador ou reacionário, dependendo das forças sociopolíticas a que estão articulados, em suas densas redes; e dos projetos políticos que constroem com suas ações. Eles têm como base de suporte entidades e organizações da sociedade civil e política, com agendas de atuação construídas ao redor de demandas sócio-econômicas ou político-culturais que abrangem a problemática conflituosa da sociedade onde atuam (GOHN, 1997, p. 251-252).

A partir desse conceito, é possível perceber que os movimentos sociais possuem uma série de características e formas de atuação política que modificam a sociedade da qual fazem parte. Segundo Melucci (2001), configurariam princípios de um movimento social: ser a expressão de um conflito; ser a manifestação de uma ação coletiva, que comporta solidariedade e busca romper os limites da compatibilidade do sistema vigente; e possuir um pluralidade de significados analíticos. Ambos os autores, embora de forma diversificada, mencionam atributos coincidentes para a configuração do movimento social, que se inicia com a descoberta de um conflito em que os atores são antagônicos e, por isso, almejam o rompimento do sistema, ou seja,

mudanças efetivas do estado anterior da situação. Para se configurarem enquanto movimento, é necessário que exista entre os membros um componente simbólico que mantenha a união do grupo, porque não há homogeneidade entre os integrantes, ao contrário, há grande diversidade, possibilitando assim a solidariedade entre os componentes, que nada mais é que os laços de união que identificam as pessoas como pertencentes àquele grupo e perpassam, dessa maneira, os objetivos do grupo. O espaço em que atuam é a sociedade, por isso podem se direcionar mais para a área econômica, política ou mesmo social; assim, o resultado de suas ações pode repercutir em todas as dimensões da vida em sociedade, dependendo do contorno que o movimento irá desenhar para suas atuações, uma vez que os movimentos sociais fazem parte da história político-social na qual estão inseridos e buscam modificar determinado aspecto da vida que consideram desajustado à sua demanda, seja ela qual for.

No Brasil, os movimentos sociais, no âmbito agrário, começaram a atuar durante a década de 1950, ocasião em que trabalhadores rurais e camponeses reivindicam a distribuição da terra e os direitos trabalhistas para essa classe social (SANTOS, 1995). Nesse sentido, destaca-se a formação da ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil), em 1954, e das Ligas Camponesas, em 1955, em que Francisco Julião, advogado e deputado estadual, assumiu a defesa dos trabalhadores, os quais, através de marchas, comícios, congressos, denunciavam o conflito social instaurado na Zona da Mata nordestina. Esse movimento lutava pela melhoria das condições de trabalho dos lavradores da Zona da Mata, tendo, posteriormente, aderido à causa da Reforma Agrária (MEDEIROS, 2004).

Já na década de 1960, pode-se destacar a atuação oficial do sindicalismo, legalizado com a promulgação do Estatuto de Trabalhador Rural, em 1963, ocasião em que foi fundada a CONTAG, com aproximadamente 440 sindicatos reunidos em 14 federações.

O sindicalismo oficial, novo artefato jurídico, entretanto, pode ser analisado como um dos fatores responsáveis pela transformação de trabalhadores rurais em temporários (bóias-frias), porque sobre estes últimos não há poucos encargos, referentes aos direitos trabalhistas recém-adquiridos (MINC, 1985). Não se pode olvidar de considerar que talvez o fator

preponderante para essa transformação seja a modernização da agricultura, visto que o incremento de maquinaria na produção rural modificou a necessidade de trabalho humano no campo, bastando, às vezes, ao proprietário a contratação temporária de trabalhadores rurais para períodos específicos, como o plantio e a colheita, porque nas demais épocas do ano se mostra desnecessária a permanência de grande número de trabalhadores à disposição do dono da terra. Com relação ao sindicalismo, Brumer e Santos (2000) fazem consideração interessante, que merece ser transcrita:

Como resultado, a formação do sindicalismo rural apresentou, desde sua origem, duas faces contraditórias: por um lado representa os interesses dos trabalhadores, que contestam a grande propriedade improdutiva e as relações de dominação patrimonialista no campo: por outro, expressa uma estratégia de cooptação política por parte do Estado, visível ao longo dos anos 60, e, principalmente, logo após a aprovação do Estatuto da Terra (BRUMER; SANTOS, 2000, p. 49).

Com tal afirmação, os autores se referem ao fato de que, logo após a legalização dos sindicatos de trabalhadores rurais, estes se viram controlados pelo Estado, o que já acontecia com os outros sindicatos, além do fato de que grande parte dos sindicatos, ainda não legalizados, acabaram sendo fechados.

Essa década também é marcada pela promulgação do Estatuto da Terra e pelo Golpe de Estado, ambos em 1964. O objetivo do Estatuto da Terra era, ao mesmo tempo, resolver o problema da produtividade do país e da concentração de terra, atendendo ainda a anseios sociais. Esse pensamento compactua com a época em que tal diploma veio a lume, ou seja, no período do projeto de desenvolvimento, em que o Brasil, logo após o incentivo à industrialização, pensava na reforma agrária como ator relacionado tanto a fatores econômicos quanto humanos, porque em fins da década de 1950 e início da de 1960, logo após a modernização da agricultura, ocorreu grande desemprego e êxodo rural, provocando problemas sociais no campo (BERGAMASCO; NORDER, 1996).

Entretanto, deve-se ressaltar que, embora juridicamente venham explícitos os termos necessários à reforma agrária no Estatuto da Terra, no âmbito político o que se fez foi um movimento contra a reforma agrária, uma vez que o enfoque do governo eram os projetos de colonização e o esforço modernizante, destacando-se a tentativa de incorporação econômica da Amazônia, via incentivos fiscais e criação de agências federais, como a

SUDECO (Superintendência da Região da Fronteira Sudoeste), o Sistema Nacional de Crédito Rural, o Banco da Amazônia e a SUDAM (Superintendência do Banco da Amazônia), e estabeleceu-se a Amazônia Legal (SANTOS, 1995).

Já na década de 1970, quando a modernização da agricultura já se encontrava em processo final de implementação, os conflitos sociais no campo se tornaram mais aparentes porque, nas regiões de média e grande produção, houve uma proletarização dos trabalhadores rurais em bóias-frias, que agora lutavam por maior inserção no mercado. Por outro lado, os resquícios dos projetos de colonização, que apregoavam a dimensão do “progresso” e do “moderno”, apareciam como um paradoxo, uma vez que os colonos viam-se enclausurados pelas relações de poder presentes na colonização, fossem elas oriundas da autoridade ou do clientelismo (SANTOS, 1995). Assim, os conflitos agrários se multiplicaram, principalmente após 1974, quando começou a abertura democrática do governo. Nesse contexto é criada a CPT (Comissão Pastoral da Terra), em 1975, oriunda da organização de limitantes católicos formados pelo trabalho das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) junto a trabalhadores rurais camponeses.

Em 1985, dois eventos importantes marcaram a história da reforma agrária no país: a formulação do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e a criação oficial do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). O primeiro, elaborado no governo Sarney, foi uma tentativa de tornar efetiva a reforma agrária, mas, tantas foram as resistências apresentadas pela bancada ruralista que, três meses após sua aparição, já havia sido modificada de forma tão substancial que o PNRA deixa de ser uma proposta de estímulo à mudança social e transforma-se num obstáculo jurídico à reforma agrária.

O MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), criado também em 1985, trouxe à baila as contradições da modernização da agricultura, demandando acesso a terra, usando para tanto o lema “ocupar, resistir e produzir”, única forma vislumbrada pelo movimento social para lutar pela reforma agrária e provocar reações no governo, além de ganhar visibilidade na imprensa através de caminhadas e manifestos pela reforma agrária.

Durante os governos de Sarney, Fernando Collor de Melo e Itamar Franco, a política de reforma agrária não ocorreu de forma animadora. Poucas famílias foram assentadas, a maioria na Amazônia, o que demonstra a continuidade do pensamento dos militares. Acrescente-se a isso o fato de que não foram feitas desapropriações decorrentes da função social da propriedade (BERGAMASCO; NORDER, 1996), defendida tanto pelo Estatuto da Terra quanto pela Constituição da República.

### **2.3.1. A ULTAB, a CONTAG e a FETAEMG**

A luta pelo acesso à terra foi acompanhada pela atuação dos sindicatos de trabalhadores rurais, não só no Estado de Minas Gerais como em todo o país. Em Minas Gerais, de forma específica, Sgrecia e Gadelha (1987) afirmam que até a década de 1970 os conflitos pela posse e uso da terra não foram acompanhados pela ação do MSTR (Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais). Esse posicionamento reflete a característica do sindicalismo rural do país, que, embora possa ser percebido desde o início do século XX, apenas após a década de 1950 se mostrou mais atuante, principalmente após a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, Lei 4.214, de 1963. Deve-se advertir, entretanto, que em 1963 já existiam, segundo a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais), 475 sindicatos fundados e 220 sindicatos reconhecidos.

Acontecia que, embora os sindicatos de trabalhadores rurais já existissem, na década de 1950, o governo federal não reconhecia todos eles, motivo pelo qual foi criada a ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil), resultado da II Conferência Nacional de Camponeses, no ano de 1954.

Posteriormente a esse fato, veio a criação da CONTAG, em dezembro de 1963, que foi a primeira organização sindical, em nível nacional, dos trabalhadores rurais do Brasil, reconhecida pelo governo federal através do Decreto presidencial de n.º 53.517. Quando da criação da CONTAG, esta contava com 14 federações e 475 sindicatos, exercendo o papel de agente de conscientização nos trabalhadores rurais através das federações, presentes nos Estados do país.

Sgrecia e Gadelha (1987, p. 26) também afirmam que, na concepção do movimento sindical, a reforma agrária sempre foi percebida como sendo a solução definitiva para os conflitos de terra, de forma que a CONTAG instituiu a reforma agrária como “bandeira unificadora das lutas travadas no campo”.

Em Minas Gerais, seguindo a trajetória sindical rural do país, em 1963, foram criadas três federações: Federação dos Trabalhadores Autônomos da Lavoura, Federação dos Assalariados Rurais e Federação dos Assalariados na Extrativa Rural. Apenas no ano de 1968 foi criada a FETAEMG (Federação dos Trabalhadores Rurais de Minas Gerais). É importante ressaltar que o governo federal, embora soubesse da existência de inúmeros sindicatos de trabalhadores rurais, não reconhecia todos os existentes, mesmo depois da aprovação da Lei dos sindicatos rurais.

Após o golpe militar de 64, muitos sindicatos foram fechados e o governo se negou a conferir a eles capacidade para representação dos trabalhadores rurais, cabendo exclusivamente à FETAEMG o papel de “interlocutora legalmente reconhecida como representante dos trabalhadores rurais” (FERREIRA NETO; DOULA, 2003, p. 7). Inclusive, conforme consta no histórico da FETAEMG:

Com o golpe de 64, as três Federações de Minas e outras do país foram fechadas. Dos cerca de 50 STRs mineiros existentes até essa época, apenas quatro sobreviveram: Centralina, Poté, Santana do Deserto e Araçuaí. As seqüelas do golpe foram tão negativas que há sindicatos que só voltaram a se organizar recentemente e outros que nunca mais conseguiram se organizar. A violência se abateu sobre líderes sindicais rurais, diretores das Federações e sindicatos foram perseguidos, sendo muitos presos, torturados, exilados e até mesmo assassinados ([www.fetaemg.org.br](http://www.fetaemg.org.br)).

Paralelamente ao cerceamento político feito pelo Estado nos sindicatos durante a década de 1970, houve incremento econômico nesse segmento, uma vez que o governo passou a transmitir à Federação o repasse das verbas públicas destinadas aos trabalhadores rurais, transmitindo também a ela a competência para atuar na saúde, assistência social e previdência. Essa acumulação de recursos possibilitou, posteriormente, a atuação da FETAEMG na luta pelo acesso à terra em Minas Gerais. Nas palavras de Ferreira Neto e Doula (2003, p. 9):

A promulgação em março de 1971 da Lei Complementar n.º 11, que instituía o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), como executor do Programa, garantia ao MSTR grande presença junto a sua base, à medida que respondia a questões emergenciais de saúde, assistência social e

previdência, bem como proporcionava grande estabilidade financeira ao movimento. Dessa forma, o avanço no processo de sindicalização, juntamente com o grande volume de recursos financeiros, provenientes principalmente do imposto sindical recolhido diretamente pelo governo federal, iria possibilitar ao sindicalismo mineiro se apresentar, após a abertura política nos anos 80, como o principal mediador da luta pela terra em Minas Gerais.

Ainda sobre a FETAEMG, afirma Pompermayer (1987) que:

A FETAEMG é levada a desempenhar, face à sua composição institucional como mediadora entre as propostas do governo e a mobilização dos trabalhadores, procurando manter, dentro de limites aceitáveis pelo primeiro, as pressões originárias dos segundos, e acabando por fortalecer, por isso mesmo, as funções mais propriamente burocráticas e desmobilizadoras da Federação.

Decorrencia também do golpe foi a atuação dos STRs como agente assistencialista e não com um engajamento mais prático em relação à reforma agrária do país. Correlatamente, nas décadas de 1960 e 1970, o país vivencia a modernização da agricultura e a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, já mencionado, que, aliado à nova tecnologia incrementada à agricultura, provoca uma sazonalidade no setor rural, refletindo nos trabalhadores rurais, que se vêem afastados, forçadamente, do sindicalismo da época.

Em 1979 acontece o III Congresso da CONTAG, em que esta se propõe a acompanhar a luta pela reforma agrária e pelos melhores salários no meio rural; contudo, novamente a CONTAG não usa de instrumentos efetivos destinados a alcançar seu objetivo.

A FETAEMG, ao voltar deste congresso, também modificou sua postura de atuação no Estado de Minas Gerais, principalmente por meio da descentralização política, com a criação de delegacias e pólos regionais.

Ferreira Neto e Doula (2003, p. 23), ao analisarem a luta pela terra em Minas Gerais, asseveram que:

Até meados da década de 80, a luta pela terra em Minas Gerais, apesar de estar oficialmente presente na agenda de lutas da Federação dos Trabalhadores na Agricultura, era, na verdade, produto de uma articulação entre as ações e as demandas da base sindical, um enorme contingente de trabalhadores rurais sem terra e, ironicamente, sem trabalho, e a intervenção pessoal de determinadas lideranças que, estrategicamente, ocupavam certos espaços na estrutura do MSTR e de outras vinculadas à Comissão Pastoral da Terra, e a partir de ações pontuais de alguns Sindicatos de Trabalhadores Rurais, organizavam e conduziam a luta pela terra no estado.

Consideração importante a ser feita se refere ao fato de que, logo após o Golpe Militar, as manifestações populares, bem como o movimento dos trabalhadores rurais, foram cerceados, sendo algumas organizações de

trabalhadores rurais perseguidas (MEDEIROS, 2004), situação que também aconteceu em outros sindicatos de classes diferentes. A finalidade dessa atitude perpetrada pelos militares, no caso específico dos trabalhadores rurais, era a de silenciar as reivindicações pela reforma agrária.

Ainda hoje os sindicatos tomam frente das reivindicações pela terra, existindo no Estado cerca de 20 movimentos, entre eles alguns sindicatos de trabalhadores rurais, estando a CONTAG, por assim dizer, afastada da frente de batalha.

### **2.3.2. O MST**

Posterior ao regime militar, já na Nova República, o contexto da reforma agrária e da luta pela terra modificou-se, principalmente em função de mediadores, entre eles os movimentos sociais, que, a partir de fins da década de 1970 e início da de 1980, começaram a ganhar destaque no cenário político do país, mobilizando os excluídos da terra a lutarem por ela. Assim, no sul do país surgiu o MST, inicialmente no Estado do Rio Grande do Sul, que posteriormente teve seu campo de atuação expandido para todo o território brasileiro.

Um dos fatores que contribuíram para a criação do movimento foi o aumento da violência no meio rural, mormente em fins da década de 1970, o que se relaciona com a modernização da agricultura e com o êxodo rural, sua consequência. Isso ocorreu porque o pacote tecnológico trazido pela modernização da agricultura, associado à legislação trabalhista atinente aos trabalhadores rurais, fez com que grande parte desses trabalhadores deixasse de ser mão-de-obra regular e passasse ao estado de bóia-fria (MINC, 1985), contingente humano que desembocou nos centros urbanos, transportando para a cidade um exército de mão-de-obra mal-remunerado do meio rural, trazendo consigo a exclusão social do campo, que apenas se consolidou nas cidades, provocando inquietações e violência.

Outro fator contributivo para o nascimento do movimento foi a tradição organizativa dos estados do sul, bem como a influência da Igreja nesta região, especialmente a CPT (Comissão Pastoral da Terra).



Em seus primeiros anos, o MST contou com a atuação de mediadores da CPT e de outras instituições no seu corpo constitutivo; assim, o movimento apresentava como característica ações de mediação, evitando confrontos diretos, tendo por lema de ação “terra para quem nela trabalha”, principalmente devido à presença da Igreja (NAVARRO, 2001, p. 203).

Posteriormente, até aproximadamente o ano de 1993, a dinâmica do movimento foi alterada, passando sua ação a ser de confronto direto, tendo como lema “ocupar, resistir, produzir”. O MST reivindicava ações efetivas do governo para a promoção da reforma agrária (BERGAMASCO; NORDER, 1995, p. 180), ao mesmo tempo em que questionava o Estado em si, apregoando o enfrentamento dos proprietários rurais, contestando a legislação agrária e os programas de reforma agrária. Mais adiante, já estruturado plenamente, o MST trouxe para sua luta a pretensão de substituição do sistema econômico para o socialismo, o que pode ser percebido pelos objetivos do movimento, a seguir transcritos:

1. Construir uma sociedade sem exploradores e onde o trabalho tem supremacia sobre o capital.
2. A terra é um bem de todos. E deve estar a serviço de toda a sociedade.
3. Garantir trabalho a todos, com justa distribuição da terra, da renda e das riquezas.
4. Buscar permanentemente a justiça social e igualdade de direitos econômicos, políticos, sociais e culturais.
5. Difundir os valores humanistas e socialistas nas relações sociais.
6. Combater todas as formas de discriminação social e buscar a participação igualitária da mulher.<sup>8</sup>

A Igreja, que antes ocupava os quadros diretivos, com a mudança de concepção do movimento, passou a ocupar postos secundários; posteriormente, permaneceram apenas os setores mais radicais da Igreja.

De 1995 até os dias atuais, o MST vem pautando sua conduta ainda na política de confronto direto, contando com a comoção social como arma para se fortalecer e abarcar o público, chamando-o a lutar pela reforma agrária.

Na sua organização interna, o MST é marcado, segundo Zander Navarro (2001), por uma doutrinação que apregoa nos componentes a idéia de hierarquia e subordinação. Todo o controle é exercido pela diretoria, e os valores socialistas são ensinados nas escolas de base, que têm, inclusive, uma estrutura curricular diferenciada. As escolas do movimento são também

---

<sup>8</sup> Objetivos extraídos da página oficial do MST. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/historico/objetivos.html>>. Acesso em: 18 out. 2005.

responsáveis pela construção política do jovem militante, que mais adiante exercerá uma função de liderança no próprio grupo.

### **2.3.3. Os movimentos sociais após a década de 1990**

Os movimentos sociais na década de 1990, a conjuntura econômica e a conjuntura política do país reforçaram a luta pela reforma agrária, que, nesta década, não representava mais apenas a luta dos camponeses, mas abarcava uma grande gama de excluídos urbanos, com o objetivo de solucionar a pobreza e miséria, que a cada dia se tornavam mais evidentes. Conforme ressalta Grzybowski (2004, p. 292), o principal mérito dos movimentos sociais é o papel positivo das resistências desempenhadas por eles, que ocasionam “mudança de um padrão de ação dos trabalhadores rurais e das comunidades em que vivem” e, assim, contribuem para o “processo de constituição de uma sociedade civil de cara nova no Brasil”. A explicação para essas mudanças associa-se à nova feição atribuída aos trabalhadores, que passaram da posição de meros excluídos para a de agentes políticos que lutam por melhores condições de vida e possibilidade de acesso à terra, de forma ampla.

Nesse diapasão, a luta pela reforma agrária atualmente abrange não só o acesso à terra, mas inclui os mecanismos de produção, preços mínimos, comercialização, assistência técnica e redistribuição dos lucros advindos da produção relacionada à terra; nas palavras de Silva (1990, p. 93), seria uma “mudança na estrutura política do campo, sob a qual se assenta o poder dos grandes proprietários da terra”. O autor afirma que agora se discute não mais o processo de desenvolvimento ou a questão da produtividade, como proposto pelo Estatuto da Terra, mas as conseqüências do desenvolvimento, advertindo também que a questão da reforma agrária perpassa pela democracia, necessitando, portanto, de implementos para lograr êxito. Uma das maneiras de possibilitar a democracia no âmbito agrário inclui necessariamente a proteção ambiental, pois o homem do campo necessita dos recursos naturais para que possa utilizá-los e, então, dar ensejo à produção agrária.

### **CAPÍTULO 3**

#### **A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA REFERENTE À REFORMA AGRÁRIA**

A legislação ambiental sobre assentamentos rurais reflete o histórico político e ideológico sobre a reforma agrária do país, bem como o conteúdo que o governo atribuiu a ela. Dessa forma, já no Estatuto da Terra havia determinações específicas no sentido de propiciar a proteção ao meio ambiente; tanto é assim que um dos critérios necessários para que a propriedade cumprisse sua função social era que fosse assegurada a conservação dos recursos naturais, consignado no art. 2.º, §1.º, c, da norma estudada. Essa determinação foi a precursora da proteção ambiental na reforma agrária e corresponde, hoje, ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Já na década de 1980 veio a lume importante instrumento normativo na proteção ao meio ambiente, a Lei n.º 6.938/81, que determinou a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Após esse primeiro momento, é por meio da promulgação da Constituição da República de 1988 que as normas ambientais ganham relevância ímpar e acabam modificando decisivamente a concepção de reforma agrária do país, engajando a função ambiental dentro da função social da propriedade e, assim, conseqüentemente, imputando o licenciamento ambiental aos projetos de assentamento rural do país.

Cabe relatar que a elaboração das legislações acerca do meio ambiente no Brasil tem como pano de fundo os movimentos ambientalistas surgidos na década de 1970 em todo o mundo. Entretanto, apenas nos anos 80 é que afloraram as primeiras normatizações a esse respeito; deve-se ressaltar que somente na década de 1990 é que medidas efetivas começaram a ser tomadas no sentido de fazer cumprir a legislação existente e, assim, proteger o meio ambiente – uma delas foi o Decreto 99.274/90, primeira legislação a tratar especificamente do licenciamento ambiental, após sua menção na Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981. A respeito do decreto mencionado, é interessante destacar o seguinte artigo referente ao licenciamento ambiental:

Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Da leitura do texto supracitado pode ser percebido que a atual legislação sobre licenciamento ambiental teve sua origem em mencionado instrumento, estando consignadas nesse mesmo decreto as modalidades de licenças também constantes na Resolução 237 do CONAMA, vigente nos dias atuais, que estabelece a necessidade da LP (Licença Prévia), LI (Licença de Instalação) e LO (Licença de Operação) para que os empreendimentos que são potenciais ou efetivamente poluidores possam exercer suas atividades.

Também merece ser lembrado, de antemão, que, embora existam normas sobre proteção ambiental na Constituição da República de 1988, nela não foram determinados os parâmetros ambientais que possibilitassem a efetiva proteção ao meio ambiente; assim, como dito anteriormente, as normas válidas sobre licenciamento ambiental são as inscritas na Resolução 237 do CONAMA, do ano de 1997. Transportando essa proteção para os projetos de assentamentos rurais de reforma agrária, no ano de 2001 foi promulgada a Resolução 289, também do CONAMA, seguida da Resolução 318, ambas versando especificamente sobre o licenciamento ambiental em projetos de assentamentos rurais.

Para entender a questão ambiental na reforma agrária, e principalmente seu funcionamento, é necessária uma análise da estrutura

administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela confecção das normas ambientais e sua fiscalização, para, posteriormente, a análise compreensiva dos instrumentos legais referentes ao meio ambiente e à reforma agrária de Minas Gerais, foco desta pesquisa. Assim, o presente capítulo trata da estrutura administrativa do país e do Estado de Minas Gerais quanto ao meio ambiente e da legislação ambiental pertinente à reforma agrária, também analisando a dimensão federal e a estadual.

### **3.1. Órgãos ambientais nacionais e mineiros**

Tendo em vista a Lei 6.938/81, que instituiu no Brasil a Política Ambiental Brasileira, restou estabelecido que a proteção ao meio ambiente se exterioriza numa hierarquia de instituições públicas criadas justamente para essa finalidade. Assim, a fim de entender as implicações das normas ambientais do Brasil, é necessário o conhecimento da hierarquia institucional ambiental para a compreensão da competência e amplitude de cada órgão público relacionado ao meio ambiente, o que se fará a seguir.

#### **3.1.1. SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente**

O primeiro órgão que merece menção é o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente). Esta instituição foi criada pela Lei 6.938/81, que, no art. 6.º, dispõe dos demais órgãos e instituições públicas que fazem parte do SISNAMA.

Esquemáticamente, o SISNAMA pode ser representado da seguinte maneira:

- 1) Órgão superior (CSMA – Conselho Superior do Meio Ambiente), cuja função é assessorar o presidente da República.
- 2) Órgão consultivo e deliberativo: o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente).
- 3) Órgão Executor: IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis), cuja função vem expressa no art. 6.º, §IV, da mencionada lei, como sendo a de “executar e fazer executar, como órgão

federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente”.

- 4) Órgãos seccionais: órgãos estaduais responsáveis pelo cumprimento da legislação federal.
- 5) Órgãos locais: órgãos em nível municipal também responsáveis pelo cumprimento e pela fiscalização da política ambiental nacional, porém em nível municipal.

Tendo em vista a hierarquia supracitada, é importante ressaltar a possibilidade de os órgãos seccionais e locais criarem normas supletivas e complementares relacionadas com o meio ambiente, desde que sejam compatíveis com as determinações do CONAMA. Essa possibilidade vem expressa no art. 6.º, §1.º a 3.º, da Lei 6.938/81.

A competência concorrente, anteriormente mencionada, tem grande importância no desenvolvimento da política ambiental do país, visto que, para a implementação efetiva das políticas ambientais nas entidades da Nação, ou seja, nos Estados, Distrito Federal e Município, é necessário um ajustamento das necessidades peculiares de cada entidade federativa.

### **3.1.2. CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente**

O CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) é o órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, tendo sua competência estabelecida pelo art. 8.º da Lei 6.938/81.

No tocante à competência do CONAMA, cumpre destacar que é esta instituição a responsável pela inserção das normas destinadas à manutenção do desenvolvimento sustentável e à preservação ambiental do país, seja através de estabelecimento de critérios adequados ao licenciamento ambiental de todo o território brasileiro (poder regulamentar), visando controlar as atividades consideradas poluidoras ou potencialmente poluidoras, seja por meio dos estudos ambientais necessários à recuperação do meio ambiente.

O CONAMA, portanto, é uma entidade dotada de poder regulamentar, em razão de expressa determinação legal. Ele pode e deve estabelecer os padrões federais e as normas tidas como normas gerais a serem observadas pelos Estados e Municípios. Evidentemente que Estados e Municípios, no uso

de suas competências legislativas e administrativas, poderão estabelecer outros critérios que complementem as exigências do CONAMA, mas tais entidades devem atentar para o fato de que os padrões regionais e locais não poderão ser mais permissivos que o padrão fixado em âmbito federal. Conforme adverte Antunes (2005), os patamares e padrões máximos de poluição tolerada são os federais.

Deve-se atentar para o fato de que, embora seja da competência do CONAMA a feitura da política ambiental, inclusive para os assentamentos rurais, ficou resguardada aos Estados e Municípios a competência para a elaboração de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o ambiente, observadas as diretrizes do CONAMA. Essa possibilidade de a União e os Estados poderem disciplinar a mesma matéria advém da competência concorrente<sup>9</sup>, mas deve-se realçar que as políticas estabelecidas pelo Estado não podem colidir com as disposições da União. Acrescente-se ainda o fato de que a própria legislação justifica essa concorrência de competência, tendo em vista que os critérios de exigibilidade e de implementação do licenciamento devem levar em consideração as peculiaridades do empreendimento ou da atividade, sendo isso mais facilmente alcançado quando há legislação específica para uma área restrita, ou seja, quando é feita por Estados ou Municípios.

O CONAMA também desempenha a função de órgão responsável pelo julgamento dos recursos administrativos referentes às penalidades aplicadas pelo IBAMA, tendo como presidente o Secretário do Meio Ambiente do país.

As emanções de vontade do CONAMA são feitas através de resoluções<sup>10</sup> “quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais”; moções; “quando se tratar de manifestação, de qualquer natureza, relacionada com a temática ambiental”; recomendações, “quando se tratar de manifestação acerca da implementação

---

<sup>9</sup> Competência, segundo Silva (2000, p. 479), é a “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”. Já a competência concorrente, segundo o mesmo autor, compreenderia duas dimensões “(d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais” (p. 481).

<sup>10</sup> Os trechos realçados nesta página estão disponíveis em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>>. Acesso em: 8 set. 2005.

de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área ambiental, inclusive sobre os termos de parceria de que trata a Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999”; e proposições e decisões, referentes à análise de multas e outras penalidades administrativas aplicadas pelo IBAMA.

### **3.1.3. IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**

O IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) é o órgão que atua junto ao CONAMA, delineando a política ambiental do país. No Brasil, é o órgão que tem legitimidade para propor ao CONAMA “normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento ambiental”<sup>11</sup> e outras.

Além da competência para propor as normas para o licenciamento ambiental, o IBAMA tem autonomia para atuar nos órgãos estaduais e municipais, na fiscalização dos cumprimentos das normas ambientais do país, estabelecendo, inclusive, punições para o desrespeito à legislação pátria.

## **3.2. Órgãos ambientais em Minas Gerais**

Conforme dito anteriormente, os Estados devem se organizar administrativamente para proteger e fiscalizar as normas ambientais nacionais dentro do seu respectivo território. Nesse sentido, os Estados, por meio das secretarias, autarquias ou fundações, exercem a atividade de proteção ambiental.

Em Minas Gerais, o órgão responsável pela referida fiscalização é o COPAM (Conselho Estadual de Política Ambiental), que tem como competência a “formulação de normas técnicas e padrões de qualidade ambiental, a autorização para implantação e operação de atividades potencialmente poluidoras e a aprovação das normas e diretrizes para o Sistema Estadual de Licenciamento Ambiental”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Conforme disposto no art. 11 da Lei 6.938/81.

<sup>12</sup> A competência da instituição foi transcrita do site do IEF. Disponível em: <[www.ief.mg.gov.br](http://www.ief.mg.gov.br)>.



### **3.2.1. COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental**

Tendo em vista que o problema de pesquisa aqui estudado diz respeito à operacionalização da legislação ambiental nos projetos de assentamentos rurais do Estado de Minas Gerais, tornam-se necessárias maiores informações sobre o plano hierárquico-administrativo dos órgãos públicos mineiros voltados à proteção e fiscalização do meio ambiente.

Inicialmente, é preciso ressaltar que a criação do COPAM, segundo Lopes et al. (2004), se deu em 1977 e que a instituição foi pioneira como órgão de “participação direta”, preconizado na Constituição da República de 1988, para a confecção da política ambiental nacional. O COPAM derivou de um contexto político do Estado de Minas Gerais, em que o governador Rondon Pacheco (1970-74) elaborou o Plano Mineiro de Desenvolvimento, apoiado no desenvolvimentismo da década de 1970, coincidindo com a chegada ao Estado de grandes fábricas, como a Fiat e a Usimec.

Outro ponto de destaque da política ambiental mineira foi a criação do CETEC (Centro Tecnológico de Minas Gerais) em 1975, que tinha o objetivo de “desenvolver pesquisas tecnológicas direcionadas para a transferência de tecnologia, com ênfase nos setores econômicos mais representativos da economia mineira: mineração, minerais não-metálicos e alimentos de origem animal” (LOPES et al., 2004).

O que não se deve perder de vista é que o potencial mineral de Minas Gerais trouxe para este Estado um grande número de empresas com grande potencial poluidor, como a Acesita e a Açominas, provocando a preocupação ambiental, não despida de intenções, mas em sua essência preocupada com os recursos naturais que davam vazão às indústrias, como, por exemplo, o carvão mineral usado nos altos-fornos.

Correlato a essas transformações no panorama industrial do Estado, a população começou a se mobilizar, reivindicando melhores condições de vida, devido ao mau cheiro vindo das fábricas e aos primeiros vestígios de poluição, sendo marcante a mobilização dos moradores contra a fábrica de cimento Itaú, em Contagem, no ano de 1975.

Em 1992, com a mobilização brasileira pela RIO-92, o COPAM adere ao seu discurso a preocupação com a sustentabilidade ambiental, passando a

ser a instituição mineira responsável pela elaboração e fiscalização das normas e padrões ambientais de Minas Gerais, além da atividade de concessão das licenças ambientais.

Para o exercício dessas funções, o COPAM conta com o desempenho de dois órgãos executivos e de assessoramento técnico: IEF (Instituto Estadual de Florestas) e FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente). Além destes órgãos, existe no Estado o IGAM (Instituto Mineiro de Gestão das Águas), responsável pelo planejamento hídrico do Estado. Os dois primeiros órgãos, dentro da divisão proposta pelo SISNAMA, são considerados órgãos executivos seccionais.

Cada um dos órgãos mencionados tem por finalidade propor medidas voltadas à proteção ambiental, assim como executá-las e trabalhar na fiscalização do cumprimento da política ambiental do Estado. Entretanto, a cada uma das instituições foi designada determinada área de atividades para o exercício de suas atribuições.

O IEF (Instituto Estadual de Florestas) cuida da concessão das licenças ambientais dos empreendimentos relacionados às atividades agrícolas, pecuárias e florestais.

A FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente) realiza a política ambiental do Estado, tendo em vista as atividades industriais, minerárias e de infra-estrutura, assim como a realização de pesquisas e estudos sobre a melhoria da qualidade do ar, do solo, da água e da poluição.

Por seu turno, o IGAM (Instituto Mineiro de Gestão de Águas) é o instituto mineiro – criado em 17 de julho de 1997 pela Lei 12.584 – que tem como finalidade o “planejamento e administração de todas as ações direcionadas à preservação da quantidade e da qualidade das águas de Minas Gerais”<sup>13</sup>.

O COPAM está organizado em seis câmaras técnicas, que são as de Atividades Agrossilvopastoris, Bacias Hidrográficas, Proteção da Biodiversidade, Mineração, Política Ambiental e Poluição Industrial.

---

<sup>13</sup> Disponível em: <[www.igam.mg.gov.br/historico.php](http://www.igam.mg.gov.br/historico.php)>. Acesso em: 8 set. 2005.

Cada uma dessas câmaras tem competência para elaboração de normas técnicas para a proteção ambiental da sua respectiva atividade. Entre essas funções encontra-se a concessão das licenças ambientais.

### **3.2.2. Órgãos municipais**

Em cada município podem ser estabelecidas secretarias, órgãos ou autarquias para dar cumprimento à legislação ambiental do país. Mais uma vez, é válido lembrar que tais órgãos terão competência concorrente em matéria ambiental, não podendo as determinações se atriurem com as determinações superiores do CONAMA.

### **3.3. A legislação ambiental sobre reforma agrária**

É importante relembrar que os debates sobre a reforma agrária do nosso país não se mantiveram distantes da preocupação com o uso racional dos recursos naturais, que passou a fazer parte das preocupações de todo o contexto mundial. Ao contrário, desde a publicação da Constituição da República de 1988, a reforma agrária ganhou atributos de agente propulsor da preservação do meio ambiente, bem como da recuperação das áreas degradadas.

Assim, o que se pode constatar é que o CONAMA confeccionou uma série de resoluções com o intuito de propor os padrões ambientais necessários para a execução de atividades produtivas que efetiva ou potencialmente causassem poluição ou degradação ambiental, incluindo as atividades relacionadas aos projetos de assentamento rural de reforma agrária.

O mecanismo utilizado para que os padrões ambientais considerados como referência para as atividades produtivas fossem de fato seguidos e pudessem ser fiscalizados é o licenciamento ambiental, concedido pelas instituições públicas responsáveis pela proteção ao meio ambiente de cada ente da federação. Em Minas Gerais existem duas instituições responsáveis pela concessão das licenças, que são o IEF ou a FEAM, dependendo da atividade produtiva.

O conceito de licenciamento ambiental e de licença ambiental vem expresso na Resolução 237 do CONAMA, que assim os define:

I – Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso;<sup>14</sup>

II – Licença ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental<sup>15</sup>.

Dos conceitos supracitados, infere-se que o licenciamento ambiental é uma atividade administrativa, concedida pelo poder público, que visa à adequação das atividades produtivas aos padrões de referência estabelecidos pelo próprio Estado.

Com relação à reforma agrária, o licenciamento ambiental desta atividade vem previsto nas Resoluções 237, 289 e 318, todas do CONAMA. Já no âmbito do Estado de Minas Gerais, as normas legais que definem e regulamentam o licenciamento ambiental nos projetos de assentamento rural são as Deliberações Normativas 74 e 88 do COPAM. Anteriormente à Deliberação Normativa 88 do COPAM, que foi referendada em 10 de dezembro de 2005, vigorava a Deliberação Normativa 44 do mesmo órgão, de forma que, embora tenha sido revogada com a DN 88, a DN 44 será estudada, visto que foi na vigência desta que os problemas que deram origem a esta pesquisa puderam ser observados, e ainda se encontram bastante evidentes.

Todos esses instrumentos legais serão analisados a seguir, destacando-se as principais imposições para os projetos de assentamento rural de reforma agrária.

---

<sup>14</sup> Art. 1.º, I, da Resolução 237 do CONAMA.

<sup>15</sup> Resolução 237, CONAMA; art. 1.º, II.

### 3.3.1. Resolução 237 do CONAMA

A Resolução 237 do CONAMA, promulgada<sup>16</sup> em 19 de dezembro de 1997, foi criada para regulamentar o licenciamento ambiental mencionado no PNMA de 1981, bem como complementar as estipulações feitas no Decreto 99.274/90. Deve-se mencionar que tal legislação foi publicada<sup>17</sup> em 22 de dezembro de 1997, data do início de sua vigência<sup>18</sup>.

O contexto da Resolução 237 do CONAMA era de uma instabilidade quanto ao procedimento de licenciamento ambiental ocorrido no Brasil, uma vez que, devido à competência concorrente, os Estados estavam tomando posturas muito diferenciadas quanto ao licenciamento, fazendo-se necessária uma legislação de âmbito nacional que padronizasse o licenciamento ambiental no Brasil, sendo este o conteúdo da Resolução 11, de 1994, o de criar um grupo de trabalho com o objetivo de reavaliar o licenciamento ambiental do país.

Fruto das discussões ocorridas no grupo de trabalho foi a confecção da Resolução 237 do CONAMA, que apregoa a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para as atividades produtivas, preocupando-se em definir o procedimento e as exigências de cada fase do licenciamento ambiental de todo o território brasileiro.

Já no artigo primeiro da resolução são definidos os conceitos de licenciamento ambiental, licença ambiental, estudos ambientais e impacto ambiental. No art. 2.º é transcrito o art. 17 do Decreto 99.274/90, que impõe a obrigatoriedade do licenciamento para atividades que se utilizem dos recursos naturais e sejam potencial ou efetivamente poluidoras.

Nos artigos 4.º, 5.º, 6.º e 7.º foi definida a competência para o licenciamento, distribuída entre o IBAMA e os órgãos estaduais e municipais,

---

<sup>16</sup> Uma lei, quando de sua inserção no mundo jurídico, deve ser promulgada, que, segundo Pereira (1999, p.64), é “o ato pelo qual adquire a lei força obrigatória e traduz uma atestação da sua existência formal, ou a autenticação da sua regularidade”.

<sup>17</sup> Publicação, segundo Pereira (1999, p.64), é “a sua divulgação, de forma a torná-la conhecida pelos que têm de aplicá-la ou obedecer a seus ditames. Publicada a lei com sua inserção no *Diário Oficial da União*, torna-se conhecida, ou adquire a presunção de que o é”.

<sup>18</sup> A vigência de uma lei, segundo Pereira (1999), é a data em que a mesma começa a exercer sua faculdade impositiva. Para reconhecê-la é necessário verificar se houve estipulação de data certa para início do cumprimento da legislação ou se a lei não se manifestou, caso em que interpreta-se existir um tempo de *vacatio legis* para seu cumprimento, que é um lapso temporal de 45 dias entre a publicação da legislação e sua exigibilidade, determinado pela Lei de Introdução ao Código Civil.

dependendo da localização do empreendimento a ser licenciado, ressalvado que os empreendimentos devem ser licenciados em uma única competência, ou seja, ou no órgão federal, ou no estadual ou no municipal.

No art. 8.º foram definidos os tipos de licença necessários às atividades que se utilizam de matérias-primas, no mesmo sentido do Decreto 99.274/90, ou seja, LP, LI e LO. Aqui cabe a observação de que as licenças poderiam ser requeridas isolada ou sucessivamente, dependendo da natureza da atividade.

Com relação aos prazos, restou consignado que o órgão ambiental teria 6 (seis) meses para analisar e dar uma posição sobre a licença pretendida, e que tal prazo apenas poderia ser prorrogado para 12 (doze) meses quando houvesse EIA (Estudos de Impacto Ambiental) e RIMA (Relatório de Impacto ao Meio Ambiente) e, ou, audiência pública.

Já quanto à validade das licenças, a LP seria de no máximo dois anos. Já a LI não pode ser superior a seis anos. Por fim, a LO tem validade entre 4 (quatro) e 10 (dez) anos e deve ser requerida sua renovação com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da data do seu vencimento.

### **3.3.2. Resolução 289 do CONAMA**

Com o intuito de disciplinar as diretrizes para o licenciamento ambiental, tornado obrigatório aos assentamentos rurais, foi promulgada e publicada a Resolução 289 do CONAMA, em 25 de outubro de 2001, entrando em vigor nesta mesma data. Neste instrumento legal ficou clara a preocupação do governo brasileiro com a adequação dos projetos de assentamento rural ao plano de gestão ambiental<sup>19</sup>, de forma que esses empreendimentos estivessem de acordo com as diretrizes de uso adequado dos recursos naturais, efetivando-se a proteção ao meio ambiente, segundo o princípio da precaução<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Segundo exposição de motivos da Resolução estudada, a gestão ambiental seria efetivada através da proteção ao meio ambiente, de forma sustentável, através de diretrizes e procedimentos que orientassem e disciplinassem o uso e a exploração dos recursos naturais nos projetos de assentamentos rurais de reforma agrária.

<sup>20</sup> O princípio da precaução estabelece que somente são admitidas intervenções ao meio ambiente se existe a certeza de que tais intervenções não causarão adversidade ao mesmo. Antunes (2005, p. 36) esclarece que o conteúdo deste princípio “está relacionado ao lançamento no ambiente de substâncias desconhecidas ou que não tenham sido suficientemente estudadas”.

Questão que merece realce é a definição de reforma agrária contida no parágrafo primeiro da Resolução, que é transcrito a seguir:

Reforma agrária: conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender ao princípio de justiça social, ao aumento de produtividade e ao cumprimento da função sócio-ambiental da propriedade.

Por meio deste conceito se constata que a concepção de reforma agrária até então vigente ganha um contorno diferenciado, enquadrando-se no conceito de função socioambiental da propriedade expresso pelo art. 186, I e II, da Constituição da República de 1988, ou seja, mostra-se relevante e imprescindível o cumprimento da função ambiental da propriedade diante da proposta de reforma agrária do país.

A Resolução mencionada reforçou o texto da Resolução 237 do CONAMA através da delimitação das licenças cabíveis ao licenciamento nela tratado, fazendo uma pequena modificação, porque para os assentamentos de reforma agrária seriam cabíveis apenas duas licenças: a licença prévia (LP) e a de instalação e operação (LIO), ambas definidas no art. 2º, da Resolução estudada. Com relação à concessão de tais licenças, ficou estabelecido que estas poderiam ser requeridas de forma isolada ou sucessiva, dependendo da natureza, característica, localização e fase de implantação do projeto de assentamento rural, conforme se percebe no art. 3º, § 2º.

Com relação à primeira licença, a LP, esta deveria ser um documento obrigatório para a obtenção das terras, e somente após sua concessão é que o projeto de assentamento rural poderia ser criado<sup>21</sup>, tendo como exigência o estudo de viabilidade ambiental, situação que nunca chegou a acontecer na prática. Seu objetivo seria o de aprovar a localização e concepção do assentamento rural, bem como sua viabilidade ambiental, e estabelecer requisitos básicos para a próxima etapa do licenciamento, ou seja, a LIO, conforme descrito no art. 2.º da legislação.

Já a segunda licença, a LIO, teria como exigência o PBA (Projeto Básico do Assentamento). Quanto a esta licença, devem ser feitas algumas considerações. A primeira delas é que ela pode ser requerida isoladamente em duas situações: a primeira diz respeito aos assentamentos rurais já em fase de

---

<sup>21</sup> Conforme art. 3.º, §2.º, da Resolução 289 do CONAMA.

implantação quando da vigência da norma comentada; a segunda, àqueles assentamentos já implantados antes, também, da vigência da norma. O objetivo desta fase do licenciamento é conceder a autorização para implantação dos PAs de acordo com o PBA, ficando estabelecidas nesta licença as condicionantes e medidas de controle ambiental que deveriam ser tomadas em cada assentamento rural, conforme art. 2.º da norma.

Outra consideração é que, de acordo com as diretrizes constantes no art. 3.º, §4.º, todo assentamento rural deveria ser criado somente após a concessão da LP e que a LIO deveria ser requerida até 120 dias após a criação do PA, tendo prazo de expedição máximo de 120 dias após seu requerimento. Ou seja, todo projeto de assentamento rural estaria licenciado no máximo em 300 dias, menos de um ano, o que não aconteceu até a presente data, porque, embora as normas sejam claras, elas se mostraram ineficazes, ainda mais quando se relembra que apenas em Minas Gerais o licenciamento dos PAs está em curso.

Na resolução foram previstos outros aspectos do licenciamento, como possibilidade de autorização, em caráter excepcional, para supressão de vegetação ou uso alternativo do solo para atividades agrícolas de subsistência, antes da concessão da LIO, em área restrita e previamente identificada (art. 4.º); possibilidade de o órgão supletivo analisar o licenciamento em caso de o órgão competente não o fazer em tempo hábil (art. 3.º, §7.º); possibilidade de os projetos de assentamento se submeterem à licença simplificada, nos casos em que o projeto de assentamento representar baixo impacto ambiental (art. 11); e prioridade nos órgãos ambientais para a análise dos projetos de assentamento rural, tendo em vista sua urgência e relevância social (art. 13).

### **3.3.3. Resolução 318 do CONAMA**

Questão interessante diz respeito à exigibilidade das diretrizes estabelecidas pela Resolução 289 do CONAMA, que entrou em vigor no mesmo dia de sua publicação, ou seja, dia 25 de outubro de 2001.

Acontece que no art. 15, da Resolução 289, foi estabelecido que, após um ano de sua publicação, seria feita uma avaliação pelo Plenário do CONAMA sobre os procedimentos necessários ao efetivo cumprimento das



disposições da Resolução. No dia 4 de dezembro de 2002, entretanto, o governo promulgou nova legislação específica sobre este artigo, qual seja a Resolução 318 do CONAMA, cuja finalidade foi a de prorrogar a data prevista no art. 15 da Resolução 289 do CONAMA por dois anos, a contar da data da publicação da Resolução 318, que ocorreu em 19 de dezembro de 2002. Ou seja, o prazo estabelecido para a avaliação do cumprimento das medidas referentes ao licenciamento ambiental nos projetos de assentamentos rurais de reforma agrária passou de 25 de outubro de 2002 para 19 de dezembro de 2004.

Tal atitude, por si só, é um indício de que o governo brasileiro percebeu que as normas sobre o licenciamento ambiental para assentamentos rurais de reforma agrária ainda não estavam em implantação no país, motivo que levou o Estado a adiar a avaliação. Deve-se considerar que até a presente data – mais de um ano em que as normas ambientais sobre reforma agrária deveriam ter sido avaliadas – não há notícias sobre uma atitude a esse respeito, nem previsão para que aconteça.

#### **3.3.4. Deliberação Normativa 44 do COPAM**

O Estado de Minas Gerais, pioneiramente, elaborou legislação ambiental específica para definir e tornar obrigatório o licenciamento ambiental para os projetos de assentamentos rurais do Estado, qual seja a Deliberação Normativa 44 do COPAM, promulgada em 20 de novembro de 2000 e publicada em 25 de novembro de 2000, data em que entrou em vigor. Portanto, a DN 44 entrou em vigor antes da existência da Resolução 289 do CONAMA, que, conforme já se viu, datou de 25 de outubro de 2001.

Mesmo tendo sido originada antes das diretrizes para o licenciamento ambiental para projetos de assentamentos rurais (Resolução 289 do CONAMA), a legislação mineira encontra-se em consonância com a Resolução 237 do CONAMA, vindo justamente para definir os critérios de exigibilidade e detalhamento que caberia a cada ente da federação, segundo o art. 2.º, §2.º, e também de acordo com o anexo 1 da Resolução 237 do CONAMA. Assim, a antecedência da legislação mineira quanto à Resolução 289 do CONAMA não

trouxe qualquer divergência ou inviabilidade jurídica<sup>22</sup>. Dessa forma, a partir de 25 de novembro de 2000 a exigência ambiental do licenciamento nos projetos de assentamento rural de reforma agrária transformou a maneira de implementação e implantação dos assentamentos rurais no Estado de Minas Gerais.

Essa Deliberação trouxe consigo foi uma nova concepção de projetos de assentamento rural, agora com utilidade que ultrapassa a clássica concepção de reforma agrária (divisão da terra), passando a significar também a garantia, conservação e preservação ambiental. Essa afirmação pode ser aferida de parte da epígrafe da legislação mencionada, que assim se manifesta:

Considerando que os assentamentos rurais para fins de reforma agrária devem constituir um dos instrumentos operacionais de reabilitação do território e da difusão de práticas de controle ambiental adequadas aos contextos geoambientais e sociais das áreas de implantação.

A legislação mineira definiu, antes mesmo do padrão estabelecido pela Resolução 289 do CONAMA, o licenciamento ambiental com base nas três licenças disciplinadas pela Resolução 237 do CONAMA, que não foram recepcionadas pela Resolução 289, conforme já se viu. Assim, a DN 44 passou a exigir a LP, a LI e a LO<sup>23</sup>.

Para a concessão de cada licença são necessários estudos ambientais, que são exaustivamente elencados nos anexos da legislação. É preciso que se alerte para o fato de que o órgão empreendedor desses licenciamentos é o INCRA (art. 1.º, parágrafo único), de forma que todas as licenças são pedidas por esta instituição ao órgão estadual competente, ou seja, ao IEF. Algumas considerações importantes podem ser inferidas após o estudo da Deliberação Normativa 44:

- a) As licenças necessárias ao licenciamento ambiental mineiro são sucessivas, ou seja, enquanto ainda pendente o processo de requerimento da anterior, a posterior não pode ser requerida (art. 2.º).

---

<sup>22</sup> É válido lembrar que em matéria ambiental os Estados possuem competência concorrente, podendo confeccionar normas ambientais para seu território, e que estas normas estaduais apenas não podem ser incompatíveis com as normas federais ou mais permissivas que as determinações expressas nas resoluções do CONAMA.

<sup>23</sup> Art. 2.º da Deliberação Normativa 44 do COPAM.

- b) Para os assentamentos rurais já iniciados antes da publicação da Deliberação, houve a dispensa da LP e da LI, sendo necessária apenas a LO (art. 5.º, §3.º). A LO deveria, segundo o art. 5.º, §4.º, ser requerida até 60 (sessenta) dias após a publicação da DN 44 e implementadas no prazo de 24 (vinte e quatro) meses.
- c) Para o requerimento de cada licença é necessário que se apresente um estudo ambiental determinado no anexo da legislação: para a LP é necessário o RVA (Relatório de Viabilidade Ambiental); para a LI, o PBA (Projeto Básico de Assentamento); e para a LO, o PFA (Projeto Final de Assentamento).
- d) Os assentamentos rurais formados por menos de 25 famílias ficam submetidos ao licenciamento simplificado, de acordo com o entendimento do art. 9.º.

Ficou advertido, ainda, que as demais exigências ambientais, como a outorga da água, deveriam ser requeridas junto ao órgão competente – no caso mineiro, o IGAM.

O mais importante desta legislação é que, através dela, todo e qualquer projeto de assentamento rural deveria se submeter ao licenciamento ambiental, que poderia exigir as três modalidades de licença, com exceção daqueles formados por 25 (vinte e cinco) famílias, caso da licença simplificada, ou nos casos de assentamentos já iniciados antes da vigência da DN 44.

Também deve ser lembrado que o desmate para plantio e ocupação definitivos apenas poderia ser feito após a concessão da LI e LO. Foi previsto no anexo – itens 2.f, 3.e e 4.f – que poderia ser concedida autorização para exploração florestal após a concessão da LI, a critério do órgão ambiental.

Comparando a Deliberação Normativa 44 do COPAM com a Resolução 289 do CONAMA, percebe-se que a legislação mineira é mais rigorosa do que a federal, principalmente pelo fato de que em Minas Gerais há três modalidades de licenças e que estas são sucessivas, fato que tem como consequência a impossibilidade de se requerer uma licença posterior, uma vez que a anterior – por que motivo seja – encontra-se com seu processo pendente, o que não ocorre na tipificação da legislação federal.

Com o passar do tempo e a tentativa de implementação da legislação mineira estudada, foram sendo apontadas uma série de dificuldades com

relação à operacionalização do licenciamento ambiental não só no referente aos projetos de assentamento rural, como aos das demais atividades produtivas; por esse motivo, foi promulgada a Deliberação Normativa 74 do COPAM, datada de 9 de setembro de 2004.

Antes de passar ao item anterior, é importante que se observe que o licenciamento proposto pela DN 44 apenas abrange os projetos de assentamentos rurais para fins de reforma agrária cujo empreendedor seja o INCRA, não abarcando, por via de consequência, os antigos assentamentos feito pelo Banco da Terra, que hoje são realizados pelo Banco Mundial através do crédito fundiário.

### **3.3.5. Deliberação Normativa 74 do COPAM**

A DN 74 do COPAM, publicada em 9 de setembro de 2004, tem a função de estabelecer critérios para a classificação das atividades produtivas segundo o seu potencial poluidor e, assim, determinar quais devem se submeter ao licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais, bem como determinar como será o procedimento para a concessão das licenças pertinentes.

A publicação de tal instrumento normativo, por si só, é um indício de que o licenciamento ambiental que vinha ocorrendo no Estado não se mostrava adequado a todas as atividades produtivas aqui realizadas. Nesse sentido, a legislação previu uma série de novas possibilidades para o licenciamento:

- a) A primeira inovação veio positivada no parágrafo único do art. 1.º da Deliberação: a possibilidade de duas licenças (a LP e a LI) serem requeridas concomitantemente, a critério do órgão ambiental, no caso dos empreendimentos enquadrados nas classes 3 e 4 do anexo da legislação.
- b) Outra inovação diz respeito ao fato de que algumas atividades, enquadradas nas classes 1 e 2 do anexo da Deliberação, não necessitam do licenciamento ambiental da forma tradicional (LP, LI e LO). Para tais atividades basta a AAF (Autorização Ambiental de Funcionamento) pelo órgão estadual competente. Junto com a autorização o empreendedor assina um termo de responsabilidade, em que se compromete a respeitar

toda a legislação ambiental, bem como se anota o responsável técnico pelo empreendimento.

- c) Para a concessão da AAF é necessário que se comprove que o empreendedor está obedecendo à APEF (Autorização Ambiental para Exploração Florestal), que é necessária para fazer exploração florestal, para a alteração do uso do solo, catação, aproveitamento de material lenhoso e limpeza, conforme esclarece o IEF.

Transportando as considerações anteriormente feitas para os projetos de assentamento rural, tem-se que os empreendimentos de reforma agrária cujo número de famílias é inferior a 50 não necessitam mais do licenciamento ambiental, mas apenas da autorização de funcionamento concedida pelo IEF, nos termos fixados pela norma. Também deve ser observado que a DN 74 revogou as disposições da DN 1, de 22 de março de 1990, que era a norma que disciplinava os requisitos do licenciamento ambiental para Minas Gerais.

### **3.3.6. Deliberação Normativa 88 do COPAM**

Tendo em vista as dificuldades e, às vezes, mesmo a inviabilidade de operacionalização do licenciamento ambiental nos projetos de assentamento rural do Estado de Minas Gerais, foi formado um grupo de trabalho com a finalidade de confecção de uma nova Deliberação Normativa referente ao licenciamento ambiental para os projetos de reforma agrária do Estado. Este grupo de estudos contou com a participação de representantes das seguintes instituições: INCRA, IEF, FETAEMG, EMATER, ITER, IGAM e SEMAD (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais).

O resultado dos estudos e discussões levados a efeito pelo grupo de trabalho foi a Deliberação Normativa 88 do COPAM, promulgada em 13 de setembro de 2005 e referendada em 10 de dezembro de 2005. As principais diretrizes da referida legislação são as seguintes:

- a) O licenciamento ambiental continua sendo composto de três licenças: LP, LIO (Licença de Instalação e Operação) e LOC (Licença de Operação Corretiva); há ainda a previsão da AAF (Autorização Ambiental de

Funcionamento), para os casos de assentamentos rurais com menos de 50 famílias, conforme já estipulado pela DN 74, de 2004.

- b) O prazo concedido ao IEF para o procedimento administrativo necessário à concessão da AAF é de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez), conforme se percebe no art. 4.º.
- c) O prazo de validade da LP é de 2 (dois) anos (art. 5.º).
- d) A concessão da LP permite a medição e o parcelamento do imóvel pelo empreendedor, assim como as atividades de subsistência (art. 5.º, §4.º).
- e) O prazo máximo da LIO e da LOC é de 8 (oito) anos.
- f) O prazo para a concessão das licenças (LP, LIO e LOC) é de 90 (noventa) dias, prorrogáveis por igual período.
- g) O IEF poderá, excepcionalmente, conceder APEF (Autorização Para a Exploração Florestal), nos casos dos assentamentos em que a LP já tenha sido concedida, respeitando-se as áreas de reserva legal e preservação permanente. As hipóteses dessa concessão abrangem duas situações: as áreas de uso coletivo em que a implantação do cultivo de subsistência, antes do parcelamento, não ultrapasse 20% (vinte por cento) da área total do imóvel; para mais de 20% (vinte por cento), somente após a concessão da LIO e LOC.
- h) As atividades potenciais e efetivamente poluidoras, assim como o uso de recursos hídricos, devem ser objeto de licenciamento específico ou outorga, conforme a natureza e o porte do empreendimento.
- i) A concessão da AAF, bem como das licenças ambientais, se condiciona à inexistência de débitos ambientais.
- j) Todas as licenças devem ser acompanhadas dos documentos e estudos correspondentes que vêm elencados nos anexos da legislação, sendo certo que para a concessão da LP continua sendo necessário o RVA, para a concessão da LIO é necessário o PDA e para a concessão da LOC deverá ser feito o PFA.

De acordo com as considerações anteriormente feitas, deve-se enfatizar que os projetos de assentamentos rurais anteriores à DN 44 deverão requerer a concessão da LOC, estando dispensados da LP e da LIO, nos mesmos moldes das diretrizes estipuladas na própria DN 44.

Outra questão que merece ser comentada diz respeito à nomenclatura e tipo de licenças elencadas na DN 88, que rompeu com as determinações da Resolução 237 do CONAMA na qual ficou estabelecido que o procedimento de licenciamento ambiental padrão baseava-se em três licenças: LP, LI e LO, que eram, na maior parte dos casos, sucessivas. Entretanto, a DN 88 seguiu a esteira das determinações da Resolução 289 do CONAM, já comentada anteriormente, que estabeleceu apenas dois tipos de licenças para os PAS: LP e LIO. Uma pequena ressalva deste ser feita nesse assunto em particular, que se refere ao fato de que a DN 88 utiliza-se de outro tipo de licença não regulamentada na Resolução 289 do CONAMA, que é a LOC, porém esta apresenta as mesmas características da LIO, sendo apenas utilizada para os casos específicos de PAs cuja implantação antecederesse a vigência da DN 44. Assim, quanto aos objetivos das licenças, pode-se afirmar que a LP continua sendo usada para estabelecer a localização e viabilidade dos assentamentos rurais e que a LIO e a LOC são instrumentos de controle ambiental, bem como instrumentos em que o Estado autoriza a implantação do PA, segundo o estudo de PDA, no caso da LIO, e do PFA, no caso da LOC.

Outro ponto modificado se relaciona às atividades de subsistência feitas pelos assentados, que, de acordo com a DN 44, poderiam ser praticadas desde que houvesse a autorização para exploração florestal, cujo requisito era a concessão da LI, além do entendimento do órgão ambiental quanto à sua necessidade e adequação. Já na DN 88, as atividades de subsistência podem ser praticadas após a LP, que é também requisito para a medição e parcelamento do solo, outra inovação trazida pela DN 88, já que na DN 44 apenas poderia ser realizado o parcelamento após a concessão da LI. Aqui novamente se deve perceber que a dinâmica dos assentamentos teve uma modificação substancial com relação às licenças ambientais: com a DN 44 os assentamentos se submetiam às três licenças (LP, LI e LO), já com a DN 88 existem praticamente duas licenças (LP e LIO), isso porque apenas os assentamentos já criados antes de novembro de 2000 se submetem à LOC; no caso daqueles que possuem menos de 50 famílias, estes necessitam tão somente da AAF. Assim, se com a DN 44 apenas se poderia parcelar o solo após a concessão da LI, na vigência da DN 88 esse parcelamento pode ser

realizado com a concessão da LP, comprovando que a dinâmica das licenças foi alterada substancialmente nesse quesito.



## **CAPÍTULO 4**

### **O IMAGINÁRIO SOCIAL**

Os temas que neste capítulo serão tratados são essenciais para uma análise mais aprofundada sobre a reforma agrária em Minas Gerais, principalmente quando se analisam os impactos resultantes da necessidade do licenciamento ambiental nos projetos de assentamento rural.

Assim, urge salientar que o imaginário social é um tema recorrente na academia, de forma que sua discussão já não é mais uma tarefa isolada ou de menor importância. Ao contrário, hodiernamente, o imaginário e, junto a ele, as representações sociais são maneiras de tentar explicar o mundo, tendo em vista as particularidades de um indivíduo, uma classe ou uma categoria social.

Da mesma forma que, em história e na seara da antropologia, o imaginário permeia os debates na academia, no âmbito do direito, da sociologia e de outras áreas afins, discute-se a questão ambiental, bem como a reforma agrária. Entretanto, o papel da ideologia como mentor do desdobramento dos acontecimentos sociais não vem sendo tratado com igual ordem de importância, embora se possa compreender, sob um enfoque mais acurado, a relação entre licenciamento ambiental e reforma agrária quando se analisa o discurso do direito do país, representante, por excelência, da ideologia do governo do Brasil. Essa análise se torna ainda mais precisa quando, junto à

análise da ideologia, se vislumbra o papel do imaginário social na confecção da legislação ambiental.

O que se pode tomar como premissa é o fato de que não existem estudos específicos que associam o meio ambiente à reforma agrária, tampouco que os conceba tendo em vista as representações sociais que os envolvem, ou a ideologia que vem implícita neles, motivo pelo qual este capítulo tentará abordar os temas anteriormente apresentados.

É preciso, de antemão, alertar que a análise do imaginário social sobre a reforma agrária se fundou na memória de reunião realizada em 22 de outubro de 1999, na SEMAD, em que ocorreram as discussões para a proposta de Deliberação Normativa sobre o licenciamento ambiental nos assentamentos rurais, assim como nas discussões do grupo de trabalho criado pela SEMAD para modificação da DN 44, ocorridas em maio de 2005.

Novamente, aqui o pressuposto para a análise proposta é a promulgação da Deliberação Normativa 44 da COPAM (Conselho Estadual de Política Ambiental), do ano de 2000, que trouxe ao universo jurídico a normatização da exigência do licenciamento ambiental nos projetos de assentamento rural deste Estado. Desde então, a questão ambiental uniu-se à questão agrária de forma explícita e permanente. Embora haja esse elo, as entrelinhas desse relacionamento ainda não foram abordadas, tendo em vista o conteúdo da norma e seus diversos significados.

O instrumento para apreensão das representações sociais e da ideologia da mencionada norma legal serão as representações sociais das instituições que fizeram parte da proposta da Deliberação Normativa 44 do COPAM, bem como dos discursos das entidades que participaram da reunião em que foi debatida a questão do licenciamento ambiental nos projetos de assentamento rural.

O imaginário social é uma forma de representação social em que as pessoas reproduzem sua forma de perceber o mundo, assim como as sensações que possuem sobre os acontecimentos, tendo em vista sua subjetividade. Nas palavras de Trindade e Laplatine (1997, p. 24), seria a “faculdade originária de pôr ou dar-se, sob a forma de apresentação de uma coisa, ou fazer aparecer uma imagem e uma relação que não são dadas diretamente na percepção”.

Outro conceito de imaginário sucinto, porém preciso, é fornecido por Japiassú e Marcondes (1996): “conjunto de representações, crenças, desejos, sentimentos, através dos quais um indivíduo ou grupo de indivíduos vê a realidade e a si mesmo”.

O imaginário, como forma de conceber o mundo, vem marcado pela afetividade (TRINDADE; LAPLATINE, 1997, p. 25), porque é através dele que as pessoas dão sentido aos acontecimentos que fazem parte da existência, não apenas da própria vida, mas dos fatos que ocorrem no mundo. Isso significa que o imaginário possui uma fluidez, não sendo imposto ou obrigatório, mas configurando-se como forma natural de as pessoas construírem sua rede de significados, o que coincide com a forma como Geertz concebe a *cultura*, ou seja, uma teia de significados que os próprios homens tecem e que possui significados que devem ser analisados e interpretados (GEERTZ, 1987, p. 14).

Assim, o conceito de imaginário se complementa com o conceito de cultura de Geertz, principalmente quando o autor associa a cultura de um povo com um conjunto de textos que devem ser lidos e interpretados, tal qual o imaginário, que é um conjunto de significados atribuídos pelas pessoas aos acontecimentos, a fim de lhes dar a coerência que a própria afetividade da pessoa determina.

A cultura pode ser definida, segundo Japiassú e Marcondes (1996, p. 61), como tendo dois aspectos; em suas palavras:

Em oposição a *natura* (natureza), a cultura possui um duplo sentido antropológico: a) é o conjunto das representações e dos comportamentos adquiridos pelo homem enquanto ser social. Em outras palavras, é o conjunto histórica e geograficamente definido das instituições características de determinada sociedade...; b) é o processo dinâmico de socialização pelo qual todos esses fatos de cultura se comunicam e se impõem em determinada sociedade, seja pelos processos educacionais propriamente ditos, seja pela difusão das informações em grande escala, a todas as estruturas sociais, mediante os meios de comunicação de massa. Nesse sentido, a cultura praticamente se identifica com o *modo de vida* de uma população determinada, vale dizer, com todo o conjunto de regras e comportamentos pelos quais as instituições adquirem um significado para os agentes sociais e através dos quais se encarnam em condutas mais ou menos codificadas.

Ainda que o conceito supracitado pareça estar relacionado exclusivamente com a antropologia, outros autores de áreas diversas concordam com a amplitude do termo cultura, significando que a cultura de um povo abrange todos os dados históricos valorativos que se fazem presentes

nesse mesmo povo, ou seja, o conjunto de signos e significados que permeiam todas as dimensões do ser social.

O imaginário, fazendo parte da cultura de um povo, necessita de instrumentos para cumprir sua função de representação da realidade. Esses instrumentos são os *símbolos*, *signos* e *imagens*, que possuem conceitos diversos. Os *signos* representam determinado objeto, forma ou imagem, seja ela abstrata ou concreta, porém caminha em um sentido único de interpretação, não dando margem a outra possibilidade de leitura (TRINDADE; LAPLATINE, 1997, p. 22). Por sua vez, os símbolos são “polissemânticos e polivalentes, amparando-se também no referencial significante que lhes propicia os sentidos, os quais contêm significações afetivas e são mobilizadores dos comportamentos sociais”<sup>24</sup>. Já a imagem se apresenta como uma construção baseada nas informações que possuímos, advindas das nossas percepções, ou seja, é uma “representação mental que retrata um objeto externo percebido pelos sentidos” (JAPIASSÚ; MARCONDES, 1996, p. 138).

Tendo em vista os conceitos supracitados, a pesquisa procurou apreender, diante dos atores sociais entrevistados, quais as significações atribuídas a símbolos previamente definidos – no caso, a reforma agrária e o licenciamento ambiental –, almejando focar principalmente as dificuldades enfrentadas pelos atores no procedimento de licenciamento ambiental nos quais se viam envolvidos. Essa análise, entretanto, será realizada no próximo capítulo, junto com os resultados da pesquisa.

O imaginário, necessário advertir, não deve ser confundido com a ideologia, porque esta tende a incutir no homem *determinada* forma de vislumbrar a realidade, pelo fato de ser um “conjunto de idéias, princípios e valores que refletem uma determinada visão de mundo, orientando uma forma de ação, sobretudo uma prática política” (JAPIASSÚ; MARCONDES, 1996, p. 136). Por sua vez, conforme já ressaltado, o imaginário não tende a um local determinado, apenas funciona como forma de organizar os acontecimentos através das representações dos grupos sociais.

---

<sup>24</sup> Trindade e Laplatine, *op. cit.*, p. 22.

## CAPÍTULO 5

### A IDEOLOGIA E A REFORMA AGRÁRIA

A ideologia, ao longo da história, foi vislumbrada de maneira diferenciada, desde o seu nascedouro, de origem marxista, chegando até os dias atuais, com contornos um pouco diferentes.

Segundo Wolkmer (2003), as ideologias se fazem sentir desde a Revolução Francesa, quando as “proposições políticas (foram) classificadas em de esquerda e de direita”; essa diferenciação teve como parâmetro o enfoque dado a assuntos relativos à organização do Estado, incluindo as posições sobre a distribuição da riqueza e a forma de se comportar diante da política de um país.

A palavra ideologia se origina da junção lingüística da raiz grega *eidos* (idéia) com *logos* (estudo, conhecimento), sendo então, no seu nascedouro, a ciência das idéias, aquela que se encarregaria do estudo da origem e da formação das idéias. Posteriormente, a palavra ideologia passou a significar uma forma de dominação feita pela burguesia aos demais cidadãos, tendo em vista a imposição que a burguesia exerce quanto aos seus hábitos e padrões de comportamento.

De acordo com Wolkmer (2003), um dos marcos do termo ideologia é o pensamento de Marx, que se exteriorizou no texto *A ideologia alemã*, momento em que o autor insere o termo dentro de uma conjuntura histórica determinada.

Para Marx, a história exerce papel central na construção da realidade social, que desemboca na forma de construção do pensamento da época, e, assim, a conjuntura histórica seria imprescindível para a análise da vida social, razão pela qual usa como método o materialismo histórico. Para Marx, nas palavras de Marilena Chauí (2004, p. 47), a história seria:

A história não é, portanto, o processo pelo qual o espírito toma posse de si mesmo, não é a história das realizações do Espírito. A história é história do modo real como os homens reais produzem suas condições reais de existência. É história do modo como se reproduzem a si mesmos (pelo consumo direto ou imediato dos bens naturais e pela procriação), como produzem e reproduzem suas relações com a natureza (pelo trabalho), do modo como produzem e reproduzem suas relações sociais (pela divisão social do trabalho e pela forma de propriedade, que constituem as formas das relações de produção). É também história do modo como os homens interpretam todas essas relações, seja numa interpretação imaginária, como na ideologia, seja numa interpretação real, pelo conhecimento da história que produziu ou produz tais relações.

Segundo Chauí (2004), Marx atribui o nascimento da ideologia ao momento da divisão social do trabalho, que separou o trabalho material ou manual do intelectual. O início desse processo coincidiria com o surgimento da propriedade privada dos meios de produção e, conseqüentemente, com a separação entre os proprietários dos bens de produção daquelas outras pessoas que apenas vendem sua força de trabalho (proletariado). Junto com essa divisão vem o conceito de consciência (percepção da realidade) e alienação, exercendo nos homens uma tentativa de naturalização dos fenômenos históricos, como se a realidade fosse uma decorrência natural da vontade de um “Outro” superior, que arquitetou a divisão das classes sociais. Ou seja, o homem não se reconhece como criador das condições sociais que possibilitaram as desigualdades sociais, ao contrário, as percebe como sendo uma emanção de uma entidade superior. A burguesia, que ocuparia posição privilegiada nesse contexto (afinal, possui os meios de produção), exerceria o papel de propagar esta ideologia de separação entre força de trabalho e capital, dando ensejo à permanência das desigualdades sociais. Para explicitar esse pensamento de Marx, Chauí usa o seguinte exemplo:

Assim, por exemplo, faz parte da ideologia burguesa afirmar que a educação é um direito de todos os homens. Ora, na realidade sabemos que isto não ocorre. Nossa tendência, então, será dizer que há uma contradição entre a idéia de educação e a realidade. Na verdade, porém, essa contradição existe porque simplesmente exprime, sem saber, uma outra: a contradição entre os que produzem a riqueza material e cultural com seu trabalho e aqueles que usufruem dessas riquezas, excluindo delas os produtores. Porque estes

encontram-se excluídos do direito de usufruir dos bens que produzem, estão excluídos da educação, que é um desses bens. Em geral, o pedreiro que faz a escola e o marceneiro que faz as carteiras, mesas e lousas são analfabetos e não têm condições de enviar seus filhos para a escola que foi por eles produzida. Essa é a contradição real, da qual a contradição entre a idéia de “direito de todos à educação” e uma sociedade de maioria analfabeta é apenas o efeito ou a consequência (CHAUÍ, 2004, p. 63).

Segundo Chauí (2004, p. 65), Marx continua seu pensamento afirmando que o Estado não é mais que uma forma “pela qual os interesses da parte mais forte e poderosa da sociedade (a classe dos proprietários) ganham a aparência de interesses de toda a sociedade”. Assim, o Estado representa a dominação da classe dominante, vez que é construído já com o objetivo de regular a vida em sociedade; contudo, essa regulação preserva o interesse da classe dominante, exteriorizando e preservando no plano político as desigualdades econômicas. Assim:

O Estado não poderia realizar sua função apaziguadora e reguladora da sociedade (em benefício de uma classe) se aparecesse como realização de interesses particulares, ele precisa aparecer como uma forma muito especial de dominação: uma dominação impessoal e anônima, a dominação exercida através de um mecanismo impessoal que são as leis ou o Direito Civil (CHAUÍ, 2004, p. 66).

Com isso, Marx queria dizer que a ideologia acontece justamente porque os homens não possuem uma visão da realidade que guarde uma relação estreita com a história, com o conhecimento dos fatos. No entanto, os homens são ensinados a adotar determinadas posturas, ou defender determinadas posições (como, por exemplo, ser pobre e estar afastado do poder), tendo em vista o discurso que lhes é ensinado por toda a vida. E justamente por não guardar uma relação com a realidade em si, e sim com um discurso, é que a ideologia continua justificando as desigualdades sociais e, por conseguinte, possibilitando que essa desigualdade permaneça, uma vez que:

A ideologia não é um processo subjetivo consciente, mas um fenômeno objetivo e subjetivo involuntário produzido pelas condições objetivas da existência social dos indivíduos. Ora, a partir do momento em que a relação indivíduo com sua classe é a de submissão a condições de vida e de trabalho pré-fixadas, essa submissão faz com que cada indivíduo não possa se reconhecer como fazedor de sua própria classe. Ou seja, os indivíduos não podem perceber que a realidade da classe decorre da atividade de seus membros. Pelo contrário, a classe aparece como uma coisa em si e por si e da qual o indivíduo se converte numa parte, quer queira, quer não. É uma fatalidade do destino. A classe começa, então, a ser representada pelos indivíduos como algo natural (e não histórico), como um fato bruto que os domina, como uma “coisa” que vivem (CHAUÍ, 2004, p. 72).

Historicamente, a ideologia tem o papel de “justificar uma realidade que cerca o homem, mas também permite desenvolver uma relação mais direta e dinâmica entre os homens e a comunidade” (WOLKMER, 2003, p. 110). Nesse sentido, esse autor, segundo a interpretação de Ricoeur, propõe uma divisão das funções da ideologia: a de integração, de deformação e de dominação.

A função de integração estaria relacionada à integração do homem à sociedade em que ele vive e deve justificar o *modus operandi* dessa sociedade, fazendo com que o indivíduo acredite que o Estado em que ele vive é exatamente aquele em que deveria viver e que as ações praticadas pelo governo são as mais acertadas e corretas; seria o governo justificando, ao mesmo tempo em que afirma, que ele é o que realmente deveria ser. Assim, se insere nessa função o papel de motivação que o Estado deve proporcionar ao indivíduo, dando-lhe confiança na organização social em que está inserido, ao mesmo tempo em que se percebe um código interpretativo (as pessoas interpretam os símbolos da sociedade como o governo deseja que sejam percebidos).

A função de dominação significa dizer que a ideologia serve para justificar as ações das autoridades e, principalmente, a autoridade em si, a relação de poder presente em um país. Nesse sentido, o autor relembra Weber para demonstrar a importância da ideologia na justificação da hierarquia presente na sociedade.

A última função, a de deformação, seria a possibilidade de a ideologia distorcer a realidade, dando a ela a feição que interessa ao agente que exerce a dominação. Assim, “(...) o processo de vida real deixa de constituir a base para ser substituído por aquilo que os homens dizem, se imaginam, se representam. A ideologia é esse menosprezo que nos faz tomar a imagem pelo real, o reflexo pelo original” (RICOER, citado por WOLKMER, 2003, p. 113).

Após esse apanhado de significados atribuídos à ideologia, cabe explicitar o conceito de Chauí (2004, p. 108), que busca definir o conteúdo da ideologia nos dias atuais, estando vinculado às representações sociais:

A ideologia é um conjunto lógico, sistemático e coerente de representações (idéia e valores) e de normas ou regras (de conduta) que indicam e prescrevem aos membros da sociedade o que devem pensar e como devem pensar, o que devem valorizar e como devem valorizar, o que devem sentir e como devem sentir, o que devem fazer e como devem fazer. Ela é, portanto, um corpo explicativo (representações) e prático (normas, regras, preceitos) de caráter



prescritivo, normativo, regulador, cuja função é dar aos membros de uma sociedade dividida em classes uma explicação racional para as diferenças sociais, políticas e culturais, sem jamais atribuir tais diferenças à divisão da sociedade em classes a partir da divisão na esfera da produção. Pelo contrário, a função da ideologia é a de apagar as diferenças como de classes e fornecer aos membros da sociedade o sentimento da identidade social, encontrando certos referenciais identificadores de todos e para todos, como, por exemplo, a Humanidade, a Liberdade, a Igualdade, a Nação, ou o Estado.

A função da ideologia, conforme os conceitos supracitados, é a de justificar as posições e opções políticas do país, com relação às políticas públicas deste. Dessa forma, ao se pensar em meio ambiente e em reforma agrária, é necessário perquirir se o que está acontecendo no país, mais especificamente no Estado de Minas Gerais, é realmente a única opção coerente ou se é uma escolha política que se reveste da ideologia de estar protegendo o meio ambiente. Nesse sentido, o papel do Direito é de fundamental importância, uma vez que está nas normas jurídicas todo o arcabouço ideológico do Estado que dá sustentação e direcionamento às funções públicas desenvolvidas por ele. Além disso, é através das normas que o Poder Público pode deformar ou justificar a realidade, conforme proposição de Wolkmer (2003), e ao mesmo tempo se isentar de qualquer responsabilidade, já que as atitudes do governo, uma vez que exista norma jurídica impondo certa conduta, não é uma escolha da Administração Pública, mas a única possibilidade de ação diante da relevância do interesse público, que deve sempre estar em sobreposição ao particular.

### **5.1. O direito como fenômeno ideológico**

O Direito, por definição, é a manifestação estatal através da qual é realizada a regulamentação da conduta social, que tem por objetivo realizar uma função preventiva, ou seja, busca evitar que na sociedade aconteçam conflitos de interesses entre os cidadãos. Caso a função preventiva não consiga alcançar seu fim, entra em cena a segunda função do Direito, que é a compositiva, e significa dizer que o Estado, por ter o monopólio da força, irá resolver o conflito de interesses através de uma decisão judicial, a qual deverá ser obedecida, sob pena de uma represália do Estado contra o particular que não a acatar.

O que o Direito busca é assegurar a paz social, através da normatização das condutas consideradas saudáveis pela sociedade, ou daqueles fatos considerados um ultraje aos cidadãos, sendo estes últimos punidos com uma sanção previamente definida por lei. Essa construção jurídica tem por objetivo tutelar o maior número de interesses possíveis, evitando-se, assim, os conflitos de interesse, ou a lesão ao patrimônio de qualquer cidadão, além dos seus direitos imateriais.

A jurisdição tem por característica básica a anterioridade da lei, o que significa dizer que a população sabe previamente quais condutas são rechaçadas pelo Direito; assim, não existe a possibilidade da argüição do desconhecimento da lei ante um ato lesivo que prejudique um cidadão, visto que as emanações do Estado referentes ao Direito devem ser publicadas – fenômeno em que é dado conhecimento à população sobre o teor das normatizações.

Essas emanações do Estado, por sua própria definição, são escolhas normativas feitas pelo governo de um determinado grupo social, implicando juízos de valor, que buscam sempre atingir os princípios ideológicos que regem o Direito, quais sejam a segurança e certeza jurídica.

Chauí (2004, p. 82), analisando a relação entre Estado, dominação e Direito, segundo a perspectiva de Marx, faz observação interessante:

Através do estado, a classe dominante monta um aparelho de coerção e de repressão social que lhe permite exercer o poder sobre toda a sociedade, fazendo-a submeter-se às regras políticas. O grande instrumento do Estado é o Direito, isto é, o estabelecimento das leis que regulam as relações sociais em proveito dos dominantes. Através do Direito, o Estado aparece como legal, ou seja, como “Estado de direito”. O papel do Direito ou das leis é o de fazer com que a dominação não seja tida como uma violência, mas como legal, e por ser legal e não-violenta deve ser aceita. Ora, se o Estado e o Direito fossem percebidos nessa realidade real, isto é, como instrumentos para o exercício consentido da violência, evidentemente ambos não seriam respeitados, e os dominados se revoltariam. A função da ideologia consiste em impedir essa revolta, fazendo com que o *legal apareça para os homens como legítimo*, isto é, como justo e bom. Assim, a ideologia substitui a realidade do Estado pela *idéia do Estado* – ou seja, a dominação de uma classe é substituída pela idéia de interesse geral encarnado pelo Estado. E substitui a realidade do Direito pela *idéia do Direito* – ou seja, a dominação de uma classe por meio das leis é substituída pela representação ou idéias dessas leis como legítimas, justas, boas e válidas para todos.

É dentro do contexto explicitado por Chauí que se pode perceber a relação existente entre o licenciamento ambiental e os assentamentos rurais de reforma agrária no Estado de Minas Gerais, ou seja, a partir do momento em

que as normas jurídicas se revestem de dominação, elas passam a mascarar problemas que, se analisados sob a ótica dos atores sociais participantes da reforma agrária, poderiam dar ensejo (e às vezes dão) ao descrédito do Estado, porque nem todas as normas jurídicas são tidas por boas ou justas, haja vista os conflitos de interesses implícitos na própria lógica do capitalismo (por um lado se encontram os donos dos meios de produção, que querem manter seu poder, e de outro se encontram os proletários, que lutam para poder participar da distribuição das riquezas produzidas).

Assim, infere-se que, para que o Direito seja aceito, respeitado e eficaz, é necessário que ele se coadune com a realidade social do grupo para o qual o este foi legislado. Isso significa dizer que o Direito guarda relações estreitas com o conteúdo político da época em que está condicionado; por isso, Wolkmer (2003, p. 156) afirma que “as ideologias jurídicas tem reproduzido, em cada época e em cada lugar, fragmentos parcelados, montagens e representações míticas que revelam a retórica normativa e o senso comum legislativo de um modo de produção predominante”. O autor continua, afirmando que:

Não será demais ressaltar que todo Direito, enquanto pretensão de formar um direito justo, exige ser universalmente válido e perene. Entretanto, nenhum direito está de fato à altura desta reivindicação, todo o Direito é particular, não realiza o verdadeiro interesse geral, mas apenas o interesse médio uma classe minoritária; todo Direito é temporário, apenas transitoriamente constitui a expressão legítima das condições adequadas de desenvolvimento da sociedade. Todo Direito é ideológico, porque na sua reivindicação desconhece sempre seu condicionamento social e histórico (WOLKMER, 2003, p. 156).

A ideologia se expressa no Direito de duas formas básicas: a primeira relaciona-se às escolhas legislativas que são por excelência valorativas, estando impregnadas da ideologia que melhor convier ao momento histórico; já a segunda diz respeito à exegese jurídica, ou seja, sua interpretação, principalmente quando existir uma expressão normativa ou quando o próprio texto da lei chamar à baila o discernimento do magistrado. Nesse sentido, Wolkmer (2003, p. 156) ensina que:

Tanto a *hermenêutica jurídica* quanto os diversos *métodos de interpretação* tornam-se campo privilegiado dos discursos ideológicos que objetivam ocultar as dimensões reais da lei, pautando por sua suposta neutralidade e objetivação.

No caso deste estudo, não será considerada a segunda vertente, a da interpretação, porque pretende-se realçar que é o Direito o primeiro obstáculo à consecução da reforma agrária em Minas Gerais, em decorrência direta da vontade legislativa que confeccionou as normas ambientais mineiras com as restrições nelas existentes, de forma que os entraves práticos presentes no procedimento de licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais são resultantes diretos do próprio texto da lei e da ideologia presente nele.

## **5.2. Meio ambiente e propriedade: direitos fundamentais**

Por meio da análise dos direitos fundamentais, tem-se uma perspectiva de que a ideologia do país, ou melhor, do corpo político do país, aponta para a proteção absoluta do meio ambiente, tendo no texto constitucional sua maior justificação.

Quando se compara o direito à reforma agrária com o direito ao meio ambiente saudável, a princípio poderia aparentar certa equidade com relação à ordem de importância desses direitos, tendo em vista que ambos foram consagrados como princípios esculpidos na Carta Constitucional de 1988, fazendo, ainda, parte dos chamados direitos fundamentais. Entretanto, com uma análise mais acurada, constata-se que há diferenças substanciais quanto aos direitos analisados, principalmente no plano ideológico.

Conceitualmente, Silva (2000, p. 182) afirma, em se tratando de direito fundamental, que:

Constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, *no nível do direito positivo*, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualitativo *fundamentais* acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; *fundamentais do homem* no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.

Os direitos fundamentais são aqueles direitos atinentes à pessoa humana que são inderrogáveis, estando atrelados às condições históricas dos indivíduos e às necessidades imprescindíveis destes, sendo originados das lutas dos homens pelo reconhecimento de tais pretensões como direitos

positivados pelo Estado<sup>25</sup>, o que derruba a afirmação de que tais direitos seriam inatos, ou seja, próprios da natureza do homem, uma vez que a necessidade humana se modificou ao longo dos anos, tendo sido formados direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira geração, como se verá a seguir.

Os direitos fundamentais têm sua origem nos movimentos revolucionários do século XVIII, quais sejam nas Revoluções Francesa, Inglesa e Americana, quando foram consagrados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, na Declaração da Virgínia, primeira declaração com tal conteúdo, proclamada em 1776.

No nascedouro dos direitos fundamentais, ficou configurado um caráter mais individualista, representando o repúdio dos homens daquela época à dominação exercida pelo Estado absolutista. Os homens pretendiam com as declarações a positivação de direitos por eles considerados naturais e irrenunciáveis, como o direito à vida, à propriedade e à liberdade. Segundo Ferreira Filho (1999, p. 282):

O caráter individualista é o traço fundamental das declarações dos séculos XVIII e XIX e das editadas até a Primeira Guerra Mundial. Marca-as a preocupação de defender o indivíduo contra o Estado, este considerado um mal, embora necessário.

O fruto das declarações deu origem aos primeiros direitos fundamentais, chamados de *primeira geração*, estando incluído aqui, como se vê, a questão da propriedade privada. Ressalte-se que, durante o surgimento desses primeiros direitos fundamentais, a sociedade passava por uma profunda transformação social, porque, desde a Revolução Francesa até a Revolução Industrial, o homem passou a ser colocado como centro do mundo (antropocentrismo), e a natureza, que outrora era considerada anterior ao homem, passou a ser encarada como *meio* que serve ao homem para este realizar sua produção, tão somente instrumento (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p. 64). Por isso, os direitos fundamentais de primeira geração transparecem essa retomada do homem como precursor da história, consagrando as principais bandeiras das revoluções burguesas: propriedade,

---

<sup>25</sup> Nesse sentido, esclarece José Afonso da Silva que "São *direitos positivos*, que encontram seu fundamento e conteúdo nas relações sociais materiais em cada momento histórico. Sua *historicidade* repele, por outro lado, a tese de que nascem pura e simplesmente da vontade do Estado, para situá-lo no terreno político da soberania popular, que lhes confere o sentido apropriado na dialética do processo produtivo" (SILVA, 2000, p. 180).

igualdade e fraternidade. Isso significa dizer que os direitos fundamentais aqui mencionados tinham por característica uma busca de abstenção do Estado daquelas atividades que diziam respeito à particularidade do indivíduo, o que corresponde ao momento histórico que representou a queda do Antigo Regime e ascensão do Estado Liberal.

Após esse momento, os direitos fundamentais abarcaram novas prerrogativas relacionadas ao princípio da igualdade, dando ensejo ao pleito por justiça e bem-estar social, sendo buscados junto ao próprio Estado. Essas normas, então, são aquelas atinentes aos direitos sociais, como o direito à educação, à saúde, à previdência social e outros, consagrados principalmente pelo art. 5.º da Constituição da República de 1988.

Essa busca por direitos mais abrangentes também pode ser explicada tendo em vista os acontecimentos históricos vivenciados em meados do século XIX, quando a grande luta da população era para equiparar o desenvolvimento social ao progresso econômico já ocorrido. Isso significa dizer que “instaura-se, depois da Primeira Guerra Mundial, o primado da Sociedade sobre o Estado e sobre o indivíduo” (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p. 67); complementando sua explanação, a autora afirma que “os direitos sociais, contrapondo-se aos direitos de liberdade, demandam uma ampliação dos poderes do Estado para que haja uma passagem do seu mero reconhecimento formal para sua realização prática”. O que a autora afirma nada mais é do que a necessidade de o Estado não mais estar encarregado da confecção de normas de caráter social, mas, principalmente, de proporcionar condições efetivas para que a sociedade possa se beneficiar dos direitos sociais consagrados nas Constituições, que, após a década de 1950, passaram a abordar necessariamente a questão da proteção social da pessoa. No cerne dessa inquietação por justiça social surge a crítica quanto aos direitos individuais, porque “essas liberdades seriam iguais para todos, é certo; para a maioria, porém, seriam sem sentido porque a ela faltariam os meios de exercê-las” (FERREIRA FILHO, 1999, p. 283).

Os direitos de *terceira geração* ampliam a perspectiva do ser social, abarcando um bem-estar que ultrapassa a pessoa individual, dizendo respeito

à coletividade e, por isso, sendo considerados direitos difusos<sup>26</sup>. Seriam eles o “direito à paz, ao desenvolvimento, ao respeito ao patrimônio comum da humanidade, ao meio ambiente” (FERREIRA FILHO, 1999, p. 286). São também conhecidos por direito de fraternidade e solidariedade (CAMPOS JÚNIOR, 2004, p. 32).

Voltando aos dois direitos tutelados – o da propriedade e da higidez ambiental –, é importante ressaltar de antemão que um dos critérios para que a propriedade atenda à sua função social é a preservação do meio ambiente, segundo o uso racional de seus recursos, conforme expresso no art. 186 da Constituição de 1988.

No entanto, talvez a questão mais relevante sobre esse tema seja a da conceituação dos direitos difusos, que têm como características principais, segundo Oliveira e Guimarães (2004), a indeterminação dos sujeitos (tais direitos dizem respeito a um número indeterminado de sujeitos), a indivisibilidade do objeto (os interesses tutelados não podem ser repartidos em cotas e entregues aos seus sujeitos) e a sua litigiosidade interna (as situações jurídicas controvertidas não são unânimes e bem definidas). Referidas características se visualizam com exatidão quando se analisa o meio ambiente, uma vez que este bem não pode ser repartido e tampouco pode ser deferido em partes para qualquer sujeito que o pleiteie. Da mesma forma, segundo sua terceira característica, o meio ambiente ainda não possui um conteúdo determinado; tanto é assim que diuturnamente surgem novas legislações ambientais com o fim de tutelar uma nova realidade ambiental.

A propriedade foi um dos primeiros direitos reconhecidos como fundamentais ao ser humano, porém, nas primeiras positivações, era considerada como absoluta, o que coincidiu com a definição de propriedade antes positivada pelo Código Civil Brasileiro de 1917, que vigeu até o ano de 2002. Dizer que a propriedade era considerada absoluta significa dizer que, uma vez que ela fosse adquirida, ao Estado não caberia qualquer ingerência nesta, podendo seu proprietário utilizá-la, ou não, da maneira como fosse de sua vontade.

---

<sup>26</sup> O conceito de direito difuso será tratado logo a seguir.

No entanto, a conceituação de propriedade mudou de significado, uma vez que a demanda social e, principalmente, o problema da exclusão social pressionaram o governo a buscar alternativas para a concentração fundiária do país, o que já foi debatido no capítulo 1 desta dissertação. O que se percebe com esse alargamento do caráter da propriedade foi uma transformação de uma perspectiva antropocêntrica em uma social, também denominada de “visão antropocêntrica mais alargada” sobre a propriedade, que inclui a questão social. Essa inserção de novo conteúdo faz com que “a propriedade seja erigida à categoria de direito fundamental de segunda geração” (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p. 76). Nas palavras deste autor:

Substitui-se, dessa forma, a visão antropocêntrica clássica por uma visão antropocêntrica alargada. Na primeira, o homem é o centro da natureza. Na segunda, o homem é vislumbrado como um elemento da natureza. Por isso, ela deve ser protegida pelo seu valor intrínseco e não apenas pela utilidade que dela pode advir para o homem. (...) (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p. 77).

Continuando a transmutação do significado da propriedade, o que se percebeu foi que no contexto mundial a questão ambiental passou a interferir na maneira de organização da produção, o que inclui, necessariamente, a relação com a propriedade. Nesse momento, a produção deixou de ser percebida como valor absoluto e passou a abranger a questão dos recursos naturais, e a visão do homem no processo de produção modificou-se, passando de proprietário a gestor de recursos naturais.

Nesse sentido, já estando a produção relativizada, sendo condicionada pelo meio que a cerca, este meio também resta condicionado, não pela produção, mas pela relação harmônica que deve existir entre o homem e o meio ambiente, de modo a fomentar o bem-estar social.

A propriedade passa, neste contexto, a ter uma nova função, a função ambiental. Não se pode mais encará-la apenas como um meio de resolver os problemas sociais e econômicos, mas também como requisito indispensável para se garantir uma vida saudável a todos os indivíduos. Neste sentido, o direito de propriedade sofre mais uma limitação, passando a ter uma terceira dimensão (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p. 78).

Assim, constata-se nos dias atuais que o meio ambiente interfere de forma decisiva em todas as questões referentes à propriedade, mormente na questão da reforma agrária. Essa intervenção já veio de forma incipiente no



Estatuto da Terra de 1964, sendo consagrada na Constituição da República de 1988 e também no Código Civil de 2002.

O que de fato ocorre é uma tentativa de conciliação entre o interesse social pela reforma agrária e o interesse coletivo pelo meio ambiente saudável. Essa tentativa pode ser explicada, ainda, pelo princípio norteador de toda a Carta Constitucional, que é o da dignidade da pessoa humana, consagrado pelo art. 1.º de dito instrumento.

Pelo princípio da dignidade da pessoa humana, o Estado brasileiro se compromete a defender robustamente a vida humana, não podendo prescindir de qualquer aspecto importante para a higidez psíquica, física ou moral da pessoa, e, por isso, não podendo relegar a segundo plano a proteção ao bem-estar social, representado pelas condições adequadas do meio ambiente.

Tal predileção, manifestada pela interpretação da norma constitucional, pode ser percebida no plano fático, uma vez que hoje é impossível realizar qualquer atividade produtiva – e às vezes mesmo as não-produtivas – sem estar em conformidade com a legislação ambiental. Esse posicionamento já fora previsto por José Afonso da Silva em 1999, quando relatou:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através desta tutela, o que se protege é um valor maior: *a qualidade da vida humana* (SILVA, 2000, p. 818).

Na prática, essa interferência do meio ambiente, no âmbito da reforma agrária, se faz sentir através da obrigatoriedade do licenciamento ambiental nos projetos de assentamento rural, além de toda a exigência da legislação ambiental quanto à área de preservação permanente, reserva legal e outros requisitos que não cabe nesse momento discutir.

## **CAPÍTULO 6**

### **A PESQUISA DE CAMPO**

A pesquisa de campo realizada neste trabalho foi feita com profissionais das instituições envolvidas no procedimento de licenciamento ambiental dos assentamentos rurais de reforma agrária do Estado de Minas Gerais. Assim, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas nas seguintes instituições: INCRA, representado por um agrônomo, perito federal, e técnico lotado na GEMAD (Gerência de Meio Ambiente e Desenvolvimento), agente da SR06 (Superintendência Regional), cuja sede se localiza em Belo Horizonte; IEF/COPAM, representado por um engenheiro florestal responsável pela Coordenadoria de Apoio às Câmaras Técnicas do COPAM; FETAEMG, representada por um economista, assessor da reforma agrária, e conselheiro do COPAM; e MST, representado pela AESCA (Associação Estadual de Cooperação Agrícola), braço jurídico do movimento em Minas Gerais, onde foi entrevistada uma bióloga responsável pelos estudos relativos à criação de projetos de assentamentos rurais (PDA), relacionado ao licenciamento ambiental e à prestação de serviços do programa da ATES (Assessoria Técnica Social e Ambiental da Reforma Agrária).

Para todos os representantes das instituições pesquisadas foi proposta a mesma trajetória de perguntas que se relacionaram com a implementação dos projetos de assentamentos rurais, tendo em vista o procedimento de

licenciamento ambiental. Para cada entrevistado foram feitas perguntas direcionadas à sua atividade precípua no procedimento geral de implementação dos assentamentos rurais, dando-se ênfase a aspectos práticos, como o prazo das licenças, a expedição destas, o custo, e ao aspecto social desse procedimento.

A primeira instituição a ser entrevistada foi o INCRA, seguida pelo MST, IEF e FETAEMG. As pessoas entrevistadas representantes do INCRA, do IEF e da FETAEMG participaram de um grupo de trabalho, que se reuniu de maio a junho de 2005 para discutir a proposta de modificação das diretrizes da DN 44. Fruto deste grupo foi a confecção da DN 88, legislação que veio para substituir a DN 44, buscando solucionar os problemas que advinham da legislação. Também deve ser frisado que o entrevistado do IEF e da FETAEMG participam da CAP (Câmara de Atividades Agrossilvopastoris) do COPAM.

Correlato aos dados numéricos aqui apresentados, a pesquisa buscou identificar as representações sociais de cada instituição entrevistada a respeito da reforma agrária em Minas Gerais e do licenciamento ambiental, às vezes tomando os temas como uma unidade indissociável, e por outros momentos como atividades distintas, para instigar o entrevistado a emitir sua opinião sobre a questão da pesquisa.

É importante destacar, novamente, que foi fonte de pesquisa a memória da reunião realizada em 22 de outubro de 1999 na SEMAD (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), ocasião em que instituições relacionadas à reforma agrária e à proteção ambiental discutiram a proposta normatização, que veio regulamentar a obrigatoriedade do licenciamento ambiental em Minas Gerais, dando origem à DN 44. Também foram fonte de pesquisa as atas das reuniões do grupo de trabalho, que se reuniu entre maio e junho de 2006 para discutir a DN 44 e propor novos dispositivos normativos que substituíssem a referida Deliberação.

### **6.1. As representações sociais e o memorial da reunião para criação da DN 44**

Em 22 de outubro de 1999 foi realizada uma reunião no Plenário da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em

Belo Horizonte, para discussão da proposta de DN que estabeleceria a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para assentamentos rurais do INCRA em Minas Gerais. Nesta reunião compareceram representantes das principais instituições envolvidas com a reforma agrária e com a proteção ambiental do Estado, entre elas a ABBIO-MG (Associação de Biólogos de Minas Gerais), a AMDA (Associação Mineira de Defesa do Ambiente), a FETAEMG, o GEAT (Grupo Especial de Acesso à Terra), a CPA (Câmara de Política Ambiental), a CPB (Câmara de Proteção à Biodiversidade), além do INCRA, IEF, FEAM e MST.

A finalidade desta reunião foi a de subsidiar os trabalhos do relator nomeado pela CPA, de forma que as diretrizes da minuta sobre a proposta da DN/COPAM já definidas pudessem ser discutidas com as partes interessadas no procedimento. Para isso, cada instituição levou as informações e documentos que julgou pertinentes para a discussão, devendo ser ressaltado que o INCRA encaminhou as etapas relacionadas com a criação dos projetos de assentamentos rurais, os procedimentos técnicos para levantamento de dados e informações de imóveis rurais e o projeto de reformulação da reforma agrária, em discussão no governo federal, chamado de o novo mundo rural; a CPB encaminhou uma proposta sobre a DN discutida, bem como um parecer sobre a minuta apresentada pela CPA; a AMDA apresentou modificações sugeridas à proposta de DN da CPA; e a ABBIO-MG, parecer relativo aos documentos do INCRA e IEF que tratam do licenciamento ambiental dos projetos de reforma agrária.

Durante as discussões se pôde perceber que cada instituição possuía uma visão diferenciada relacionada a temas comuns, que diziam respeito ao mecanismo a ser adotado para licenciar as atividades dos assentamentos rurais em Minas Gerais.

Para facilitar a análise das representações, a opção escolhida foi relacionar as representações de cada instituição em torno de temas selecionados: a reforma agrária, a agricultura familiar e a agricultura patronal, a legislação ambiental e o licenciamento ambiental. As representações manifestadas pelas instituições foram sistematizadas nas figuras que se seguem, e, logo após estas, serão descritos os principais posicionamentos institucionais sobre os temas debatidos.

Deve ser esclarecido que todas as instituições apresentam em seu discurso de forma evidente a ideologia da própria instituição relacionada tanto à reforma agrária quanto ao procedimento de licenciamento ambiental, esclarecendo-se que, até o momento desta discussão, a necessidade do licenciamento ambiental para a reforma agrária apenas havia sido mencionada na Resolução 237 do CONAMA, ou seja, não havia no Brasil norma específica que determinasse as diretrizes a serem seguidas no licenciamento dos PAs, e era justamente essa a função da DN 44: ser a pioneira na regulamentação da exigência federal. O que se quer dizer com a afirmação anterior é que, até a promulgação e vigência da DN 44, os temas reforma agrária e licenciamento ambiental eram percebidos como realidades separadas, independentes e distantes, cogitando-se no mecanismo de uni-los, mas sem a percepção que hoje se tem do processo, por isso cada instituição trouxe para discussão sua experiência como uma das partes do processo: ou reforma agrária (caso do INCRA e MST) ou licenciamento ambiental (caso do IEF, FEAM, CPA e CPB) . Por isso, as discussões presentes na reunião estudada são perspectivas de futuro, que, diante do grupo de trabalho para revisão da DN 88, formam uma espécie de visão conjunta do procedimento total: uma imaginava como seria o mecanismo adequado a ser implantado em 1999, a outra tenta reparar os equívocos consignados na primeira norma (DN 44), e da união das duas pode-se perceber a importância da análise delas, como sendo a explicação para a forma como a reforma agrária vem ocorrendo, desde dezembro de 2000, no Estado de Minas Gerais.

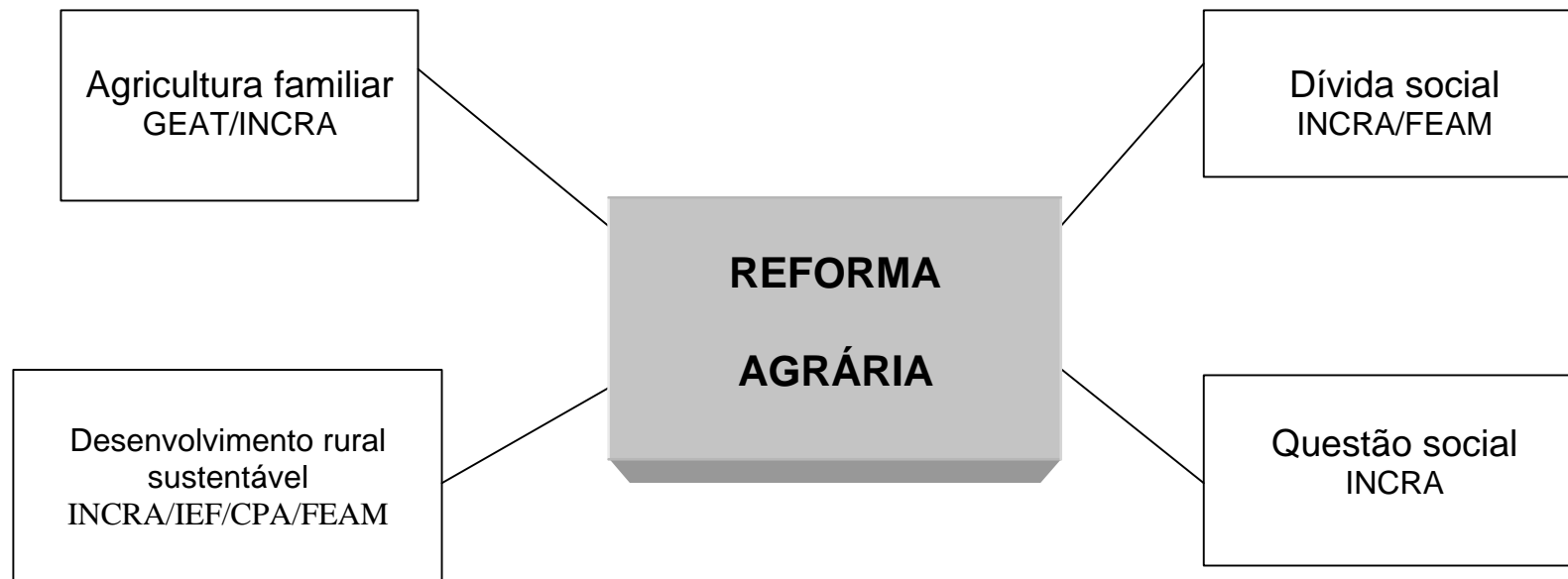


Figura 1 – A reforma agrária e os discursos das instituições presentes na reunião de 22 de outubro de 1999.

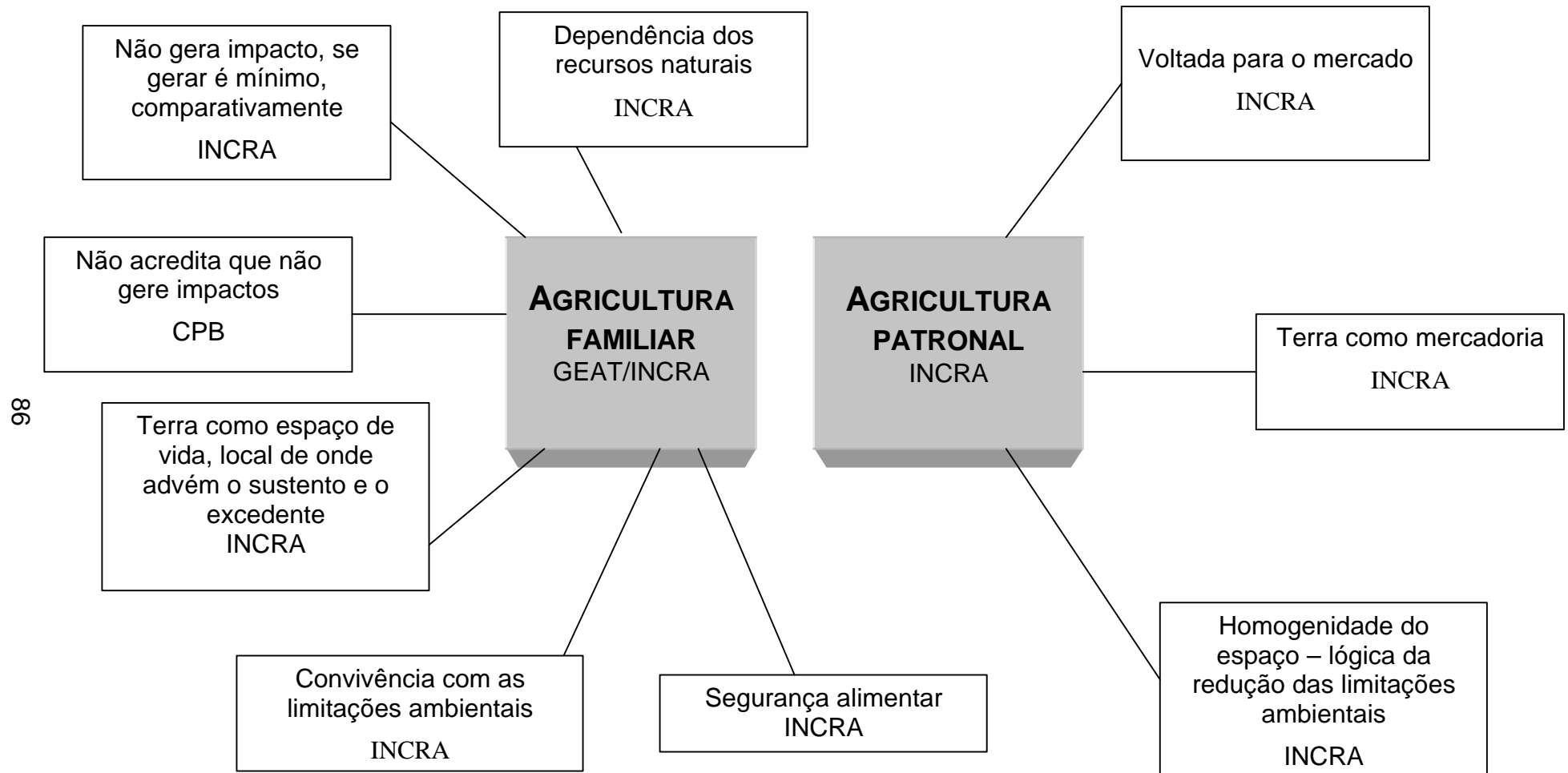


Figura 2 – Posicionamentos sobre os impactos advindos da agricultura patronal e da agricultura familiar, segundo as instituições presentes na reunião de 22 de outubro de 1999.

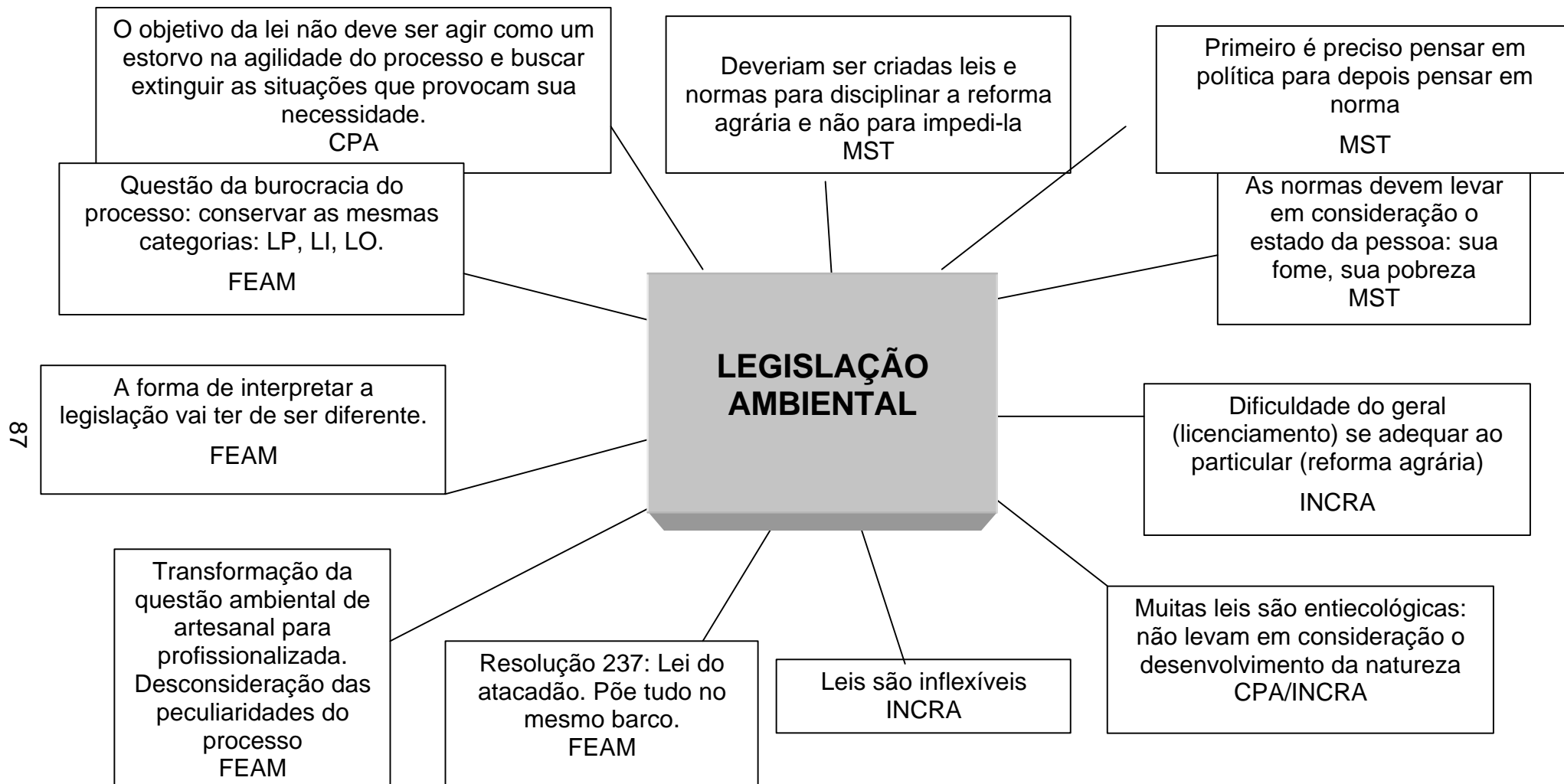


Figura 3 – Representações sobre a legislação ambiental das instituições presentes na reunião de 22 de outubro de 1999.



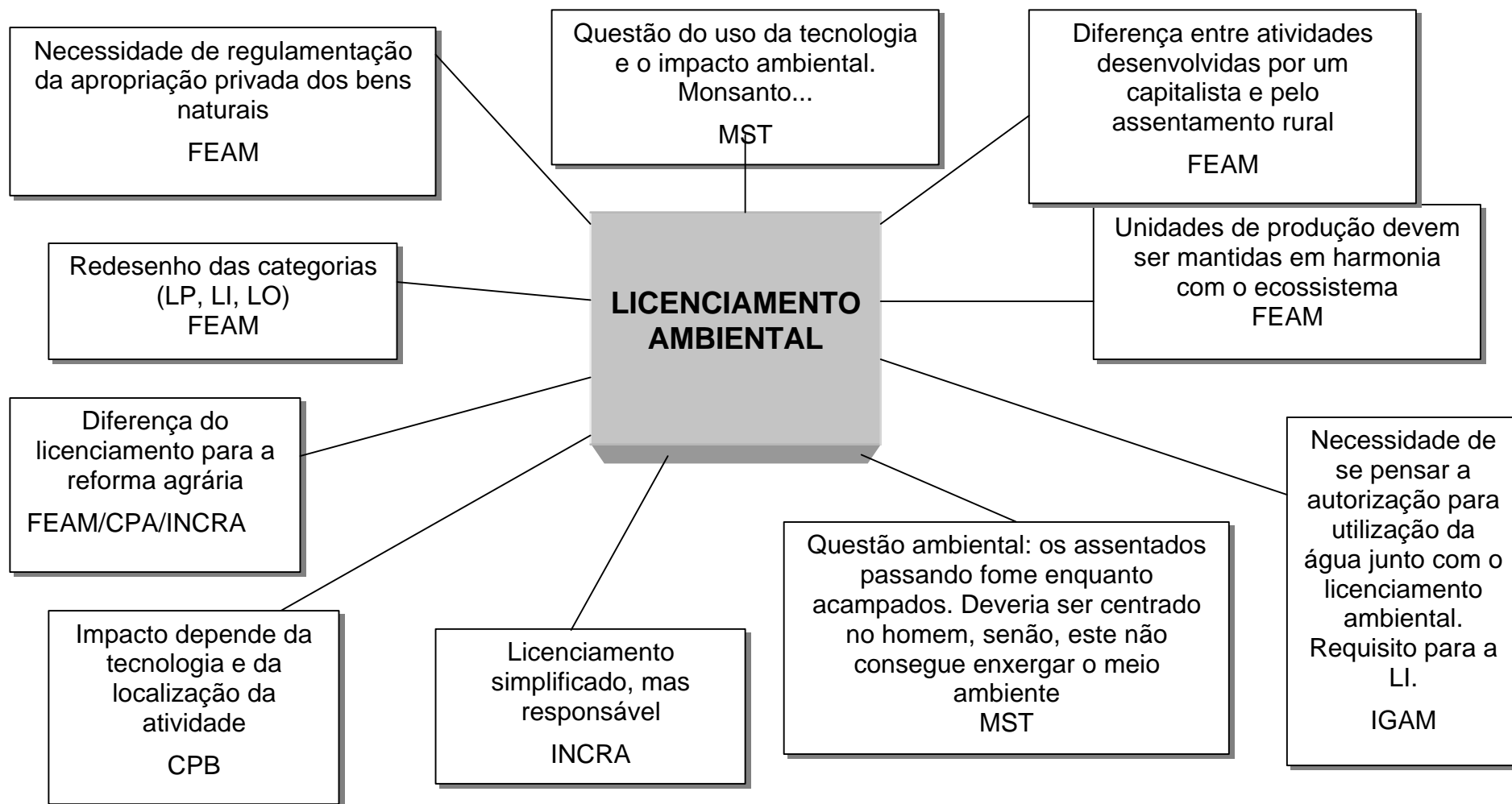


Figura 4 – Representações sobre o licenciamento ambiental das instituições presentes na reunião de 22 de outubro de 1999.

### **6.1.1. Reforma agrária**

A Figura 1 mostra os debates a respeito das representações sobre a reforma agrária e seu significado para as instituições que se reuniram no dia 22 de outubro de 1999, visando deliberar sobre as diretrizes a serem seguidas no procedimento de licenciamento ambiental da reforma agrária de Minas Gerais.

De forma geral, o primeiro ponto da análise parte da proposta de definição de como é o uso da terra nos projetos de assentamentos rurais feitos pelas instituições, ou seja, se neles o trabalho será elaborado segundo a ótica da propriedade familiar ou da agricultura patronal, para então se pensar em como deveriam ser as exigências do licenciamento ambiental.

Nesse sentido, tanto o GEAT quanto o INCRA defendem que a reforma agrária é associada à agricultura familiar, o que implica a adequação do procedimento a este tipo de atividade, especificamente. Nesse sentido, tais instituições asseveram que, para fins de licenciamento ambiental, a reforma agrária pode ser vislumbrada como sinônimo de agricultura familiar.

O INCRA, o IEF, a CPA e a FEAM, entretanto, ultrapassam a definição de agricultura familiar, engajando a reforma agrária em um contexto maior, percebendo-a como instrumento de desenvolvimento rural sustentável, devendo esta se adequar tanto aos padrões de sustentabilidade quanto promovê-la. Com tal posicionamento, o INCRA, o IEF, a CPA e a FEAM deixam claro que não são contrários ao licenciamento, mas que este deve, novamente, ser compatível com a forma de produção específica dos PAs. A FEAM, complementando seu posicionamento, argumenta que deve haver harmonia entre as unidades de produção e o ecossistema em que ela está localizada. Também afirma que a questão da biodiversidade é mais bem trabalhada nas unidades de trabalho familiar, porque eles precisam da matéria-prima para o próprio sustento.

Outra forma de conceber a reforma agrária é, para o INCRA, associá-la a uma questão social, atrelando-a à dívida social que a sociedade teria para com os excluídos; nesse contexto, a função da reforma agrária estaria associada à reinserção desses excluídos. Aqui é oportuno mencionar que o INCRA é a instituição que vê a reforma agrária por número maior de perspectivas, ou seja, para a instituição a reforma agrária é uma forma de

agricultura familiar, que tem por função resgatar uma dívida social anterior, e que, para tanto, não deve se descuidar da preocupação com o meio ambiente, ao contrário, deve ser instrumento de desenvolvimento rural sustentável. Por este posicionamento se percebe que a ideologia do INCRA está relacionada com os diversos conceitos atribuídos à reforma agrária, que, ao longo dos anos, modificou os seus contornos, iniciando como resgate social e produtividade (Estatuto da Terra) e abarcando, atualmente, um viés ambientalista, implícito, inclusiva, na Constituição da República de 1988.

### **6.1.2. Agricultura familiar x agricultura patronal**

Considerando que a reforma agrária é associada pela maioria das instituições como agricultura familiar, surge um novo posicionamento do INCRA: o de que esse tipo de atividade não gera impacto ambiental; essa afirmativa é rebatida pela CPB, que discorda da ausência de impacto ambiental, argumentando que a mensuração do impacto é feita pela análise da localização e do tipo de tecnologia que envolve a atividade produtiva. Assim, apenas se poderia averiguar se há, ou não, impacto depois que estas variáveis fossem analisadas (tecnologia e localização).

Para defender seu posicionamento, o INCRA afirma que o modo como a terra é trabalhada e a dependência que os assentados possuem quanto aos recursos naturais os impedem de causar danos consideráveis ao meio ambiente. Este é visto como fonte das rendas dos assentados, garantindo, inclusive, a segurança alimentar; portanto, os assentados devem conviver harmonicamente com o meio que os cercam.

Outro argumento utilizado pelo INCRA para defender a agricultura familiar e mostrar que seus impactos (se existirem) são mínimos é comparando-a à agricultura patronal. Esta se volta para o mercado, vendo a terra como mercadoria, e, assim, a homogeniza com tratores, agrotóxicos e demais instrumentos adequados a esse fim, para que a produtividade seja aumentada, não importando as limitações ambientais da região. Nesse sentido, o INCRA afirma que a agricultura patronal, pela sua dinâmica de utilização da terra, é que gera impacto ambiental.

No mesmo sentido, o MST afirma que o que deveria ser licenciado são as atividades de empresas como a Monsanto, que refletem a política econômica e tecnológica, da qual resulta degradação e imperialismo econômico.

Nesse momento, o INCRA e o MST realçaram a diferença da ótica produtiva da agricultura que se baseia na ótica familiar daquela que se volta para o mercado. Com tal atitude, presume-se, as instituições pretendem desestabilizar os argumentos em prol do licenciamento padrão para os PAs, mostrando que a relativização da forma de conceber a produção deve ser o parâmetro para o estabelecimento de diretrizes para o licenciamento nos assentamentos rurais.

### **6.1.3. Legislação ambiental**

No momento em que as instituições discorreram sobre a legislação ambiental, pôde ser observado que cada observação expressou um modo particular de perceber como a legislação atingia os fins precípuos do trabalho desempenhado por cada entidade.

O representante da FEAM, nesse sentido, vislumbrou que a Resolução 237 do CONAMA desempenhava o papel de “lei do atacadão”, porque colocou todas as atividades “no mesmo barco”. A entidade, ao tecer este comentário, faz alusão ao fato de que a Resolução 237 do CONAMA, de 1997, foi a norma que tornou o licenciamento ambiental obrigatório para diversas atividades poluidoras efetiva ou potencialmente, bem como para aquelas aptas a causar a degradação ambiental. Como as atividades previstas na legislação são completamente diferentes, sendo, entretanto, tratadas da mesma forma (mesma legislação e submetendo-se à mesma espécie de licenciamento), a FEAM atribui à legislação a denominação de “lei do atacadão”. Acrescenta que a burocracia do processo está associada à determinação de instituição hierarquicamente superior a ela (FEAM), a qual instruiu que as licenças necessárias à reforma agrária fossem mantidas semelhantes às categorias da Resolução 237 (LP, LI e LO). Esse posicionamento, segundo o representante da instituição, engessou o processo e o resgate da dívida social que, segundo a instituição, cabe à sociedade cumprir. Afirmou que essa forma de

regulamentação transformou a questão ambiental de artesanal, em que cada caso é analisado separadamente, em profissionalizada, sendo uma forma de colocar todos os assentamentos rurais na mesma condição, sem analisar as especificidades de cada um. Devido à inadequação técnica (uma legislação para várias atividades), a entidade acredita que a forma de interpretar a legislação terá de ser diferente para a questão da reforma agrária.

O INCRA, taxativamente, acredita que as leis são inflexíveis, e acrescenta que é muito difícil o geral se adequar ao particular, referindo-se ao fato de o licenciamento ambiental de forma genérica não se mostrar adequado para a questão específica da reforma agrária. Somado a isso, o INCRA e o CPA alertam para o fato de que muitas leis são antiecológicas, não levando em consideração o desenvolvimento da natureza.

O CPA afirmou que a lei não deve ser um estorvo para a agilidade do processo de licenciamento; ao contrário, ela deveria buscar extinguir as situações que provocam sua necessidade.

Por sua vez, o MST afirmou que, antes de se pensar em normas, dever-se-ia pensar em política, e que, uma vez que se pensasse em leis, elas deveriam servir para disciplinar a reforma agrária e não para impedi-la. Assim, as leis deveriam levar em consideração, antes de tudo, a fome e a pobreza da pessoa. Nessa esteira, o MST afirma que o problema fundamental da reforma agrária deveria ser o próprio homem: sua fome, suas necessidades essenciais, sua dignidade, porque, se tais temas não forem considerados, torna-se impossível ao assentado que ele consiga enxergar o meio ambiente. Também alerta para a necessidade de cuidado ao criar as normas, para que estas não sejam um mecanismo de inviabilizar a reforma agrária.

Com essas ilações, percebe-se mais uma vez que, enquanto a FEAM e a CPA discutem tecnicamente o tema, o MST volta seu discurso para questões humanísticas, sem acrescentar dados técnicos ou práticos para uma possível solução do problema. O INCRA, por seu turno, também não discorreu sobre o assunto, limitando-se a ressaltar a inflexibilidade das normas, como se esta fosse uma verdade absoluta.

#### **6.1.4. Licenciamento ambiental**

O licenciamento ambiental, assim como as locuções anteriores, variou de significados, alternando seu sentido desde uma concepção técnica até questões humanísticas.

Assim, a FEAM afirmou a necessidade do licenciamento ambiental para que se regule a apropriação privada de bens naturais de forma a se evitar que “a produção capitalista apropriasse apenas os benefícios da natureza e socializasse os prejuízos advindos da produção”. A entidade também defendeu o redesenho das categorias de licenciamento, de modo que o licenciamento necessário à reforma agrária coadunasse com as características desse tipo de produção, que é bem diferente daquelas referentes à produção capitalista. A entidade deixou claro que o licenciamento para a reforma agrária deveria ser peculiar, vez que não era o objetivo dessa medida “tratar igualmente os desiguais porque senão vamos aumentar a desigualdade”. Por fim, a FEAM fez uma observação muito atualizada a respeito do licenciamento ambiental, colocando a questão de o processo não poder ser reificado, já que está em vias de transformação, de forma que se apresentam alguns erros e alguns acertos.

O IEF, por seu turno, afirmou que não bastaria que se liberasse o desmate, porque, se assim o fosse, não se levariam em consideração questões relacionadas aos fatores bióticos, como as relações com as bacias hidrográficas, entre outros. Além disso, a instituição ressaltou a preocupação existente com os assentamentos já criados, em relação à qualidade de vida, e com a forma como estes interagem com o meio ambiente, afirmando que, quando uma área está sob litígio, o maior dano quem sofre é o próprio meio ambiente. Afirmou a preocupação da instituição com relação à divisão das terras nos PAs, porque depende disso a liberação dos créditos para a reforma agrária. De acordo com o órgão, se o assentamento tem um plano de desenvolvimento que abrange todas as atividades ali desempenhadas, o órgão ambiental pode fiscalizar o cumprimento de tal plano, caso contrário, nada poderia ser feito. Concluindo, afirmou a importância do licenciamento como sendo um mecanismo de os assentados firmarem um compromisso de recuperação das áreas degradadas e de preservação do meio ambiente.

O INCRA continuou defendendo um licenciamento diferenciado para a reforma agrária, que, segundo sua convicção, deveria ser simplificado, porém responsável. O CPB fez uma breve explanação, afirmando que o licenciamento deve ser prévio para poder se concretizar e deve abordar tanto a localização quanto a tecnologia a ser utilizada nos assentamentos.

O MST ressaltou a questão referente ao uso da tecnologia pela MONSANTO e o impacto ambiental que ela causa, sua política econômica, seu imperialismo e a degradação que vem atrelada a esse comportamento. Afirmou ainda que um problema ambiental que deveria ser levado em consideração é a questão do homem, principalmente a sua fome, porque, sem analisar o homem, não se chegará ao meio ambiente. Acrescentou que a entidade acredita ser um problema ambiental as 85.000 famílias que estão acampadas e passando fome.

O IGAM ressaltou a importância de a outorga de água ser prevista no licenciamento ambiental, indicando-a como requisito para a LI.

Com essas observações, notou-se que desde outubro de 1999 as questões relativas à reforma agrária e ao licenciamento ambiental vêm sendo discutidas, não só pelos órgãos técnicos, mas como pelos segmentos da sociedade civil que lidam com o acesso à terra, buscando se chegar a um consenso a respeito do procedimento mais compatível à reforma agrária. As discussões, como se afirmou no início da análise das representações sociais, na reunião do dia 22 de outubro de 1999, vieram marcadas pela ideologia de cada instituição, que reflete a forma como elas desempenham seu papel no licenciamento ambiental, nas questões relativas à proteção ambiental ou à reforma agrária, o que não seria diferente. Entretanto, ao considerar os problemas pelos quais o licenciamento dos PAs vem passando na atualidade, infere-se que a maior parte deles já havia sido prevista nas discussões de outubro de 1999, quando sequer existia norma ambiental específica para assentamentos rurais. Assim, quando relacionadas tais discussões com as modificações trazidas pela DN 88, nota-se, invariavelmente, que as colocações feitas pela maior parte das instituições foi pertinente, faltando uma sensibilidade para adequá-las à norma ambiental.

## 6.2. A situação da reforma agrária no Estado de Minas Gerais

De antemão, é preciso esclarecer que as entrevistas aplicadas às instituições aconteceram entre os meses de maio e junho de 2005 e que os dados utilizados neste estudo têm sua origem nas tabelas<sup>27</sup> fornecidas pelos agentes do INCRA e do IEF, sendo que nelas consta o controle feito institucionalmente do procedimento de licenciamento ambiental, relacionando número de PAs criados, fase em que cada um se encontra com relação ao procedimento de licenciamento ambiental (qual licença; se a licença já foi concedida; se pendente; e, por vezes, até o motivo da pendência) e número de famílias em cada projeto de assentamento rural.

Uma primeira observação a ser feita é que a tabela fornecida pelo IEF mostrou-se mais completa e de fácil compreensão, já que nela a classificação dos PAs foi elaborada de acordo com o requerimento de licença, ao contrário do INCRA, onde se encontra uma listagem de PAs apenas em ordem alfabética, portanto não separando os assentamentos que estão em situações diferenciadas quanto ao licenciamento ambiental, o que dificulta a tabulação dos resultados.

Voltando aos dados da pesquisa, pode-se constatar que em Minas Gerais existem entre 146<sup>28</sup> (cento e quarenta e seis) e 174 (cento e setenta e quatro) projetos de assentamentos rurais em processo de licenciamento ambiental. O número que será utilizado como referência é o de 174 (cento e setenta e quatro), fornecido pela tabela do IEF, em maio de 2005. Tal divergência numérica se deve ao fato de que o IEF analisa a totalidade dos pedidos de licenças dos projetos de assentamentos rurais do Estado, enquanto o INCRA/ SR 06 tem jurisdição sobre 849 (oitocentos e quarenta e nove) municípios do Estado, ficando outros quatro municípios (Arinos, Unaí, Formoso e Buritis) sob a jurisdição da SR 28 (Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno), sediada em Brasília, Distrito Federal. Assim, no número fornecido pelo INCRA/SR 06 não constam os assentamentos em que a SR 28 dá assistência, motivo da diferença numérica apontada.

---

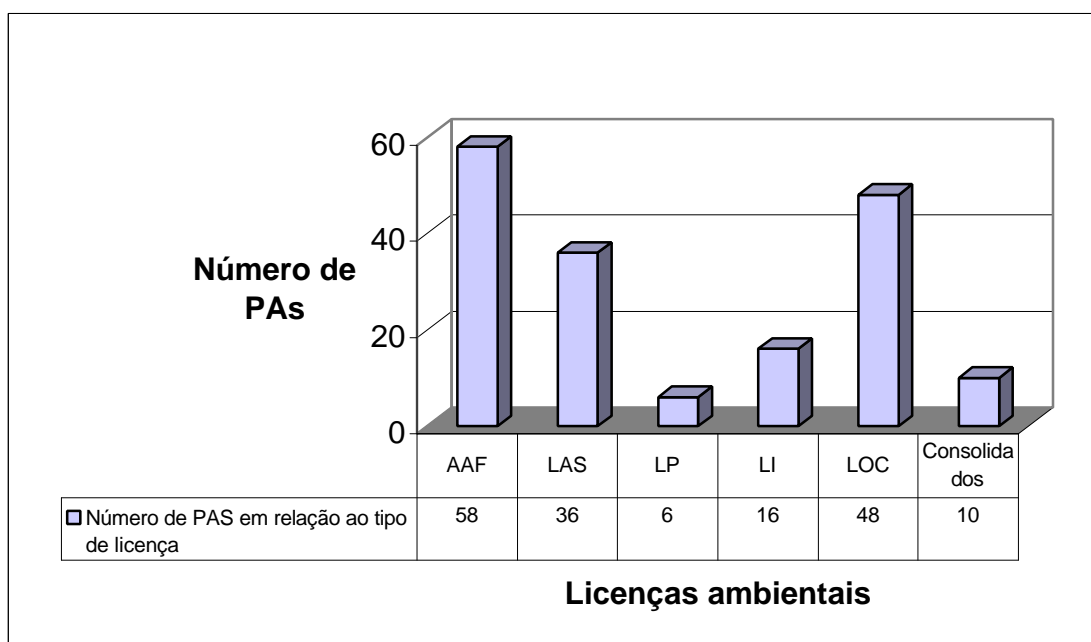
<sup>27</sup> As tabelas utilizadas constam do Apêndice deste estudo.

<sup>28</sup> Número oriundo da tabela fornecida pelo INCRA/SR06, em maio de 2005.



É importante, antes de visualizar a situação do licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos rurais em Minas Gerais, explicitar que toda a trajetória para a requisição das licenças, assim como os documentos e estudos necessários a cada uma delas, está relatada no anexo da DN 88, que também consta do Apêndice deste trabalho. Contudo, para que os dados se tornem claros, é imprescindível ter em mente que para cada licença ambiental é necessário um estudo preestabelecido em lei e que deve ser realizado por uma equipe multidisciplinar. Assim, para a LP é necessário o RVA (Relatório de Viabilidade Ambiental). Para a concessão da LIO é necessário o PDA (Plano de Desenvolvimento do Assentamento). Para a LOC é necessário o PFA (Projeto Final de Assentamento) e o diagnóstico ambiental.

Com relação à situação geral dos assentamentos rurais em Minas Gerais, traçou-se o Gráfico 1, contendo a quantidade de assentamentos com a fase do procedimento ambiental em que estes se encontravam em maio de 2005.



Fonte: Dados obtidos do IEF, em maio de 2005.

Gráfico 1 – Fase do licenciamento ambiental e número de PAs, em maio de 2005.

O Gráfico 1 resume a situação do licenciamento ambiental nos projetos de assentamento rural de reforma agrária do Estado de Minas Gerais. Os números mostrados na tabela e no gráfico correspondem às informações obtidas em maio de 2005, ocasião em que foi realizada a entrevista com o IEF/COPAM. Também é necessário ressaltar que, segundo a tabela fornecida pelo IEF, em Minas Gerais existem 174 (cento e setenta e quatro) projetos de assentamentos rurais, estando 58 (cinquenta e oito) requerendo AAF; 37 (trinta e sete) já com a concessão da LAS; 6 (seis) sob a espera da concessão da LP; 16 (dezesesseis) aguardando a concessão da LI; e 48 (quarenta e oito) esperando a concessão da LOC.

Analisando a tabela, nota-se que a maior parte dos PAS está aguardando a concessão da AAF ou já possui a LAS, o que corresponde a 95 (noventa e cinco) dos 174 (cento e setenta e quatro) PAs, equivalendo a 57% (cinquenta e sete por cento) dos assentamentos rurais. Para entender tais números é necessário ter em mente que a maior parte dos assentamentos rurais é formada por menos de 50 (cinquenta) famílias, situação prevista pela DN 74, de 2004, como sendo o requisito para o pedido de AAF, cujo procedimento é mais célere do que o requerimento das outras licenças, visto que basta ao INCRA preencher o FCEI (Formulário de Caracterização do Empreendimento Integrado) e o FOBI (Formulário de Orientações Básicas Integrado), assim como proceder ao pedido da APEF (Autorização Ambiental para Exploração Florestal) e anotar o responsável técnico pelo empreendimento. Essa possibilidade trouxe grande avanço para o licenciamento ambiental dos PAs, porque o procedimento é menos exigente – conforme consta na DN 88, tem o prazo de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por outros 10 (dez), a contar do pedido no IEF, para sua concessão.

Deve ser mencionado que os PAs que requereram a LAS fizeram tal pedido ainda quando da vigência da DN 44, a qual estipulava que os assentamentos com menos de 25 (vinte e cinco) famílias deveriam se submeter à licença ambiental simplificada. Todos os 36 (trinta e seis) assentamentos que se encontram nessa situação tiveram as licenças concedidas entre agosto de 2003 e novembro de 2004. Tal ocorrência se explica quando se relembra que a DN 74, que instituiu a AAF, apenas entrou em vigor no dia 2 de dezembro de 2004, portanto, após a concessão de todas as LAS aqui relacionadas. No que

diz respeito ao prazo para concessão desta licença, é importante registrar que, após a FCEI, a concessão da licença, na maior parte dos assentamentos, não demorou mais que 15 dias.

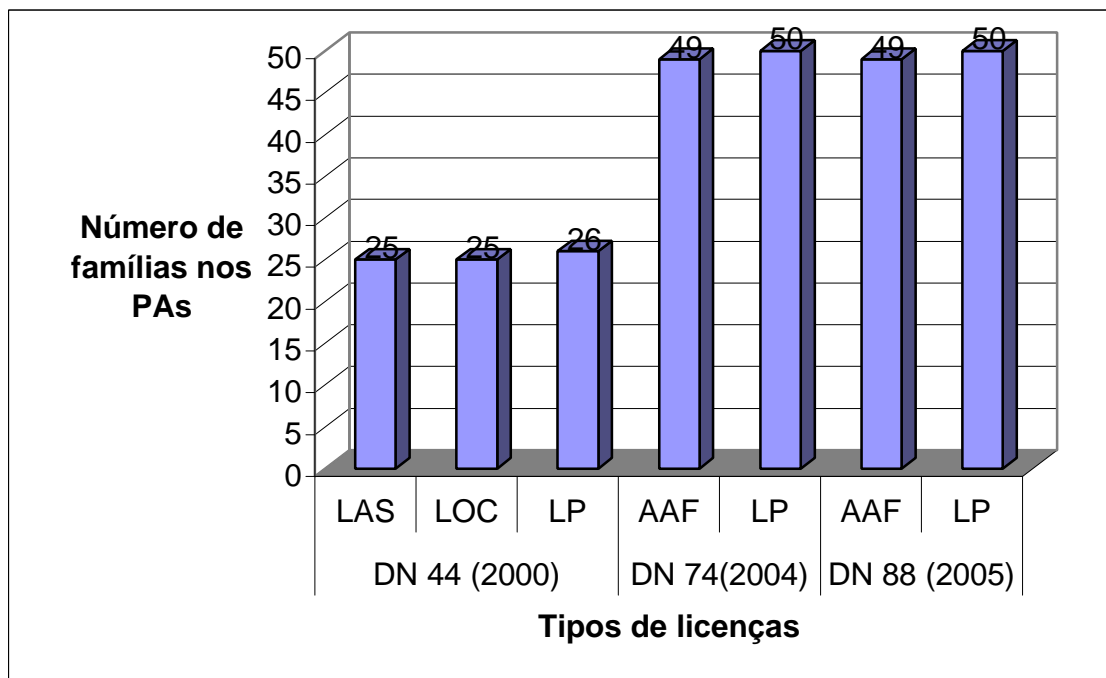
Com relação à LOC, percebe-se que 48 (quarenta e oito) assentamentos rurais estão pleiteando sua concessão. Tendo em vista as diretrizes da DN 44, de 2000, e da DN 74, de 2004, infere-se que a LOC, até a promulgação da DN 74, independia do número de famílias, porque todos os projetos de assentamentos rurais já implantados ou em fase de implantação antes da vigência da DN 44 deveriam se submeter a esse tipo de licenciamento. Com a promulgação da DN 74, em 2004, os projetos de assentamentos rurais já iniciados e que possuíam entre 25 (vinte e cinco) e 49 (quarenta e nove) famílias puderam requerer a AAF, já que a DN 74, ao contrário da DN 44, previa a possibilidade da AAF para os PAs que tivessem menos de 50 (cinquenta) famílias. Dentre estes 48 (quarenta e oito) assentamentos, nota-se que 9 (nove) deles são compostos de menos de 50 (cinquenta) famílias, mas todos já efetuaram alguma das fases de requerimento da LOC no IEF antes da vigência da DN 74, portanto, acredita-se que estes, tão logo pratiquem outro ato no IEF, serão migrados para a AAF, já que esta tem requisito objetivo para a sua concessão: número de famílias. Estas considerações são inferências que partiram da análise das DNs do COPAM sobre reforma agrária e também da tabela fornecida pelo IEF, que já fez a migração de 40 PAs que anteriormente haviam requerido a LOC para a concessão da AAF.

Dentre os 6 (seis) PAs que requereram a LP, nota-se que em 5 (cinco) deles a licença já foi concedida; dentre estes, 2 (dois) assentamentos se apresentam com menos de 50 (cinquenta) famílias, mesma situação já comentada anteriormente, que, imagina-se, deverá ser alterada para a AAF quando os PAs tiverem que requerer a LIO, lembrando que o prazo de validade da concessão da LP é de 2 (dois) anos. Ainda sobre os casos de requerimento da LP, percebe-se aceleração no procedimento de concessão, principalmente após março de 2004; isso significa dizer que, se antes o procedimento perdurava mais de dois anos, a partir da DN 74 de 2004 ele se prolongou por menos de seis meses.

Também deve ser mencionado que, dos 16 (dezesseis) assentamentos que requereram a LI, 6 (seis) deles já obtiveram a licença entre os meses de maio e setembro de 2004. Havia ainda 9 (nove) assentamentos em que os estudos do PBA se encontravam em elaboração, dentre os quais 6 (seis) possuem menos de 50 (cinquenta) famílias, devendo se adequar à DN 74.

Nota-se também que existem 10 (dez) assentamentos rurais já consolidados, que foram criados durante a década de 1980, nos quais o INCRA já aplicou todos os recursos que lhe foram destinados, tendo investido em infraestrutura, cessando, dessa maneira, suas obrigações junto a esses assentamentos rurais.

Para sistematizar as fases do licenciamento ambiental tendo como referência o número de famílias dos assentamentos rurais, tem-se o gráfico a seguir (Gráfico 2).



Fonte: IEF, maio de 2005.

Gráfico 2 – Licenças ambientais e número de famílias nos assentamentos rurais.

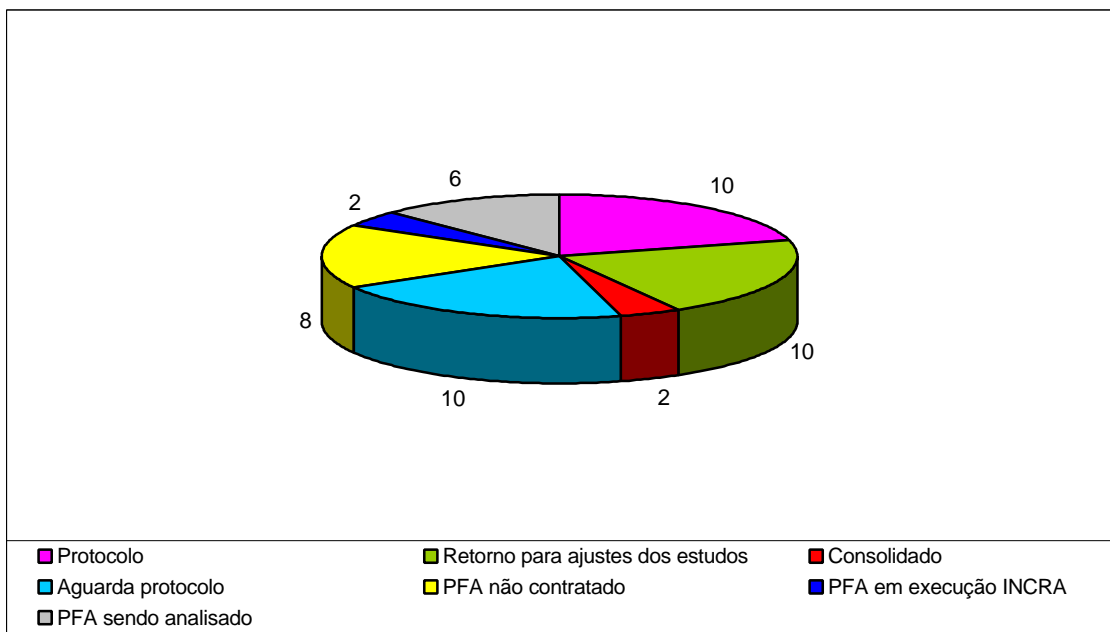
O Gráfico 2 demonstra que o tipo de licença ambiental a ser requerida guarda relação com o número de famílias presentes nos assentamentos rurais, e essa relação pode ser esclarecida quando se tomam por referência as determinações das DN 44 e 74, referentes à reforma agrária em Minas Gerais.

Tomando por marco o ano de 2000, época em que entrou em vigor a DN 44, nota-se que os assentamentos rurais com menos de 25 (vinte e cinco) famílias deveriam se submeter à LAS. No caso dos PAs com 25 (vinte e cinco) ou mais famílias, estes deveriam requerer a LP e as outras licenças sucessivamente (LI e LO). Há, entretanto, uma exceção, que diz respeito aos assentamentos criados antes da vigência da DN 44, os quais deveriam se submeter à LOC, necessariamente, em função das disposições da legislação analisada.

Esse panorama perdurou até a vigência da DN 74, de 2004, ocasião em que surgiu a possibilidade de a AAF, cujo requisito objetivo é o PA, ser composta por até 49 (quarenta e nove) famílias. Nos casos em que os assentamentos são formados por 50 (cinquenta) ou mais famílias, eles deveriam requerer a LP, LI e LO, seqüencialmente.

A promulgação da DN 88, de dezembro de 2005, não alterou as diretrizes que relacionaram o número de famílias nos projetos de assentamentos rurais às licenças ambientais, de forma que o número de famílias da DN 74 continuou sendo critério para a AAF; quanto às demais licenças, podem ser repetidas as considerações anteriores quanto à sua ordem de pedido, devendo ser destacado que a DN 88 modificou o nome da LI para LIO, e da LO para LOC. O critério para o requerimento da LOC é o mesmo estipulado na DN 44, ou seja, que os assentamentos rurais tenham sido criados antes da promulgação da DN 44, porém que ainda não estejam emancipados.

Uma licença em especial merece que sejam feitos maiores comentários a seu respeito, pois ela é a que demanda, até a data atual, maior lapso de tempo e apresenta grande número de condicionantes; assim, ela será representada pelo Gráfico 3, que estabelece a relação entre o requerimento da LOC e as fases de cada condicionante.



Fonte: IEF, maio de 2005.

Gráfico 3 – Licença de Operação Corretiva e fase do procedimento para sua concessão – maio de 2005.

A primeira observação quanto ao Gráfico 3 é que a LOC foi mencionada pela DN 44 e hoje, após a entrada em vigor da DN 88, permanece com a mesma nomenclatura e abarca as mesmas situações estabelecidas pela norma anterior, que diz respeito à criação do assentamento rural antes da entrada em vigor da DN 44, ou seja, 25 de novembro de 2000. Deve também ser esclarecido que o gráfico esboçado se refere a 48 (quarenta e oito) assentamentos rurais, que correspondem a 29% (vinte e nove por cento) dos PAs do INCRA existentes no Estado mineiro.

Como já dito anteriormente, a LOC tem por objetivo regularizar a situação dos projetos de assentamentos rurais criados antes de novembro de 2000, de forma que estes, por determinação legal, ficaram dispensados da LP e da LIO, devendo se submeter apenas à LOC. Para a concessão desta licença deverá ser encaminhado junto com o requerimento de pedido o estudo do PFA, que relatará a localização e dados gerais sobre o assentamento rural, a situação do passivo ambiental, a apresentação de medidas corretivas e o termo de compromisso dos assentados, todos expressos no anexo IV da DN 88.

Analisando a tabela que expressa os dados relativos à LOC, percebe-se que esta é a modalidade de licenças com maior número, proporcionalmente, de obstáculos, sendo certo que os principais entraves à concessão da LOC, relatados pelas entrevistas aplicadas aos representantes do INCRA e do IEF e explicitados na tabela fornecida pelo IEF, são: a falta do protocolo pelo INCRA; a elaboração<sup>29</sup> e adequação do PFA (Plano Final do Assentamento); a contratação do PFA; e o retorno dos estudos (PFA) para ajustes.

Com relação aos estudos necessários à elaboração do PFA, é preciso relatar que as universidades, que firmaram convênios com o INCRA/SR06 para elaborar tais estudos, encontraram grande dificuldade nesta tarefa, porque não havia no ano de 2001 critérios precisos para os estudos exigidos pelo órgão ambiental; por isso, tais estudos retornavam às universidades, para que estas fizessem as adequações exigidas pelo IEF. Novamente se deve ressaltar que as Universidades não tinham uma recomendação precisa dos requisitos do PFA, vez que o IEF/COPAM não estabeleceu um roteiro claro sobre ele. Assim, somente após o retorno de alguns PFAs é que as instituições contratadas passaram a conhecer o posicionamento do órgão ambiental sobre o estudo necessário, e, como consequência, os PFAs começaram a se adequar às exigências do IEF.

Nessa fase do procedimento ambiental, percebe-se que um dos principais condicionantes é a falta de recursos financeiros por parte do INCRA, o que se traduz em 18 (dezoito) assentamentos aguardando o protocolo ou a contratação do PFA. Esse número, considerando os 48 (quarenta e oito) PAs nesta mesma fase de licença, corresponde a 37% (trinta e sete por cento) – número considerável. A entrevista aplicada ao INCRA/SR06 confirma que há falta de recursos para os estudos ambientais, e esse quadro se agrava porque, para que as licenças possam ser analisadas pelo IEF/COPAM, junto com o requerimento de pedido de concessão das licenças, o INCRA deve apresentar o pagamento de uma taxa pública, sendo tal pagamento requisito para o protocolo e a posterior concessão da licença. O que se notou nos dados

---

<sup>29</sup> Em função da falta de capacidade operacional para a execução dos estudos exigidos para o licenciamento ambiental, o INCRA/SR06 convidou, a partir do maio de 2001, as Universidades do Estado para que elaborassem os referidos estudos. Nessa convocação, mostraram interesse a UFV (Universidade Federal de Viçosa), a UFU (Universidade Federal de Uberlândia), a UNIMONTES (Universidade Estadual de Montes Claros) e a UFMG (Universidade Federal de Minas Geais), por meio do NCA (Núcleo de Ciências Agrárias).

apresentados foi que tanto os PAs que aguardavam protocolo quanto aqueles que não têm seu PFA contratado estavam nessa situação de inércia perante o licenciamento ambiental por falta de disponibilidade financeira do INCRA/SR06.

### **6.3. As representações coletadas nas entrevistas**

Antes de adentrar nas representações sociais sobre o procedimento de licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos rurais de Minas Gerais, manifestadas pelos entrevistados das instituições pesquisadas, é preciso alertar que essas informações foram retiradas dos discursos dos agentes das instituições, por meio da análise das entrevistas semi-estruturadas que foram aplicadas durante os meses de abril e maio de 2005.

Durante as entrevistas ficou clara a posição de cada instituição diante da necessidade de licenciamento ambiental para os projetos de assentamento rural, não escapando algumas contradições observadas no discurso dos entrevistados, perceptíveis quando contrastados uns com os outros.

Para melhor compreensão do trabalho, cada instituição foi analisada separadamente em dois momentos: o primeiro quando foi feita uma análise do memorial das discussões para confecção da DN 44, em outubro de 1999, e o segundo, que se segue, diz respeito às entrevistas aplicadas em maio de 2005. Após ambos os momentos, as representações serão comparadas para se inferir algumas conclusões acerca do imaginário das instituições que fazem parte do procedimento de licenciamento ambiental dos PAs e dos problemas que a reforma agrária vem enfrentando neste Estado.

#### **6.3.1. O INCRA/SR06**

A primeira percepção sobre o INCRA/SR06, visível, foi o grande volume de trabalho da instituição, que pôde ser observado tendo em vista a quantidade de PAs do Estado, contrastado com o baixo número de funcionários: apenas quatro servidores do INCRA fazem parte da GEMAD, embora o volume de trabalhos seja grande, uma vez que essa gerência é responsável pelo licenciamento ambiental de todos os assentamentos sob jurisdição da SR 06, além de cuidar, também, do programa de ATES e dos



RVAs realizados em áreas em processo de desapropriação ou aquisição pelo órgão.

Já quando da entrevista, o discurso do agente da instituição, de forma geral, é muito claro e objetivo, transmitindo sempre a opinião de que o procedimento de licenciamento ambiental nos PAs não está adequado à demanda social pela reforma agrária e que o INCRA não possui número suficiente de funcionários para o volume de procedimentos em andamento na instituição.

Também foi ressaltada a inadequação do procedimento de licenciamento ambiental para a reforma agrária, uma vez que, segundo o entrevistado, as licenças necessárias para a operacionalização e criação dos PAs são as mesmas requeridas para outras atividades produtivas que exercem efetivamente um potencial poluidor mais significativo, como, por exemplo, as hidrelétricas. Como a legislação é semelhante quanto ao tipo das licenças, ainda que uma seja da competência do IEF/COPAM e a outra da FEAM/COPAM, os órgãos responsáveis pela concessão das licenças aplicam a lei sem considerar as particularidades de um projeto de assentamento rural, que, na visão do INCRA, exerce um potencial poluidor mínimo.

Outro problema apontado, reiteradamente, é a falta de recursos financeiros para o procedimento de licenciamento ambiental, que é arcado pelo INCRA, visto ser esta instituição a empreendedora da reforma agrária do país. Assim, todas as taxas referentes às licenças ambientais são pagas pela instituição, não tendo ficado claro se esta recebe ou não dotação orçamentária para essa finalidade.

O entrevistado ressaltou que para cada pedido de licença deve ser paga uma taxa e que, se faltam recursos, o INCRA não pode protocolar os pedidos de licença no IEF. Também atrelada à questão financeira vem uma nova realidade que, na percepção do INCRA, impede o prosseguimento do licenciamento ambiental: as autuações que o IEF aplica ao INCRA.

Um exemplo da autuação do INCRA acontece quando os assentados antes da obtenção das licenças e do parcelamento do solo<sup>30</sup>, na fase do acampamento, não se abstêm de praticar atos por eles considerados naturais,

---

<sup>30</sup> A DN 44 impõe que apenas após a LI o solo poderá ser parcelado e, então, os assentados poderão labutar a terra, situação que foi modificada pela DN 88.

como o corte de madeira. Contudo, o INCRA, ao ser integrado na posse da terra, assina junto ao IEF um termo de compromisso, afirmando que respeitará a legislação ambiental do país, postura esta poucas vezes acatada pelos assentados, como dito anteriormente; esse contexto acaba desembocando na autuação do INCRA pelo IEF, o que impede que ele consiga a concessão das licenças ambientais. Esse impedimento se deve ao fato de que um dos requisitos para a concessão das licenças é uma certidão negativa de débitos fornecida pelo IEF; havendo multa, não é possível a concessão de nenhuma licença, mesmo que para assentamento diferente do que causou o desacatamento à lei ambiental, porque todos eles têm o mesmo empreendedor, que é o INCRA.

Foi mencionado também que o IEF/COPAM, quando da análise dos documentos necessários ao pedido das licenças, pode entender necessárias algumas condicionantes a serem realizadas pelo INCRA, fixando prazo certo para o cumprimento delas. Entretanto, o INCRA, por ser uma autarquia federal, se vincula ao direito administrativo, e não pode burlar as normas públicas para cumprir uma determinação do IEF. Assim, se a condicionante estiver relacionada à contratação de pessoal para estudos ambientais ou outra dimensão que envolva contratação de pessoal ou compra de material, o INCRA deve se submeter às normas pertinentes, o que requer prazo, às vezes maior do que o estabelecido pelo IEF. Com relação aos prazos, várias considerações devem ser feitas sobre o procedimento do licenciamento:

- a) O órgão responsável pela execução da política de reforma agrária do país é o INCRA; isso implica que, uma vez desapropriadas as terras, elas passam ao domínio do Estado, ficando sua titularidade transferida ao INCRA.
- b) Como o INCRA é o proprietário da terra, todos os requisitos ambientais devem ser cumpridos por esta instituição, desde o pedido das licenças ambientais, passando pelo pagamento correspondente das taxas, bem como pelo compromisso firmado entre ele, INCRA, e o IEF, que determina seja respeitada toda a legislação ambiental. Nesse instante se funda um problema: os assentados já estão nas terras de forma não definitiva (acampados), ocupando-as, e, por isso, algumas vezes agem em desconformidade com o estipulado na legislação ambiental, o que dá ensejo à autuação no INCRA.

- c) Outras vezes, muito embora os estudos ambientais necessários a cada licença já estejam prontos e pagos, acontece a falta de recursos para o protocolo do pedido de licença; assim, o processo se mantém inerte até que a verba para o pagamento das taxas se regularize.
- d) Questão importante é que, para que o requerimento das licenças possa prosperar, é necessário que junto com o pedido sejam encaminhados alguns documentos, como os estudos ambientais necessários, e também a certidão negativa retirada no próprio IEF. Entretanto, uma vez que o INCRA esteja autuado, esta certidão somente é conseguida após o pagamento da multa estipulada pelo IEF, o que novamente paralisa o procedimento.

Com relação à desapropriação das terras a serem utilizadas pelo INCRA para a reforma agrária, o entrevistado relatou que tais áreas encontram um passivo ambiental pequeno, porque no laudo agrônômico de vistoria, realizado por profissional do INCRA antes da desapropriação, que mostra as situações inadequadas à reforma agrária, observa-se que estão sendo desapropriadas apenas terras em que há a configuração de recursos naturais que podem levar à produtividade efetiva ou potencialmente. Também relatou que, na maior parte dos casos em que o INCRA faz a vistoria, as terras não são desapropriadas, por não se mostrarem propícias à implantação dos assentamentos rurais.

De forma geral, o representante do INCRA informou a disposição da instituição em cumprir com sua função de trabalhar em prol da reforma agrária do país, acreditando que o licenciamento ambiental é importante para o contexto da reforma agrária. No entanto, argumentou que o licenciamento ambiental deveria ser adequado à reforma agrária, e não uma mera transposição de um instituto jurídico que tem sua origem em atividades realmente poluidoras para um contexto diferenciado, como é a reforma agrária do país. Outro fato bastante debatido foi a insuficiência de dotações orçamentárias e de pessoal para conseguir dar maior agilidade e efetividade ao procedimento de criação e operacionalização dos assentamentos rurais do Estado de Minas Gerais. Afirmou, ainda, que o Estado criou muitas restrições à atividade agrária, de forma que os órgãos públicos acabaram se tornando deficientes no atendimento dessas exigências, e, no caso do INCRA/SR06, este acaba, devido à obrigatoriedade do licenciamento ambiental e sua falta de

indumentária para o cumprimento dos requisitos impostos pela norma jurídica, sendo reiteradamente atuado. Assim, de acordo com a perspectiva expressa pelo entrevistado, parece que o objetivo da legislação ambiental volta-se mais para a arrecadação de recurso do que para o desenvolvimento da sociedade.

O entrevistado que representou o INCRA/SR06 mostrou que há bom relacionamento com as demais instituições envolvidas no procedimento de licenciamento ambiental dos PAs, apesar das dificuldades existentes na implementação deste procedimento, ressaltando que há falta de adequação da própria legislação ambiental. Nesse sentido, assevera que o IEF, ao atuá-los, está apenas cumprindo sua função institucional e que, se não o fizer, o Ministério Público Federal poderá cobrar daquela instituição informações quanto ao licenciamento ambiental do Estado.

### **6.3.2. O IEF – Instituto Estadual de Florestas**

O IEF/COPAM é o órgão que analisa os pedidos e defere as concessões de licenças ambientais relativas aos assentamentos de reforma agrária do Estado de Minas Gerais, fiscalizando tais empreendimentos logo após a concessão das licenças. O IEF, como órgão seccional, que dá suporte técnico e jurídico ao COPAM, está vinculado à CAP (Câmara de Atividades Agrossilvopastoris), que se encarrega dos assuntos que dizem respeito às atividades florestais, agrícolas e pecuárias. A instituição, quando da entrevista, foi representada por um engenheiro florestal, encarregado também da Coordenadoria Especializada de Apoio às Câmaras Técnicas do COPAM.

O entrevistado afirmou que o problema relativo ao licenciamento ambiental nos assentamentos rurais, na verdade, não pode ser encarado como um problema, e sim como uma exigência da legislação ambiental, que ocorre não exclusivamente com os projetos de assentamento rural, mas com todas as atividades que potencial ou efetivamente causem poluição, e que o papel do IEF, nesse contexto, é o de fiscalizar o cumprimento das exigências ambientais, tanto para conceder as licenças quanto após a concessão, para que o meio ambiente seja resguardado de atuações desregradadas. Com essas afirmações, o representante do IEF tentou transmitir a isenção da instituição em relação ao procedimento investigado, postura que apenas reflete o

posicionamento do IEF frente ao licenciamento ambiental, de forma genérica, demonstrando a preocupação com o bom cumprimento da função pública que é de sua competência.

Nesse sentido, afirmou que após a DN 74, de 2004, os projetos de assentamento rural com até 49 famílias não precisam mais de licenças, mas tão-somente da autorização para funcionamento, e que esta é concedida com no máximo 10 dias, bastando ao INCRA que assine o termo de compromisso ambiental, colocando a questão de uma forma sobremaneira simplista, o que não corresponde exatamente à impressão geral do sistema, principalmente à do INCRA.

Segundo o entrevistado do IEF, para a instituição o fato de o INCRA ser o requerente das licenças ambientais é indiferente, ou seja, para qualquer pessoa o tratamento dispensado é o mesmo, porque a função do IEF é tão-somente a de cumprir as formalidades e requisitos da lei. Por esta última colocação já se percebe uma grande distância entre o discurso do INCRA e o do IEF, visto que, enquanto o INCRA busca um tratamento diferenciado, em razão da peculiaridade dos projetos de assentamentos rurais e da função social implícita nas ações que envolvem a reforma agrária, o IEF, a seu turno, desconsidera esse discurso, acreditando que apenas deve se limitar à aplicação da legislação ambiental pertinente, independentemente de outras questões, que não cabem ser discutidas por ele. É como se o IEF estivesse afirmando uma total isenção de valores, de forma que, se as reivindicações do INCRA passassem a ser positivadas pelas Deliberações do COPAM, o IEF passaria a acatá-las sem quaisquer restrições, numa versão legalista das funções administrativas da competência da instituição, sem espaços para colocações subjetivas, sejam de qual natureza for.

O entrevistado relata que o grande entrave ao licenciamento dos PAs acontece dentro do próprio INCRA, uma vez que nos casos em que falta algum documento para as licenças (estudos ambientais, marcações de terras, por exemplo) o INCRA extrapola os prazos para juntá-los, o que acarreta a extensão do prazo despendido no procedimento. Corroborando o

posicionamento do IEF, ele cita como exemplo o caso das condicionantes<sup>31</sup>, que não são cumpridas pelo INCRA no prazo legal; então, por descumprimento, o INCRA é autuado. Essas autuações tanto podem vir tanto na forma de multas quanto na de advertências.

Outra observação atine à comunicação entre os órgãos. O IEF afirma que o INCRA por vezes não responde aos ofícios enviados pelo IEF, que pedem explicações sobre determinada situação referente a um pedido de licença. Devido à inércia do INCRA, este mais uma vez é autuado, demonstrando que não há uma comunicação eficiente entre as instituições, pelo menos no que se refere às comunicações formais, consubstanciadas por ofícios e documentos oficiais. Contudo, no geral, o entrevistado assegura que não são tantas as autuações, advertindo que elas poderiam ser reduzidas se o INCRA respondesse aos questionamentos do IEF, ou seja, a causa das autuações é atribuída exclusivamente à conduta ou falta de atividade do INCRA.

Perguntado sobre o papel da instituição no processo de licenciamento, o entrevistado deixou claro que o IEF apenas deseja dar cumprimento à lei e que, caso não desempenhe seu papel, o Ministério Público Federal pode abrir procedimento administrativo com o intuito de averiguar o desempenho das funções da instituição. Também ressaltou que o IEF não é mais exigente com a reforma agrária do que é com qualquer outra atividade e que o fato de, por exemplo, um sítio ao lado do PA não se submeter à mesma norma ambiental se deve ao tamanho da propriedade e do potencial poluidor como um todo. Um PA é visto como a propriedade total na qual se implantarão (ou está sendo implantada) os assentamentos, e, enquanto a propriedade não for dividida e emancipada do INCRA, sua poluição é verificada tanto pelo tamanho da área quanto pelo número de famílias a serem assentadas, que é completamente diferente de um sítio de área confrontante com o PA; por isso, não se pode tratar situações diferentes como se iguais fossem – um raciocínio, a princípio muito lógico. Aqui, o risco que se corre é de o licenciamento ambiental estar servindo para licenciar o tamanho da propriedade e não as atividades a serem

---

<sup>31</sup> Com a palavra condicionantes o IEF quer dizer todo e qualquer requisito que condicione a concessão da licença ambiental, desde um estudo que não tenha sido feito adequadamente a um documento que tenha faltado, ou outro fator qualquer que impeça a concessão das licenças.

desenvolvidas na propriedade; contudo, revendo os requisitos do licenciamento ambiental, explícitos principalmente nos anexos das Deliberações do COPAM, nota-se que nos estudos de impactos ambientais, necessários, principalmente, para autorizar a divisão dos lotes e as atividades a serem implantadas, o IEF considera o número de famílias e as condições próprias do local, ou seja, analisa as atividades a serem desenvolvidas e não somente o tamanho da propriedade.

Por fim, o entrevistado asseverou que um dos grandes problemas do INCRA é que ele já recebe, no geral, áreas bastante degradadas e que os assentados, assim que lá chegam, acabam degradando mais, sem se importar com qualquer norma ambiental – mais uma das razões de o INCRA receber autuações. Nesse ponto, é preciso advertir que há discordância do INCRA/SR06, que afirmou que as terras desapropriadas não são marcadas por grande passivo ambiental, uma vez que o laudo de vistoria agrônomo não permite tal situação.

### **6.3.3. O MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra**

A primeira observação a ser feita é que a entrevistada que representou o MST é uma bióloga que faz parte da AESCA (Associação Estadual de Cooperação Agrícola) e também da ATES (Assessoria Técnica Social e Ambiental da Reforma Agrária), estando engajada ideologicamente com a militância do MST.

Sob a perspectiva da entrevistada, os assentados sofrem muitos reveses com a forma como são concebidos os assentamentos rurais de reforma agrária, e agora ainda mais, com o licenciamento ambiental necessário neste Estado. Duas questões foram bastante debatidas: o tempo em que os assentados ficam sob a lona esperando o parcelamento da terra; e a degradação ambiental da propriedade destinada à reforma agrária.

Para a representante do movimento, concordando com o afirmado pelo técnico do IEF/COPAM, e ao contrário do relatado pelo INCRA/SR06, os locais desapropriados para a reforma agrária já vêm com grande passivo ambiental, o que gera problemas na operacionalização dos projetos de assentamento rural.

Tal afirmação, segundo a entrevistada, deriva da realidade por ela constatada quando da elaboração dos estudos que faz através da ATEs aos assentados.

A bióloga relatou que o MST, para tentar aproximar os projetos de assentamento rural à demanda de seus componentes, acredita que uma boa alternativa seja a assessoria técnica (ATEs) composta por militantes, porque isso proporciona que o contorno do assentamento seja feito com o “o olhar do movimento”, ganhando mais legitimidade.

Afirma também que o MST orienta os assentados a não alterarem as condições da terra enquanto estiverem na condição de acampados, mas, ainda assim, eles plantam nos lugares que já haviam sido devastados, como em áreas de pastagem, ou em lugares em que anteriormente já havia plantações; ao redor do acampamento, fazem o que é necessário para se manterem, até que aconteça a divisão dos lotes (parcelamento). Isso porque para um assentado é muito difícil compreender as determinações da norma ambiental, mais ainda é conceber que em uma área de pastagem já degradada não se possa plantar alguma roça que vá servir para a sobrevivência do grupo, enquanto não ocorre o parcelamento do solo. Ou seja, ainda que se considere que os assentados conheçam o conteúdo das normas ambientais que proíbem a utilização do solo sem a autorização do IEF<sup>32</sup>, eles não conseguem internalizar o seu conteúdo proibitivo e, por isso, não se importam em agir em desconformidade com os ditames legais, mesmo que decorra de tal atitude uma sanção legal, até porque a sanção referida, como exemplo uma autuação ao INCRA, não é sentida diretamente pelos assentados, uma vez que quem paga o valor das multas é o INCRA, muito embora indiretamente essa situação se reflita nos assentados, visto que as autuações atrasam o procedimento de licenciamento como um todo.

Relatou que durante longo período os assentados ficam sob lona, o que torna a vida dessas pessoas muito precária; por isso, elas não entendem algumas determinações, como não poder cortar uma árvore para pegar a lenha, ou não poder plantar uma roça para comer. Há caso de acampados que ficaram mais de sete anos vivendo sob a lona, o que não é raridade.

---

<sup>32</sup> Esta autorização pode ser conferida via APEF, nas situações estipuladas pela DN 88, e que já foram discutidas anteriormente. Para maiores esclarecimentos, consultar art. 8.º da referida norma.



Afirmou que o tempo médio para a obtenção da LI demora mais de um ano após a LP, e sem a LI não acontece o parcelamento do solo, que por sua vez impede a concessão de recursos do governo, numa visão panorâmica muito simplista do procedimento, sem atribuir considerações específicas para os requisitos de cada fase do licenciamento, ou qualquer informação adicional ao procedimento.

Continuou sua fala asseverando que os assentados entendem que devem preservar a natureza, porém as condições de vida em que se encontram nem sempre permitem a isenção de atos por ele considerados necessários à sua sobrevivência. Também compreendem que isso é uma questão de “lei” e que não podem interferir diretamente nesse assunto.

Com as considerações feitas pela entrevistada quanto à liberação dos créditos voltados para a reforma agrária, é importante esclarecer que o licenciamento, segundo seus requisitos, estabelece que sem a concessão da LI<sup>33</sup> não há a possibilidade de parcelamento do solo, e que este parcelamento, por sua vez, impede a liberação e utilização do crédito para habitação, bem como a liberação e utilização do crédito de investimento, relacionado com a produção.

Em relação ao discurso da representante do MST, nota-se que ele se desviou do licenciamento ambiental para se focar nas dificuldades da luta pela reforma agrária, pela qual passam os assentados, desviando as respostas das questões ambientais, tema central das perguntas feitas. Esse posicionamento é um indício de que, ideologicamente, o MST utiliza como fonte de seu discurso a figura do homem, com todas as suas necessidades humanas, inclusive a dignidade, e que o movimento talvez ainda não tenha assimilado as questões ambientais em seu discurso de luta pela terra, tanto é que não foram apresentadas informações substanciais que travassem um sério embate entre o meio ambiente e a reforma agrária, tampouco que associasse as duas realidades de forma positiva. Simplesmente ainda não há resposta.

---

<sup>33</sup> É preciso esclarecer que a LI era requisito para o parcelamento do solo na DN 44 e que, com a promulgação da DN 88, o requisito para o parcelamento é a LP. Entretanto, ainda não há informações de como a DN 88 está sendo aplicada com relação à liberação dos créditos destinados à reforma agrária em Minas Gerais.

#### **6.3.4. A FETAEMG – Federação dos Trabalhadores Rurais do Estado de Minas Gerais**

A FETAEMG foi criada em 1969 e conta atualmente com aproximadamente 482 (quatrocentos e oitenta e dois) sindicatos filiados. Durante a aplicação da entrevista foi representante da instituição um economista, assessor da reforma agrária, que representa a Federação junto à CAP e ao plenário do COPAM.

Com relação à reforma agrária do Estado, o entrevistado relatou que acredita existir aproximadamente 186 (cento e oitenta e seis) projetos de assentamento implantados, os quais correspondem a cerca de um por cento da terra agricultável de Minas Gerais, conferindo à reforma agrária um caráter pontual, não alterando a estrutura do Estado. Segundo ele, a FETAEMG acompanha cerca de 90 (noventa) desses assentamentos.

O preposto da FETAEMG, quando argüido sobre a relação entre reforma agrária e licenciamento ambiental, demonstrou uma postura muito positiva quanto ao procedimento de reforma agrária no país: acredita ser indispensável a adequação ao licenciamento ambiental, por uma questão simples – a lei do mercado. E esse posicionamento, frise-se, não foi mencionado por nenhuma, outra instituição entrevistada.

Explicando esse posicionamento, o preposto da instituição afirmou que o mercado tem regras próprias quanto à produção, entre elas, com destaque, a proteção ao meio ambiente, que pode ser facilmente constatada nos requisitos para as importações e exportações. A reforma agrária, fazendo parte do mercado, não poderia se eximir de participar e se adequar a esses requisitos. Continuou seu discurso afirmando que a questão ambiental é uma parte do processo, e não o processo em si, portanto não poderia ser a responsável pelo fracasso do sistema. Ainda, ressalta duas questões importantes quanto ao licenciamento ambiental nos projetos de assentamento rural: uma referente ao mercado e às suas exigências (estando adequada ao mercado, os produtos cuja origem seja dos assentamentos rurais seriam mais facilmente integrados ao mercado) outra de consciência (a partir do momento em que as pessoas tiverem consciência da necessidade de preservação, sua atitude independeria do licenciamento). Nesse sentido, afirmou que o licenciamento ambiental

trouxe conseqüências positivas para os assentamentos rurais, que estão relacionadas com o respeito ao meio ambiente, à consciência ambiental, à cidadania e à economia do assentamento.

Assim, foi reforçado que, da perspectiva da FETAEMG, não há que se falar em licenças ambientais como óbice à consecução da reforma agrária em Minas Gerais; se se buscasse um agente responsável pela demora e demais transtornos à reforma agrária, ele imputaria ao próprio governo, através do procedimento de arrecadação das terras, considerado pela instituição como lento. Sobre esse assunto, inclusive, afirmou que grande parte das terras desapropriadas advém de antigos latifúndios, trazendo consigo grande degradação ambiental, sendo necessário que se faça um trabalho ambiental no sentido de recuperar tais terras, para que estas produzam. Aqui, mais uma vez, deve ser mencionado que, com relação à degradação ambiental, apenas o representante do INCRA/SR06 afirmou que as terras destinadas à reforma agrária não são degradadas; as demais instituições vão no sentido do grande passivo ambiental que marca as áreas onde serão implantados os assentamentos rurais.

Afirmou também que os assentados recebem um programa de segurança alimentar durante a fase em que estão acampados; que uma das grandes responsáveis pela demora da concessão das licenças ambientais seriam as universidades, as quais sempre extrapolam os prazos para os estudos necessários às licenças, principalmente Lavras<sup>34</sup> e Viçosa; que nos projetos de assentamento com menos de 49 famílias não há mais a necessidade da licença, e sim de uma autorização do IEF – no caso, se referindo à AAF.

Por fim, afirmou que os principais problemas relacionados à exigibilidade do licenciamento para os PAs seriam resolvidos com a promulgação da DN 88 e que tais assuntos já haviam sido discutidos no grupo de trabalho criado para tal finalidade, do qual o entrevistado fez parte. Assim, relatou que o prazo para concessão das licenças havia sido fixado em 180 (cento e oitenta) dias, independentemente do tipo de licença, contados do

---

<sup>34</sup> É preciso esclarecer que Lavras não elabora os estudos ambientais necessários ao processo de licenciamento ambiental e que, revisando as anotações feitas durante a entrevista, foi confirmado que o entrevistado realmente mencionou tal nome. Na verdade, no lugar de Lavras deveria ter sido mencionada a UFU, de Uberlândia.

protocolo do pedido; que os PAs poderiam ser parcelados com a concessão da LP, diferentemente do que dispunha a DN 44; e que o INCRA/SR06 participou de toda a discussão e aceitou todos os critérios e prazos estipulados para as licenças ambientais.

Analisando as informações obtidas por meio do entrevistado, percebe-se que, assim como fez o MST, a FETAEMG desviou o foco das perguntas e se concentrou na “lei do mercado”, pelo entrevistado considerado o cerne de toda a questão produtiva, não só dos assentamentos rurais como de toda a atividade do país, inclusive importação e exportação. Também deve ser relatado que em determinado momento da entrevista, quando questionado sobre sua opinião a respeito do aumento de tempo gasto para que os assentados pudessem trabalhar na terra e sobre os desgastes sociais que evidenciaram com o procedimento do licenciamento ambiental, o entrevistado respondeu de forma firme que não respondia questões em tese, apenas casos concretos, fechando de maneira brusca quaisquer possibilidades de questionamentos abstratos sobre os desgastes apresentados nos assentamentos rurais e retornando aos efeitos positivos da proteção ao meio ambiente.

#### **6.4. Análise dos dados coletados na pesquisa**

Diante dos dados colhidos, ou seja, da análise das representações oriundas da reunião do dia 22 de outubro de 1999, das entrevistas aplicadas durante os meses de maio e junho no INCRA, IEF, FETAEMG e MST e das tabelas fornecidas pelo INCRA e IEF a respeito da situação dos assentamentos rurais em relação ao procedimento de licenciamento ambiental, é necessário tecer algumas considerações. A primeira delas diz respeito às representações, devendo estar claro que durante a exposição dos discursos tentou-se guardar fidelidade a algumas palavras ou expressões utilizadas pelos agentes das instituições, com o objetivo de que o discurso permanecesse o mais fidedigno possível.

Ainda quanto às representações, nota-se que, confirmando a parte teórica já trabalhada, elas se apresentaram marcadas pela ideologia da instituição (manifestado através da pessoa entrevistada) com relação ao

procedimento de licenciamento ambiental para reforma agrária em Minas Gerais.

Nesse sentido, percebeu-se que o IEF, tanto na entrevista aplicada em maio de 2005 quanto em seu posicionamento na reunião de 22 de outubro de 1999, tem uma preocupação com o aspecto pragmático do procedimento, ou seja, se preocupa com as determinações da legislação e a forma de possibilitar seu cumprimento. Nesse sentido, percebe-se que a colocação feita pelo representante da instituição a respeito do parcelamento do solo, na reunião de 1999, é tão pertinente e atual que foi uma das modificações trazidas pela DN 88, e ela reflete exatamente a política do IEF/COPAM, de fazer cumprir as normas legais. Também pode ser verificado que todas as observações desta instituição se voltam ou para as licenças ambientais de forma específica ou para o processo de licenciamento, já que esta é a atividade precípua do órgão. Assim, com relação à reforma agrária, e principalmente, ao posicionamento do INCRA, que defende a peculiaridade das atividades dos assentamentos rurais, ou ao resgate social proposto pela FEAM e pelo próprio INCRA, o IEF se mostrou indiferente, já que, na sua concepção, deve tratar todos da mesma maneira.

Com relação às representações da FEAM, colhidas apenas na memória da reunião de 22 de outubro de 1999, verifica-se que ela rompeu com o posicionamento do IEF, embora as duas instituições façam parte do mesmo órgão, que é a SEMAD, e licenciem atividades em Minas Gerais. A FEAM demonstrou uma percepção crítica em relação ao contexto geral do licenciamento ambiental, rebatendo, em primeira instância, a utilização da Resolução 237 do CONAMA, porque ela, com propriedade, afirma a instituição, trata de situações completamente diferenciadas, como é o caso de uma indústria de mineração e dos projetos de assentamentos rurais. Abordou também a determinação das instituições superiores relacionadas ao licenciamento, supondo-se que se referiu ao IBAMA ou ao CONAMA, e como elas preferiam que fossem adotadas as mesmas licenças ambientais (LP, LI e LO), porque assim o procedimento seria o mesmo – situação rebatida pela instituição. Deve ser frisado que foi justamente essa padronização que levou a DN 44 a ser revista, porque o procedimento tornou-se marcado por mazelas e entraves, ou seja, bastante acertadas foram as ponderações da FEAM. Em

especial, deve-se mencionar a necessidade de não se reificar o processo, inspiração que possibilitou o redesenho das licenças através do grupo de trabalho que criou a DN 88. Também foi mencionada a profissionalização do licenciamento ambiental, que deixou para trás as características específicas dos PAs para torná-los um dado numérico que se reflete institucionalmente nos critérios de eficiência dos trabalhos das instituições, nem sempre correspondentes às necessidades dos casos concretos.

O MST, tanto no discurso de 1999 quanto na entrevista de 2005, apregou uma visão humanista da reforma agrária, afastando-se de afirmações técnicas em relação ao licenciamento ambiental. Em tal postura, e também no conteúdo do discurso proferido, é possível notar a ideologia do movimento, que contesta a forma de apropriação da terra, sem ter inserido no seu campo de atuação as questões ambientais, ainda que mencione a importância de se preservar o meio ambiente, mas sem definir como. Ou seja, mesmo que o movimento reconheça a adequação de a questão ambiental se inserir na política de acesso à terra, não há discursos prontos a esse respeito, como existe com relação a outros fatores, como globalização, política agrária, propriedade privada, entre outros. A consequência dessa falta de política definida é que, ao ser abordado sobre o licenciamento ambiental, o MST apenas menciona a situação das pessoas acampadas, sem, por exemplo, afirmar a pertinência de cada licença, ou mesmo de determinado estudo ambiental.

Com relação à FETAEMG a situação se inverte, porque o representante desta instituição, quando da entrevista em 2005, não quis se alongar nas questões relativas aos assentados, e sim na visão mercadológica que envolvia a reforma agrária. Na forma de expressar seu posicionamento, a instituição foi coerente, desenvolveu as idéias e apresentou argumentos que defendiam a necessidade do licenciamento ambiental para que os produtos dos PAs pudessem se agregar ao mercado. Deve ser lembrado, nesse momento, que o entrevistado da FETAEMG possui assento no COPAM e que isso, de certa forma, pode ter influenciado na sua forma de perceber a realidade. Assim, a representação da instituição se mostrou em sintonia com as modificações que a legislação vinha sofrendo, principalmente porque o entrevistado foi uma das pessoas que participaram do grupo de trabalho que estava, naquele

momento, revendo as disposições da DN 44, razão pela qual todas as considerações feitas pelo entrevistado puderam ser confirmadas assim que a DN 88 foi publicada. Outra questão relatada pelo entrevistado, ao ser questionado sobre o problema ambiental relacionado à reforma agrária, foi que tal problema se relaciona à forma de arrecadação da terra, no momento da desapropriação do imóvel, e, por esse motivo antecede o licenciamento, razão pela qual não pode ser atribuído ao licenciamento ambiental.

O INCRA, a seu turno, também proferiu discurso em que defendeu como pôde a atuação da instituição perante a reforma agrária do Estado, porém é importante revelar que foi percebida certa resistência por parte da instituição no momento de marcar entrevistas e também na prestação de informações, situação surpreendente, já que em matéria de instituições públicas, estas devem se submeter ao princípio da publicidade (típico do direito administrativo), o que significa dizer que todos os fatos não-sigilosos da instituição podem ser vistos e informados a qualquer cidadão. Essa dificuldade se tornou ainda maior quando foram solicitadas as atas de reunião do grupo de trabalho criado para modificar a DN 44, visto que, quando foram aplicadas as entrevistas, a DN 88 ainda estava em fase de discussão por um grupo de trabalho, do qual o entrevistado fazia parte. Nesse grupo, todas as reuniões foram transcritas em atas, e estas, quando solicitadas, não foram fornecidas pelo entrevistado, sendo obtidas junto a um assessor jurídico da SEMAD, e não do INCRA.

Ainda quanto ao INCRA/SR06, notou-se que foi a única instituição a revelar que as terras desapropriadas para fins de reforma agrária não possuíam um passivo ambiental considerável, situação afirmada pelas demais entrevistadas. As demais informações prestadas pela instituição já foram analisadas nos itens anteriores, relacionando-se, principalmente, a falta de recursos financeiros para arcar com a reforma agrária e a falta de mão-de-obra especializada, além das autuações já mencionadas, justificadas pelo IEF.

Também deve ser esclarecido que a legislação utilizada como referência para a pesquisa, que era o cerne das indagações quanto aos problemas relacionados ao licenciamento ambiental em Minas Gerais, se modificou ao longo do estudo, o que, a princípio, só veio confirmar que existia algum obstáculo ao procedimento de licenciamento ambiental neste Estado,

que, segundo cada uma das instituições, possui uma origem ou desdobramento peculiar, não havendo consenso a respeito. Nessa diferença é que residiu a riqueza das representações.

Relembrando os discursos, percebe-se que a primeira reunião para discutir o mecanismo de licenciamento a ser adotado em Minas Gerais já previu todos os entraves que, posteriormente, vieram a se confirmar. Nesse sentido, o discurso do INCRA lá em 1999 já era bastante esclarecedor, mas, diante da promulgação da DN 44, em 2000, também se nota que o discurso da FEAM e do IEF foi o que preponderou.

Assim, logo após a DN 44 entrar em vigência começaram a se evidenciar as mazelas do processo de licenciamento, que, numa primeira análise promovida pelo INCRA-MG, diziam respeito principalmente ao tempo despendido pelo licenciamento ambiental, assim como pelo custo do processo e pelas várias divergências existentes entre as instituições, principalmente quanto ao que o IEF entendia ser necessário para os estudos de RVA, PDA e PFA. Dessa forma, como análise do licenciamento ambiental apresentado pelo INCRA, havia a seguinte situação em maio/junho de 2004:

<b>Tipo de licença</b>	<b>Prazo</b>	<b>Custo</b>
Licença prévia	487 dias	R\$ 14.508,57
Licença de instalação	779 dias	R\$ 47.446,58
Licença de operação corretiva	765 dias	R\$ 27.441,39

Fonte: INCRA SR06, junho de 2004.

Hoje a situação já se modificou, e as instituições, de uma maneira ou de outra, estão chegando a um consenso quanto aos requisitos dos estudos ambientais, o que provocou uma aceleração no tempo necessário para a concessão das licenças. Outro fator que auxiliou nesse processo de mudança foi a nova DN 88, principalmente os encontros dos órgãos envolvidos no licenciamento ambiental, discutindo critérios e deixando claro o contorno que esse procedimento deveria apresentar. Afora esses fatores, as universidades, principais instituições contratadas para a feitura dos estudos, já se



acostumaram com o processo de confecção e suas exigências, o que diminuiu bastante o tempo despendido.

Uma última observação deve ser feita com relação à representação da FETAEMG, bem específica. Segundo o entrevistado, representante da instituição, a nova DN 88 desembolará o procedimento de licenciamento ambiental, uma vez que o prazo para a concessão das licenças passará a ser de 180 dias. Na Resolução 237 do CONAMA já havia previsão semelhante, visto que no art. 14 do diploma já consignava prazo máximo de seis meses para a análise das licenças ambientais. Da mesma forma, a Resolução 237 do CONAMA previu um procedimento simplificado para situações especiais, em que o empreendimento gerasse pequeno potencial poluidor, no art. 12, §1º.

Na mesma esteira de raciocínio, se analisada a Resolução 289 do CONAMA, que trata especificamente do licenciamento ambiental para assentamentos rurais de reforma agrária no país, será verificada uma grande discrepância quanto às exigências da legislação mineira. Em primeiro lugar, a Resolução 289 apenas prevê duas licenças, a LP e a LIO, e para estas são regulamentados prazos diferentes da DN 88. A primeira diferenciação é que a LP deveria anteceder à criação do PA, e haveria o prazo de até 90 dias após o seu requerimento para ser expedida. Já a LIO deveria ser requerida em até 180 dias após a criação do PA, tendo prazo de expedição de até 120 dias, conforme art. 3.º, §2.º e 3.º da Resolução do CONAMA. Afora essas considerações, todas as principais dificuldades que de fato ocorreram no processo de implantação dos assentamentos rurais de Minas Gerais já haviam sido previstas pela Resolução 289, que se mostrou menos severa para com os assentados e mais exigente com a Administração Pública (órgãos envolvidos no procedimento ambiental). Contudo, Minas Gerais não seguiu esse caminho.

Essas informações sobre as Resoluções do CONAMA são importantes para que se possa perceber que o procedimento de licenciamento ambiental em Minas Gerais se mostrou tão complicado devido a uma escolha – um posicionamento daqueles que elaboraram a legislação do próprio Estado – que contrariou todas as advertências das instituições sociais sobre suas representações acerca da necessidade e adequação do procedimento de licenciamento ambiental a ser empregado na reforma agrária; assim, foi utilizado o Direito como instrumento fomentador de óbices à consecução da

reforma agrária. Não se perca de vista que a norma de direito ambiental em nível federal, repise-se, mostra-se mais sensível à demanda social por reforma agrária do que a opção estadual. No entanto, a verdadeira ideologia de tal escolha não pôde ser comprovada, porque nem mesmo as representações sociais das instituições envolvidas na confecção da DN 88 puderam explicar o posicionamento mineiro, já que, de acordo com elas, o licenciamento ambiental deveria ter sofrido uma flexibilização, o que na prática não aconteceu, pelo menos de forma substancial.

Um outro ponto que merece menção diz respeito ao fato de que a DN 88 praticamente transcreveu a Resolução 289 do CONAMA, o que não encontra razão de ser. Ora, o mecanismo encontrado para a solução de todos os transtornos apresentados ao longo do trabalho sobre o procedimento de licenciamento ambiental nos projetos de assentamento rural se restringiu à repetição da legislação federal, sem qualquer inovação ou olhar particularizado sobre o tema. O que surpreende é que não há motivo aparente para tal atitude, que parece ter como único objetivo revogar a DN 44 e possibilitar, de forma legal, que os assentados possam se utilizar da terra antes da concessão da LIO, porém até isso já estava previsto na Resolução 289 do CONAMA. Outra inovação é a estipulação de prazos para a análise das licenças; nesse aspecto, resta alertar que a DN 44 não se manifestou a esse respeito, mas que a Resolução 289 do CONAMA também já previu a matéria, que foi em parte modificada, mas não substancialmente, visto que o CONAMA previa 180 dias para a concessão da LP e que o COPAM previu 90 dias prorrogáveis por outros 90. Já quanto à LI, o CONAMA previu 120 dias, e o COPAM, o mesmo prazo da LP (ou seja, 90 dias prorrogáveis por outros 90), que é o mesmo para a LOC, não prevista na Resolução 289 do CONAMA.

## 2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto durante o presente estudo, a história da reforma agrária no Brasil está diretamente relacionada à história da propriedade da terra, mais ainda, à maneira como o poder público e os atores sociais interpretam e agem no sentido de alavancar ou obstar essa política pública. É ainda importante destacar a importância do Direito nessa análise, uma vez que, sem dúvida alguma, um dos mecanismos de o Estado possibilitar ou impedir a reforma agrária no Brasil é se utilizando do Direito, agente ideológico que justifica a ação ou falta de atividade do governo quanto à descentralização fundiária do país.

Nas considerações finais desta pesquisa, de antemão, é importante salientar que a análise do procedimento de licenciamento ambiental nos projetos de assentamentos rurais em Minas Gerais é complexa, por inúmeros motivos, sobressaindo o fato de tal assunto ser novidade, estando em aplicação quase que unicamente em Minas Gerais. A segunda grande dificuldade é que o rumo do procedimento está em constante transformação, tanto é que ao iniciar a pesquisa vigia uma legislação (DN 44) no Estado de Minas Gerais, e já ao final do estudo a norma tomada como referência havia sido revogada e substituída por outra (DN 88). Entretanto, o que poderia ser interpretado como fator complicador deve ser analisado como comprovação da

pesquisa e, mais, do procedimento em si de licenciamento ambiental nos projetos de assentamentos rurais no Estado de Minas Gerais, apontando no sentido de que tal procedimento se encontra em fase de ajustamentos, uma vez que várias mazelas se evidenciaram nesses cinco anos de exigibilidade (desde a vigência da DN 44, em 2000).

Nesse sentido, a pesquisa demonstrou que as instituições envolvidas com a reforma agrária e o licenciamento ambiental em Minas Gerais sofreram vários impactos com a nova legislação que veio a lume em 2000, tanto de natureza administrativa quanto política e, principalmente, econômica, cabendo ainda acrescer os impactos sociais que o prolongamento inicial do prazo de criação e operacionalização dos projetos de assentamentos rurais causou nos assentados beneficiados pela reforma agrária no Estado. As adequações advindas da mudança de exigência para a reforma agrária até a presente data não foram concluídas, sendo certo que ao longo desses cinco anos cada vez mais a celeridade e efetividade do procedimento de licenciamento ambiental nos PAs se mostravam como anseio das instituições envolvidas no procedimento.

A maior das dificuldades surgidas talvez tenha sido a falta de infraestrutura do próprio Estado para realizar uma exigência criada pela legislação estadual; nesse sentido, as representações apresentadas pelo INCRA encontram-se em consonância com as descobertas feitas pela pesquisa, ou seja, o Estado passou a requerer estudos ambientais, além de outros documentos, para que uma licença ambiental pudesse ser expedida, porém não aparelhou suas instituições para que esses requisitos pudessem ser atendidos, faltando mão-de-obra e também numerário para esse fim.

Outro ponto que merece ser realçado refere-se à legislação mineira que trata do tema aqui debatido, devendo ser lembrado que a norma estadual é mais severa que a federal, sem que haja uma justificativa aparente para isso. Outro fato relacionado à norma que causa espanto diz respeito ao seu conteúdo, porque foi criado um grupo de trabalho para estudar as deficiências da DN 44 e propor nova Deliberação mais próxima da demanda social pela reforma agrária. Para isso, representantes das principais instituições relacionadas à reforma agrária foram convocados, no sentido de cada um contribuir para o aprimoramento do procedimento, tendo estes se manifestado

no sentido de amenizar os critérios da DN 44 para que a reforma agrária acontecesse mais rapidamente. Todavia, a nova legislação (DN 88) se restringiu a inserir prazos e à possibilidade de os assentados utilizarem a terra antes da concessão da LIO, segundo critérios fixados na própria legislação. Entretanto, essa “inovação” já constava de lei anterior (Resolução 289 do CONAMA); justamente por isso, conclui-se que a legislação mineira buscou se aproximar da legislação federal, que, após uma análise minuciosa, mostra-se mais adequada à demanda da reforma agrária no país. Assim, a título de recomendação, os órgãos envolvidos na reforma agrária de Minas Gerais deveriam repensar, de forma crítica e reflexiva, as legislações mineiras e a motivação do seu maior rigor no Estado, buscando, de forma clara e explícita, substituir as DNs do COPAM pela legislação federal, que é perfeita para a demanda da reforma agrária do país. Talvez possa ser feita uma nova pesquisa nesse sentido.

Parece que a inovação trazida pela DN 88 tem pouca chance de mudar o atual quadro da reforma agrária em Minas Gerais. Além disso, levando em consideração não a norma em si (DN 88), mas o fato de tanto a reforma agrária quanto o meio ambiente serem direitos fundamentais do homem, a situação se torna ainda mais complicada, uma vez que, conforme ensinamento de José Afonso da Silva (SILVA, 2000), o meio ambiente recebe tratamento privilegiado em relação aos demais direitos fundamentais, pois a Constituição brasileira tem como cerne o princípio da dignidade da pessoa humana e, para este, é indispensável que todo cidadão possa desfrutar do meio ambiente saudável.

Nesse momento, resta lembrar que uma das funções ideológicas do Direito é a de justificar as opções políticas do Estado, através de restrições e sanções por parte de quaisquer dos entes federados. Assim, uma vez que exista norma tornando obrigatório o licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária e estabelecendo critérios rígidos para sua obtenção, ainda que a demanda social relate o desconforto dos assentados e todos os transtornos pelos quais eles passam ao longo da transformação de sua condição em assentados “formais”, o governo tem uma justificativa plausível e objetiva para o contexto: está garantindo o meio ambiente saudável para todos os cidadãos brasileiros e atendendo ao princípio da igualdade presente na Constituição. Dessa forma, ainda que a realidade pareça mais

importante que a formalidade procedimental, o Direito é o principal instrumento para justificar o novo óbice colocado à reforma agrária.

Tendo em vista a observação feita anteriormente, conclui-se que o licenciamento ambiental pode ser analisado como instrumento legal e ideológico que retarda a criação e operacionalização dos assentamentos rurais em Minas Gerais e que as instituições públicas que lidam com a execução da reforma agrária no Estado não estão aparelhadas para atenderem às exigências das normas ambientais estatais, fazendo com que, de forma geral, o procedimento se mostre lento e não atenda aos anseios sociais pelo acesso à terra.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e capitalismo no campo. In: STÉDILE, J.P. (Coord.). **A questão agrária na década de 90**. 4.ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p.94-104.

ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **Reconstruindo a agricultura**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998.

ANTUNES, P.B. **Direito ambiental**. 7.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. 1126 p.

BERGAMASCO, S.M.; NORDER, L.A.C. A trajetória do Estatuto da Terra e o paradoxo agrário dos anos 90. **Revista da ABRA**, Campinas, v. 25 , n. 1, p. 169-184, jan./abr. 1995.

BERGAMASCO, S.M.; NORDER, L.A.C. **O que são assentamentos rurais**. São Paulo: Brasiliense, 1996. 120 p.

BERNARDES, J.A.; FERREIRA, F.P.M. Sociedade e natureza. In: CUNHA, S.B.C.; GUERRA, A.T. (Orgs.). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p.17-41.

BERTAN, J. N. **Propriedade privada & função social**. Curitiba: Juruá, 2005. 156 p.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992. 217 p.

BRUMER, A.; SANTOS, J.V.T. Estudos agrários no Brasil: modernização, violência e lutas sociais (desenvolvimento e limites da sociologia rural no final do século XX). In: ARTMANN, C. et al. **30 anos de sociologia rural na América Latina**. Montevideo: ALASRU, 2000. p. 33-69.

BUONICORE, A.C. Uma memória das lutas camponesas. **Revista espaço acadêmico**, n. 46, mar 2005. Disponível em: <[http://www.espacoacademico.com.br/046/46res\\_buonicore.htm](http://www.espacoacademico.com.br/046/46res_buonicore.htm)>. Acesso em: 24 mar 2006.

CAMPOS JÚNIOR, R.A. **O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004. 235 p.

CARLI, V.M.I. **A obrigação legal de preservar o meio ambiente**. Campinas: ME Editora, 2004. 490 p.

CAVALCANTI, C. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001. 436 p.

CHAUÍ, M. **O que é ideologia**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 2004. 118 p.

DELGADO, G.C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. Campinas: UNICAMP, 1985. p.79-113.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001. 712 p.

DUARTE, M.C.S. **Meio ambiente sadio: direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2003. 242 p.

FERRAZ JÚNIOR, T.S. **Introdução ao estudo do direito**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994. 368 p.

FERREIRA, B. Estratégias de intervenção do Estado em áreas de assentamentos: as políticas de assentamento do governo federal. In MEDEIROS, L. et.al. (orgs). **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994. p. 29-49.

FERREIRA FILHO, M.G. **Curso de direito constitucional**. 25.ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 367 p.

FERREIRA NETO, J.A.; DOULA, S.M. **Assentamentos rurais: organização, mobilização e imaginário social**. Visconde do Rio Branco: Suprema, 2003. 118 p.



FIUZA, R. (Coord.). **Novo código civil comentado**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 1904 p.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

GODOY, L.S. **Direito agrário constitucional**: o regime da propriedade. São Paulo: Atlas, 1998. 119 p.

GOHN, M.G. Uma proposta teórico metodológica para a análise dos movimentos sociais na América Latina. In: GOHN, M.G. **Teoria dos movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1997. cap. 7, p. 241-256.

GOHN, M.G. (Org.). **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Vozes, 2003. 143 p.

GRZYBOWSKI, C. Movimentos populares rurais no Brasil: desafios e perspectivas. In: STÉDILE, J.P. (Coord.). **A questão agrária na década de 90**. 4.ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 285-297.

GUIMARÃES, M. Sustentabilidade e educação ambiental. In: CUNHA, S.B.; GUERRA, A.T. (Orgs.). **A questão ambiental**: diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 81-103.

HORTA, R.M. **Direito constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. 733 p.

JAPIASSÚ, H.; MARCONDES, D. **Dicionário de filosofia**. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1996. 296 p.

KRAUSE, G. A natureza revolucionária da sustentabilidade. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 15-20.

LANFREDI, G. F. **Política ambiental**: busca de efetividade de seus instrumentos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. 300 p.

LEI de terras. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2005a.

LEI de terras. Disponível em: <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>. Acesso em: 11 ago. 2005b.

LEI de terras. Disponível em: <[www.ibama.gov.br/](http://www.ibama.gov.br/)>. Acesso em: 11 ago. 2005c.

LEI de terras. Disponível em: <[www.igam.mg.gov.br](http://www.igam.mg.gov.br/)>. Acesso em: 11 ago. 2005d.

LEI de terras. Disponível em: <[www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)>. Acesso em: 11 ago. 2005e.

LEI de terras. Disponível em: <[www.feam.br/principal/home.asp](http://www.feam.br/principal/home.asp)>. Acesso em: 11 ago. 2005f.

LIBERATO, A.P.G. **Reforma agrária**: direito humano fundamental. Curitiba: Juruá, 2004. 165 p.

LOPES, J.S.L.; ANTONAZ, D.; PRADO, R.; SILVA, G. (Orgs.). **A ambientalização dos conflitos sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p.153-195.

MARTINS, J S. **Os camponeses e a política no Brasil**. 5.ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1995. 185 p.

McMICHAEL, P. **Colonialism**: development and social change. 2.ed. Thousand Oaks, Califórnia: Pine Forge Press, 2000.

MEDAUAR, O (org.). **Coletânea de legislação de direito ambiental, Constituição Federal**. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. 1023 p.

MEDEIROS, F. L. F. **Meio ambiente**: direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. 205 p.

MEDEIROS, L.S. **Reforma agrária no Brasil**: história e atualidades da luta pela terra. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004. 103 p.

MELUCCI, A. **A invenção do presente**: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis: Vozes, 2001. 199 p.

MINC, C. **Reconquista da terra**: estatuto da terra, lutas no campo e reforma agrária. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. 93 p.

MIRANDA, G. **Direito agrário e ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. 319 p.

NASCIMENTO, T.M.C. **Introdução ao direito fundiário**. Porto Alegre: Fabris, 1985. 120 p.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 43, dez. 2001.

NOBRE JÚNIOR, E.P. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2005. 242 p.

OLIVEIRA, F.P.M.; GUIMARÃES, F.R. **Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar**, 2004. 141 p.

PEREIRA, C.M.S. **Instituições de direito civil**.Vol.1.19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 463 p.

PETERS, E.L. **Meio ambiente & propriedade rural**. Curitiba: Juruá, 2005. 192 p.

PINTO, L.C.G. Reflexões sobre a política agrária brasileira no período 1964-1994. **Revista da ABRA**, Campinas, v. 25 , n. 1, p. 65-95, 1995.

POMPERMAYER, M.J. Os movimentos sociais em Minas: emergência e perspectivas. In POMPERMAYER, M.J. (Org.). **Movimentos sociais em Minas Gerais: emergência e perspectivas**. Belo Horizonte: UFMG, 1987. p. 9-25.

ROCHA, O.A.L. **A desapropriação no direito agrário**. São Paulo: Atlas, 1992. 289 p.

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 151 p.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Petrópolis, 2005. 303 p.

SANTOS, J.V.T. Colonização de novas terras: a continuidade de uma forma de dominação, do Estado Novo à Nova República. **Revista da ABRA**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 39-63, 1995.

SGRECIA, A.; GADELHA, E.G. Movimento rural, 1970-85. In: POMPERMAYER, M.J. (Org.). **Movimentos sociais em Minas Gerais: emergência e perspectivas**. Belo Horizonte: UFMG, 1987. p. 51-83.

SILVA, J.G. **O que é questão agrária?** 16.ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SILVA, J.A. **Curso de direito constitucional positivo**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 871 p.

SILVA, J.A. **Direito ambiental constitucional**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 349 p.

TORRENS, J.C.S. O processo de construção das linhas políticas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. In: MEDEIROS, L. et al. (Orgs.). **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994. p. 145-156.

TRINDADE, L.S.; LAPLATINE, F. **O que é imaginário**. São Paulo: Brasiliense, 1997. 82 p.

WOLKMER, A.C. **Ideologia, estado e direito**. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. 239 p.

ZIBETTI, D.W. **Teoria tridimensional da função social da terra no espaço rural**: econômica, social e ecológica. Curitiba: Juruá, 2006. 154 p.

## APÊNDICE

## APÊNDICE

### **Deliberação Normativa COPAM N.º 44, de 20 de novembro de 2000**

Estabelece normas para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento para fins de reforma agrária e dá outras providências.  
(Publicação - Diário do Executivo - "Minas Gerais" - 25/11/2000)

O CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL – COPAM, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei n.º 12.585, de 17 de julho de 1997, regulamentada pelo Decreto n.º 39.490, de 13 de março de 1998, tendo em vista o disposto no seu regulamento interno e, com base no art. 1.º e § 1.º do art. 2.º da Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997,

Considerando a indiscutível importância e interesse social do Programa Nacional de Reforma Agrária que se constitui em atribuição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e dos órgãos competentes do Governo do Estado;

Considerando que a reforma agrária é uma intervenção apta a garantir a função social da propriedade, ao mesmo tempo em que abre oportunidades de resgate social do cidadão, proporcionando condições de melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores rurais assim como, do meio ambiente;

Considerando que a reforma agrária é um instrumento de política pública cuja execução deve ser compartilhada pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal;

Considerando o convênio firmado entre o Governo do Estado de Minas Gerais, através da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

de Minas Gerais – SEPLAN, e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA;

Considerando que qualquer intervenção no meio ambiente tem de ser precedida de estudos e proposição de medidas que garantam a proteção e conservação dos ecossistemas e a mitigação dos impactos negativos e maximização dos impactos positivos;

Considerando que os assentamentos rurais para fins de reforma agrária devem constituir um dos instrumentos operacionais de reabilitação do território e da difusão de práticas de controle ambiental adequadas aos contextos geoambientais e sociais das áreas de implantação;

Considerando que o assentamento precocemente implantado, atendidas as exigências desta Deliberação Normativa, pelos dados e informações essenciais que proporciona, constitui em si fator decisivo para a maior eficácia econômica, social e ambiental do Projeto Final de Assentamento, resolve:

Art. 1.º - Os projetos de assentamento para fins de reforma agrária serão objeto de licenciamento ambiental, de acordo com as condições desta Deliberação Normativa.

Parágrafo único. Para os fins desta Deliberação Normativa, entende-se por empreendedor, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA ou, ainda, pessoa física ou jurídica por ele autorizadas.

Art. 2.º - O processo de licenciamento objeto desta Deliberação Normativa é composto, sucessivamente, da Licença Prévia, da Licença de Instalação e da Licença de Operação.

Art. 3.º - O requerimento da Licença Prévia (LP) deve ser acompanhado das exigências constantes do Anexo I desta Deliberação Normativa.

Art. 4.º - O requerimento da Licença de Instalação (LI) deve ser acompanhado das exigências constantes do Anexo I desta Deliberação Normativa.

Parágrafo único. O Projeto Básico de Assentamento, que acompanha o requerimento da Licença de Instalação, deverá contemplar, no mínimo, as exigências constantes do Anexo II desta Deliberação Normativa.

Art. 5.º - O requerimento da Licença de Operação (LO) deve ser acompanhado das exigências constantes do Anexo I desta Deliberação Normativa.

§1.º - O requerimento da Licença de Operação deve ser encaminhado num prazo mínimo de 18 (dezoito) meses e máximo de 30 (trinta) meses, contados a partir da concessão da Licença de Instalação.

§2.º - O Projeto Final de Assentamento, que acompanha o requerimento da Licença de Operação, deverá contemplar, no mínimo, as exigências constantes do Anexo III desta Deliberação Normativa.

§3.º - Para os assentamentos instalados antes da vigência da presente Deliberação Normativa e ainda não emancipados, o empreendedor fica dispensado da Licença Prévia e da Licença de Instalação e obrigado a requerer Licença de Operação, com base nas exigências constantes do item 4 do Anexo I.

§4.º - Na hipótese do § 3.º deste artigo, o empreendedor deverá submeter o cronograma de protocolização dos pedidos de licenciamento ambiental junto ao COPAM até 60 (sessenta) dias após a publicação desta Deliberação Normativa, os quais deverão ser implementados no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses.

§5.º - O prazo máximo de validade da Licença de Operação a que se refere este artigo é de 8 (oito) anos.

Art. 6.º - Das autorizações para exploração florestal, a que se referem os itens 2.f, 3.e e 4.f do Anexo I desta Deliberação Normativa, constará a ressalva de que o desmate para fins de plantio e ocupação definitivos só poderá ser realizado após a concessão da Licença de Instalação ou da Licença de Operação.

Art. 7.º - A implantação de atividades potencial ou efetivamente poluidoras, bem como o uso de recursos hídricos, deverão ser objeto de licenciamento ambiental específico e outorga, respectivamente, consoante a sua natureza e porte.

Art. 8.º - O assentamento emancipado e seus sucessores individuais obrigam-se, perante o órgão ambiental, ao cumprimento das metas constantes do Roteiro de Acompanhamento Ambiental, conforme item 2.i do Anexo IV desta Deliberação Normativa, respondendo pelo não cumprimento e por danos ambientais causados.

Art. 9.º - Fica acrescido o seguinte item à Tabela A-3 do Anexo I da Deliberação Normativa n.º 01, de 22 de março de 1990:

“92.15.00-9 - Projetos de assentamento para fins de reforma agrária

Potencial Poluidor/Degradador:	Ar:	P	Água:	M	Solo:	P	Geral:	P
Porte:	25	£ NF < 50	:	Pequeno				
	50	£ NF < 200	:	Médio				
	NF <sup>3</sup>	200	:	Grande”				

Parágrafo Único: Os assentamentos de que trata essa Deliberação Normativa, para fins de incidências dos custos relativos ao licenciamento ambiental, são considerados equivalentes aos empreendimentos de Classe I -



pequeno potencial poluidor/degradador e pequeno porte, de acordo com o Anexo I da Deliberação Normativa COPAM n.º 01, de 22 de março de 1990.

Art. 10 - Fica acrescentada à legenda constante do Anexo I da Deliberação Normativa n.º 01, de 22 de março de 1990 a sigla NF, significando Número de Famílias.

Art. 11 - Esta Deliberação Normativa entra em vigor na data de sua publicação e revoga as disposições em contrário.

Belo Horizonte, 20 de Novembro de 2000.

*Paulino Cícero de Vasconcellos*  
*Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento*  
*Sustentável*  
*Presidente do COPAM*

## **Anexo I da Deliberação Normativa**

### Documentos necessários para obtenção das licenças

#### Tipo de licença/Documentos necessários

1. *Licença Prévia (LP) (fase de avaliação de viabilidade ambiental do assentamento)*
  - 1.a - Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE).
  - 1.b - Requerimento da LP.
  - 1.c - Cópia da publicação do requerimento da LP.
  - 1.d - Declaração municipal relativa às suas leis e regulamentos (Resolução COPAM 01/92).
  - 1.e - Relatório de viabilidade ambiental encaminhado pelo empreendedor.
  - 1.f - Comprovante do recolhimento do custo de licenciamento.
  - 1.g - Certidão negativa de débitos financeiros de natureza ambiental (Resolução COPAM 01/92).
  
2. *Licença de Instalação (LI) (fase de implantação do assentamento)*
  - 2.a - Requerimento da LI.
  - 2.b - Cópia da publicação do pedido da LI.
  - 2.c - Cópia da publicação da concessão da LP.
  - 2.d - Certidão atualizada do cartório de registro de imóveis.
  - 2.e - Projeto Básico de Assentamento.
  - 2.f - Cópia da autorização para exploração florestal expedida pelo órgão competente, quando for o caso.
  - 2.g - Outorga do órgão gestor de recursos hídricos, quando for o caso.
  - 2.h - Comprovante do recolhimento do custo de licenciamento.
  - 2.i - Certidão negativa de débitos financeiros de natureza ambiental (Resolução COPAM 01/92).
  
3. *Licença de Operação (LO)(fase de emancipação do assentamento)*
  - 3.a - Requerimento da LO.
  - 3.b - Cópia da publicação do pedido da LO.
  - 3.c - Cópia da publicação da concessão da LI.
  - 3.d - Projeto Final de Assentamento.
  - 3.e - Cópia da autorização para exploração florestal expedida pelo órgão competente, quando for o caso.
  - 3.f - Comprovante do recolhimento do custo de licenciamento.
  - 3.g - Certidão negativa de débitos financeiros de natureza ambiental (Resolução COPAM 01/92).
  
4. *Licença de Operação (assentamentos implantados anteriormente à vigência desta Deliberação Normativa e ainda não emancipados)*
  - 4.a - Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE).
  - 4.b - Requerimento da LO.
  - 4.c - Cópia da publicação do requerimento da LO.
  - 4.d - Certidão atualizada do cartório de registro de imóveis.
  - 4.e - Diagnóstico Ambiental da Área e Projeto Final de Assentamento.

- 4.f - Cópia da(s) autorização(ões) para exploração florestal concedida(s) pelo órgão competente, quando for o caso.
- 4.g - Outorga do órgão gestor de recursos hídricos, quando for o caso.
- 4.h - Comprovante do recolhimento do custo de licenciamento.
- 4.i - Certidão negativa de débitos financeiros de natureza ambiental (Resolução COPAM 01/92).

## **Anexo II da Deliberação Normativa**

### Termo de Referência para a elaboração do Relatório de Viabilidade Ambiental

#### **1. Componentes essenciais para o Relatório de Viabilidade Ambiental**

1.a - Caracterização do empreendimento: identificação e localização do imóvel, denominação, área, perímetro, distrito, município/UF, coordenadas geográficas, mesorregião/microrregião FIBGE e Região Administrativa de Minas Gerais, sub-bacia hidrográfica, planta do imóvel georeferenciada, vias de acesso, número aproximado de famílias beneficiadas, situação dominial, limites (propriedades confrontantes/ atividades desenvolvidas, presença de UC's, APA's etc.). Características do município de localização do imóvel (apresentação de mapas e plantas): delimitação cartográfica, localização do município no estado, municípios limítrofes, aspectos físicos, bióticos e sócio-econômicos;

1.b - Características da área diretamente afetada: histórico do imóvel, diagnóstico expedito descritivo do meio físico: clima, geologia/formações superficiais, geomorfologia/relevo, solos, recursos hídricos, capacidade de uso do solo, uso atual do solo (mapas legendados em escala adequada); diagnóstico expedito descritivo do meio biótico: vegetação nativa, fauna silvestre; diagnóstico expedito descritivo do meio antrópico (sócio-econômico) priorizando saúde, educação, transporte; levantamento do passivo ambiental: água, solo, reserva legal, áreas de preservação permanente com apresentação através de mapas temáticos;

1.c - Perspectivas de uso do imóvel: justificativa e embasamento legal, módulo ideal, número de famílias, potencialidades e limitações da área, possíveis obras necessárias, incluindo as não previstas em orçamento;

1.d - Apresentação de medidas mitigadoras/compensatórias a serem obedecidas na etapa de implantação;

1.e - Equipe técnica: anotação de responsabilidade técnica e registro dos profissionais participantes.

## **Anexo III da Deliberação Normativa**

### **Termo de Referência para Elaboração do Projeto Básico de Assentamento**

#### **1. Equipe**

O Projeto Básico de Assentamento, que tem como órgão executor o INCRA conveniado com o Governo do Estado de Minas Gerais, será elaborado por equipe multidisciplinar composta por, no mínimo, três profissionais cujo espectro de habilitações envolva os campos dos meios físico, biótico e socioeconômico, e por um representante da associação dos assentados, a serem beneficiados pelo empreendimento, e um representante de outras entidades por eles indicadas. A equipe multidisciplinar poderá fazer-se assessorar por especialistas de perfis ajustados a características peculiares da área de implantação e do grupo beneficiado.

#### **2. Componentes Essenciais do Projeto Básico de Assentamento**

2.a - Adequação e, ou, complementação dos estudos apresentados no relatório de viabilidade ambiental, agregando-lhes informações complementares sobre os fatores da sustentabilidade fundamental, conduzindo ao correspondente zoneamento;

2.b - Elaboração de pesquisa sobre o estado socioeconômico, cultural, escolaridade, e de habilitação técnica, saúde e percepção ambiental das pessoas integrantes do grupo a ser beneficiado;

2.c - Elaboração de estudos, levando em consideração as informações geradas nas atividades anteriores e as características geoeconômicas e sociais de inserção da área no plano regional.

#### **3. Escopo Geral do Projeto Básico de Assentamento**

No Projeto Básico de Assentamento devem estar adequadamente contempladas as seguintes atividades e resultados ou produtos:

3.a - Projeto conceitual de reabilitação de áreas em estado de degradação acentuada;

3.b - Projeto básico de exploração e reabilitação das áreas de coleta de materiais necessários a construções e aplicações em vias internas;

3.c - Projeto de malha viária, contendo as vias existentes, sua caracterização técnica e ambiental, vias que deverão ser abertas e as respectivas medidas de mitigação dos impactos ambientais;

3.d - Definição dos locais de construção de moradias e outras instalações, para implantação durante a elaboração do projeto final, e para ampliações e construções futuras;

3.e - Apresentação de instruções básicas relacionadas à construção, visando evitar a geração de situações de risco ou insalubridade e impactos no ambiente;

3.f - Apresentação de projeto de abastecimento de água adequado às disponibilidades locais e necessidades, incluindo recursos das águas pluviais e, sempre que possível, subterrâneas;

3.g - Apresentação de projetos básicos adequados à área, como cisternas, valas e bacias de infiltração; sanitário seco, fossas e assemelhados, de acordo com as características dos locais de construção;

3.h - Definição das áreas de plantio visando à subsistência e comercialização, e para a criação doméstica, fixando os controles ambientais mínimos a serem observados e ocupando preferencialmente áreas não florestadas;

3.i - Mapa com definição de áreas com cobertura florestal possível de exploração e respectivo projeto de manejo sustentado, visando o fornecimento de lenha, carvão e madeira, até que os bosques comunitários previstos no item "3.j" sejam passíveis de exploração;

3.j - Projeto de implantação de bosques comunitários, utilizando espécies de rápido crescimento, visando eliminar a pressão sobre os remanescentes nativos ;

3.k - Apresentação do projeto de sementeira e viveiros de mudas para os bosques familiares e para a replantação da vegetação nativa nas áreas a serem definidas no Projeto Final de Assentamento;

3.l - Apresentação do projeto integrado de saúde, educação geral, educação ambiental e convívio social e das respectivas instalações modulares, passíveis de ampliação decorrente dos estudos detalhados do Projeto Final de Assentamento;

3.m - Projeto de educação ambiental que aborde a defesa do meio ambiente, contemplando a proteção e conservação à fauna e flora, destinação de resíduos, manuseio de agrotóxicos, adubos e outros produtos químicos;

3.n - Apresentação do projeto técnico-econômico e ambiental do empreendimento para o período de implantação, do qual constará o manual de procedimentos fundamentado, circunstanciado, e acompanhado de ata da reunião de aprovação do grupo beneficiado. Este projeto deverá dar especial atenção à destinação de resíduos domésticos e embalagens de agrotóxicos.

## **Anexo IV da Deliberação Normativa**

### Termo de Referência para Elaboração do Projeto Final de Assentamento

#### **1. Equipe**

O Projeto Final de Assentamento será elaborado preferencialmente pela equipe responsável pelo Projeto Básico de Assentamento, à qual serão agregados representantes adicionais do grupo beneficiado, e será desenvolvido em processo de regular apropriação dos dados e informações resultantes das atividades de implantação e produtivas em curso.

#### **2. Escopo Geral do Projeto Final de Assentamento**

2.a - Acompanhamento e supervisão, com intervenções corretivas, da execução das vias locais, das moradias, da lavra de materiais de construção, da fabricação de telhas e tijolos; da construção e funcionamento da serraria e carpintaria; das instalações básicas e organização do serviço social; da sementeira e viveiro de mudas; de terrário; de tanques de piscicultura; de fossas e cisternas de infiltração; de captação de água; elaboração dos registros correspondentes;

2.b - Acompanhamento e supervisão, com intervenções corretivas, da implantação das atividades de produção, beneficiamento, conservação, embalagem e comercialização, onde couber; elaboração dos registros correspondentes;

2.c - Acompanhamento e supervisão da implantação dos controles ambientais fixados no Projeto Básico e dos resultados alcançados; elaboração dos registros correspondentes;

2.d - Delimitação final das áreas de preservação permanente e em especial das faixas envolventes de reservas legais consoante a sua natureza;

2.e - Delimitação final das áreas degradadas, por natureza do processo de degradação, e elaboração dos respectivos projetos de reabilitação, sempre que possível implantando as correspondentes intervenções de reabilitação como experimentos a serem monitorados quanto à sua eficácia ambiental e economicidade (exemplificadamente reimplantação de vegetação de características naturais, plantas forrageiras, correção de erosão linear, etc.);

2.f - Delimitação final das áreas de plantio, pastoreio, de extração de materiais de construção, de atividade extrativista sustentada, e fixação dos processos, limites e controles;

2.g - Supervisão e acompanhamento da implantação dos serviços básicos de atenção à saúde e dos controles regulares, individuais e estatísticos; elaboração dos registros correspondentes;

2.h - Supervisão e acompanhamento da implantação dos serviços de educação; produção dos dispositivos e material didático, ajustado ao contexto geoambiental local, de apoio à educação geral e ambiental; implantação do processo de práticas educacionais complementares nas diversas instalações em fase de implantação;

2.i - Elaboração do Projeto Final de Assentamento, com base nos resultados colhidos, do qual constará a versão final do manual de procedimentos, fundamentado, circunstanciado e da ata da reunião de aprovação do grupo beneficiado (acompanhada do termo de compromisso de cada assentado, quanto às delimitações do processo de licenciamento). Deste manual de procedimentos constará o Roteiro de Acompanhamento Ambiental

com indicadores de desempenho e metas correspondentes a serem atendidas em cronograma específico.



## **Deliberação Normativa COPAM n.º 74, de 9 de setembro de 2004**

Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ambiental de funcionamento ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização ambiental e de licenciamento ambiental, e dá outras providências.

(Publicação - Diário do Executivo - "Minas Gerais" - 02/10/2004)

(Retificação - Diário do Executivo - "Minas Gerais" - 05/02/2005)

O Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, no uso das atribuições que lhe confere o art. 5.º, item I, da Lei n.º 7.772, de 08 de setembro de 1980 e art. 4.º, incisos II e VIII do Decreto n.º 43.278, de 22 de abril de 2003,

### **DELIBERA:**

Art. 1.º - Os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente sujeitas ao licenciamento ambiental no nível estadual são aqueles enquadrados nas classes 3, 4, 5 e 6, conforme a lista constante no Anexo Único desta Deliberação Normativa, cujo potencial poluidor/degradador geral é obtido após a conjugação dos potenciais impactos nos meios físico, biótico e antrópico, ressalvado o disposto na Deliberação Normativa CERH n.º 07, de 04 de novembro de 2002.

Parágrafo único - As Licenças Prévia e de Instalação dos empreendimentos enquadrados nas classes 3 e 4 poderão ser solicitadas e, a critério do órgão ambiental, expedidas concomitantemente.

Art. 2.º - Os empreendimentos e atividades listados no Anexo Único desta Deliberação Normativa, enquadrados nas classes 1 e 2, considerados de impacto ambiental não significativo, ficam dispensados do processo de licenciamento ambiental no nível estadual, mas sujeitos obrigatoriamente à autorização ambiental de funcionamento pelo órgão ambiental estadual competente, mediante cadastro iniciado através de Formulário Integrado de Caracterização do Empreendimento preenchido pelo requerente, acompanhado de termo de responsabilidade, assinado pelo titular do empreendimento e de Anotação de Responsabilidade Técnica ou equivalente do profissional responsável.

§1.º - A autorização ambiental de funcionamento somente será efetivada se comprovada a regularidade face às exigências de Autorização ambiental para Exploração Florestal – APEF e de Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos.

§2.º - Os órgãos ambientais competentes procederão à verificação de conformidade legal nos empreendimentos a que se refere o caput deste artigo, conforme critérios definidos pelo COPAM.

§3.º - O termo de responsabilidade de que trata o caput deste artigo deverá expressar apenas as questões da legislação ambiental pertinente à autorização ambiental de funcionamento em foco.

§4.º - O órgão ambiental fará a convocação do empreendedor nos casos em que considerar necessário o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades enquadrados nas classes 1 e 2.

§5.º - Os prazos de vigência da autorização ambiental de funcionamento de que trata o caput deste artigo serão definidos pelo COPAM [1].

Art. 3.º - Nos casos de empreendimentos ou atividades do setor industrial ou do setor de serviços que se enquadrarem apenas nos códigos genéricos, fica reservada ao órgão seccional competente a prerrogativa de, uma vez de posse do Formulário Integrado de Caracterização do Empreendimento – FCEI, solicitar ao empreendedor detalhamento descritivo do empreendimento ou atividade para, se necessário, arbitrar porte e potencial poluidor específicos, em função das peculiaridades do empreendimento ou atividade em questão.

Parágrafo Único - Em qualquer caso, o empreendedor poderá, uma vez de posse do Formulário de Orientação Básica Integrado – FOBI, solicitar ao órgão seccional competente, mediante requerimento fundamentado, a revisão do enquadramento de porte e, ou, potencial poluidor do empreendimento ou atividade objeto do licenciamento que tenha sido enquadrado em código genérico, ficando assegurado o direito de recurso à Câmara Especializada ou Unidade Regional Colegiada competente.

Art. 4.º - Os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente não passíveis de licenciamento no nível estadual poderão ser licenciados pelo município na forma em que dispuser sua legislação, ressalvados os de competência do nível federal.

Parágrafo único – Os empreendimentos a que se refere o caput deste artigo não estão dispensados, nos casos exigíveis, de Autorização para Exploração Florestal e, ou, Outorga de Direito de Uso de Recursos hídricos.

Art. 5.º - Os custos de análise de autorização ambiental de funcionamento e de pedido de licenciamento ambiental, por meio da Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), assim como de revalidação de Licença de Operação e de autorização ambiental de funcionamento de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente, serão previamente indenizados ao órgão seccional competente, pelo requerente.

§1.º - Os empreendimentos com início de implantação anteriores a 1.º de junho de 1983, data de vigência do Decreto Federal 88.351, ficam dispensados da parcela correspondente a LP.

§2.º - Os empreendimentos com início de implantação anteriores a 10 de março de 1981, data de vigência do Decreto Estadual 21.228, ficam dispensados das parcelas correspondentes a LP e LI.

Art. 6.º - Isentam-se do ônus da indenização dos custos de análise de licenciamento e de autorização ambiental de funcionamento as micro-empresas e as unidades produtivas em regime de agricultura familiar, assim definidas, respectivamente, em lei estadual e federal, mediante apresentação de documento comprobatório atualizado emitido pelo órgão competente.

Art. 7.º - A indenização dos custos de análise dos pedidos de licenciamento poderá ser dividida em até 6 (seis) parcelas mensais e consecutivas de valor não inferior a R\$ 1.000,00 (um mil reais), ficando o julgamento e a emissão da licença condicionados à quitação integral das parcelas.

Art. 8.º - A indenização dos custos de análise será feita pela parcela correspondente a cada tipo de licença solicitada, quando esta se fizer através de cada etapa em seu devido tempo, ou em parcela correspondente ao total das modalidades de licença não requeridas, nos demais casos.

§1.º - Em caso de modificação e, ou, ampliação em empreendimento já licenciado, o enquadramento em classes, para efeito de indenização de custos de análise, será feito considerando-se o porte e o potencial poluidor correspondentes à modificação e, ou, ampliação a ser implantada.

§2.º - Na hipótese prevista no §1º e, desde que o empreendimento comprove o cumprimento das obrigações da licença original, inclusive de suas condicionantes, os custos de análise serão reduzidos em 30% (trinta por cento).

Art. 9.º - A modificação e, ou, ampliação de empreendimentos já licenciados serão prévia e obrigatoriamente analisadas no órgão ambiental responsável pelo licenciamento do empreendimento principal.

§1.º - Para os empreendimentos já licenciados, as modificações e, ou, ampliações serão enquadradas de acordo com as características de porte e potencial poluidor de tais modificações e, ou, ampliações, podendo ser objeto de autorização ou licenciamento.

§2.º - Quando da revalidação da licença de operação ou da autorização ambiental de funcionamento, o procedimento englobará todas as modificações e ampliações ocorridas no período, podendo inclusive indicar novo enquadramento numa classe superior.

§3.º - Para os empreendimentos com autorização ambiental de funcionamento, as modificações e, ou, ampliações serão enquadradas de acordo com as características de porte e potencial poluidor de tais modificações e, ou, ampliações e das já existentes, cumulativamente.

§4.º - O órgão ambiental fará a convocação do empreendedor nos casos em que considerar necessário o licenciamento ambiental de modificações e, ou, ampliações enquadradas nas classes 1 e 2.

Art. 10 - Os empreendimentos que se constituírem pela conjugação de duas ou mais atividades listadas pelo Anexo Único desta Deliberação Normativa indenizarão os custos de análise correspondentes ao valor da atividade de maior classe (conjugação de porte e potencial poluidor).

Parágrafo único. Os empreendimentos que se constituírem pela conjugação de atividades das listagens "A" a "F" com a listagem "G" do Anexo Único desta Deliberação Normativa indenizarão os custos de análise correspondentes ao valor de cada uma das atividades, separadamente. [2]

Art. 11 - Quando o licenciamento se fizer mediante apresentação de Estudos de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, conforme legislação aplicável, serão indenizados pelo requerente os custos de análise do EIA/RIMA, de acordo com os valores estabelecidos em Resolução da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, sem prejuízo do valor correspondente à licença.

Parágrafo único - Nos casos de realização de Audiência Pública, os respectivos custos correrão por conta do empreendedor, desde que cumpridas todas as disposições da Deliberação Normativa n.º 12, de 13 de dezembro de 1994.

Art. 12 - A indenização dos custos da análise do licenciamento não garante ao interessado a concessão da licença requerida e nem o isenta de imposição de penalidade por infração à Legislação Ambiental.

Art. 13 - Quando a verificação das condições ambientais de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente, a qualquer tempo, exigir a realização de amostragens, análises laboratoriais ou a adoção de medidas emergenciais para controle de efeitos ambientais, os custos em que incorrerem os órgãos seccionais de apoio ao COPAM serão a eles reembolsados pelo empreendedor, independentemente da indenização dos custos de licenciamento.

Art. 14 - A análise de EIA/RIMA de atividades de extração e tratamento de minerais em áreas contíguas, com características ambientais semelhantes e com processos diferentes junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM será indenizada por um único custo.

Parágrafo único - O disposto pelo caput deste artigo só ocorrerá se o EIA/RIMA tiver abordado todas as áreas contíguas quanto aos diagnósticos e prognósticos, incluindo as propostas de medidas mitigadoras.

Art. 15 - Poderá ser admitido pelo COPAM um único processo de licenciamento ambiental para empreendimentos e atividades similares ou complementares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de

desenvolvimento aprovados previamente pelo órgão governamental competente, desde que estejam legalmente organizados, identificando-se o responsável pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

Parágrafo único. A análise dos pedidos de licenciamento a que se refere o caput deste artigo será indenizada por um único custo.

Art. 16 - As normas estabelecidas pelo COPAM referentes à classificação de empreendimentos conforme a Deliberação Normativa n.º 1, de 22 de março de 1990 passam a incidir segundo a seguinte correspondência:

- I – Pequeno porte e pequeno ou médio potencial poluidor: Classe 1;
- II – Médio porte e pequeno potencial poluidor: Classe 2;
- III – Pequeno porte e grande potencial poluidor ou médio porte e médio potencial poluidor: Classe 3;
- IV – Grande porte e pequeno potencial poluidor: Classe 4;
- V – Grande porte e médio potencial poluidor ou médio porte e grande potencial poluidor: Classe 5;
- VI – Grande porte e grande potencial poluidor: Classe 6.

Art. 17 - As alterações do porte e do potencial poluidor ou degradador promovidas por esta Deliberação Normativa implicam a incidência das normas pertinentes à nova classificação, desde que:

- I - quanto ao licenciamento ambiental, inclusive o corretivo e a revalidação, a licença não tenha sido concedida ou revalidada;
- II - quanto à aplicação de multas, não tenha havido decisão administrativa definitiva;

§1.º - No caso de empreendimento com Licença de Operação já concedida e no de multas com decisão administrativa definitiva, aplicar-se-ão as normas pertinentes à classificação original.

§2.º - As normas pertinentes à nova classificação incidirão quando da revalidação das licenças.

§3.º - Os empreendimentos dispensados do licenciamento ambiental por esta Deliberação Normativa e que já possuem Licença de Operação deverão cumprir o Plano de Controle Ambiental – PCA e demais condicionantes estabelecidas no processo de licenciamento dentro do prazo de validade da licença. Ao final do prazo de validade da licença, o empreendimento de classe 1 ou 2 deverá ser objeto de autorização ambiental de funcionamento junto ao órgão ambiental nos termos desta Deliberação Normativa.

§4.º - A indenização dos custos de análise dos processos de licenciamento não será creditada ou devolvida aos interessados caso sua análise já tenha sido iniciada ou seja verificada a constituição de débito de natureza ambiental.

§5.º - O órgão ambiental responsável pelo licenciamento terá 180 (cento e oitenta) dias, a partir da data da entrada em vigência desta

Deliberação Normativa, para concluir a análise dos processos já formalizados e que, em função desta Deliberação Normativa (Deliberação Normativa nº74, de 9 de setembro de 2004), passem a ser dispensados do licenciamento ambiental, sob pena de arcar com a devolução ao empreendedor dos valores pagos a título de indenização dos custos de análise. [3]

Art. 18 - Os casos omissos serão resolvidos pelo Presidente do Conselho Estadual de Política Ambiental, "ad referendum" do Plenário.

Art. 19 - Esta Deliberação entra em vigor no prazo de 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário, em especial a Deliberação Normativa COPAM n.º 1, de 22 de março de 1990.

Belo Horizonte, 09 de setembro de 2004.

José Carlos Carvalho  
Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento  
Sustentável e Presidente do COPAM.

## Anexo Único [4]

### Classificação das Fontes de Poluição

1 - Os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente são enquadradas em seis classes que conjugam o porte e o potencial poluidor ou degradador do meio ambiente (1, 2, 3, 4, 5 e 6), conforme a Tabela 1A.

Tabela 1A – Determinação da classe do empreendimento a partir do potencial poluidor da atividade e do porte

Potencial poluidor/degradador geral da atividade

		P	M	G
Porte do Empreendimento	P	1	1	3
	M	2	3	5
	G	4	5	6

2 - O potencial poluidor/degradador da atividade é considerado pequeno (P) – médio (M) ou grande (G), em função das características intrínsecas da atividade, conforme as listagens A, B, C, D, E, F e G. O potencial poluidor é considerado sobre as variáveis ambientais: ar, água e solo. Para efeito de simplificação inclui-se no potencial poluidor sobre o ar os efeitos de poluição sonora, e sobre o solo os efeitos nos meios biótico e sócio-econômico.

O potencial poluidor/degradador geral é obtido da Tabela 2A abaixo:

Tabela 2A – Determinação de potencial poluidor/degradador geral

		Potencial Poluidor/Degradador Variáveis Ambientais									
		Ar/Água/Solo									
		P	P	P	P	P	M	M	M	G	
Geral	P	P	P	P	M	M	G	M	M	G	G
	M	P	M	G	M	G	G	M	G	G	G
	G	P	P	M	M	M	G	M	M	G	G

3 - O porte do empreendimento, por sua vez, também é considerado pequeno (P), médio (M) ou Grande (G), conforme os limites fixados nas listagens.

### Listagem de atividades

1 - Os empreendimentos e atividades foram organizados conforme a lista constante deste Anexo Único nas seguintes listagens:

- Listagem A – Atividades Minerárias
- Listagem B – Atividades Industriais/Indústria Metalúrgica e Outras
- Listagem C – Atividades Industriais/Indústria Química
- Listagem D – Atividades Industriais/Indústria Alimentícia

- Listagem E – Atividades de Infra-Estrutura
- Listagem F – Serviços e Comércio Atacadista
- Listagem G – Atividades Agrossilvipastoris

Cada empreendimento e atividade recebeu uma codificação da seguinte forma:

N-XX-YY-Z

em que N – Letra relativa a listagem onde o empreendimento e atividade foi enquadrado; XX – Número do item da tipologia; YY – Número do sub-item da tipologia; Z – Dígito verificador da codificação do empreendimento/atividade.

### Listagem A – atividades minerárias

A-01 Lavra subterrânea

A-01-01-5 Lavra subterrânea sem tratamento ou com tratamento a seco (pegmatitos e gemas)

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: M Água: M Solo: G Geral: M

Porte:

Produção Bruta  $\leq$  1.200 m<sup>3</sup>/ano : Pequeno

1.200 < Produção Bruta  $\leq$  12.000 m<sup>3</sup>/ano : Médio

Produção Bruta > 12.000 m<sup>3</sup>/ano : Grande

A-01-02-3 Lavra subterrânea com tratamento a úmido (pegmatitos e gemas)

Pot. Poluidor/Degradador: Ar : M Água: G Solo: G Geral: G

Porte:

Produção Bruta  $\leq$  1.200 m<sup>3</sup>/ano : Pequeno

1.200 < Produção Bruta  $\leq$  12.000 m<sup>3</sup>/ano : Médio

Produção Bruta > 12.000 m<sup>3</sup>/ano : Grande

A-01-03-1 Lavra subterrânea sem tratamento ou com tratamento a seco, exceto pegmatitos e gemas

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: M Água: M Solo: G Geral: M

Porte:

Produção Bruta  $\leq$  100.000 t/ano : Pequeno

100.000 < Produção Bruta  $\leq$  500.000 t/ano : Médio

Produção Bruta > 500.000 t/ano : Grande

A-01-04-1 Lavra subterrânea com tratamento a úmido exceto pegmatitos e gemas

Pot. Poluidor/Degradador: Ar : M Água: G Solo: G Geral: G

Porte:

Produção Bruta  $\leq$  100.000 t/ano : Pequeno

100.000 < Produção Bruta  $\leq$  500.000 t/ano : Médio

Produção Bruta > 500.000 t/ano : Grande

A-02 Lavra a céu aberto



A-02-01-1 Lavra a céu aberto sem tratamento ou com tratamento a seco - minerais metálicos, exceto minério de ferro

Pot. Poluidor/Degradador: Ar : M Água: M Solo: M Geral: M

Porte:

Produção Bruta £ 50.000 t/ano : Pequeno

50.000 < Produção Bruta £ 500.000 t/ano : Médio

Produção Bruta > 500.000 t/ano : Grande

A-02-02-1 Lavra a céu aberto com tratamento a úmido – minerais metálicos, exceto minério de ferro

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: M Água: G Solo: G Geral: G

Porte:

Produção Bruta £ 50.000 t/ano : Pequeno

50.000 < Produção Bruta £ 500.000 t/ano : Médio

Produção Bruta > 500.000 t/ano : Grande

A-02-03-8 Lavra a céu aberto sem tratamento ou com tratamento a seco – minério de ferro

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: M Água: M Solo: G Geral: M

Porte:

Produção Bruta £ 300.000 t/ano : Pequeno

300.000 < Produção Bruta £ 1.500.000 t/ano : Médio

Produção Bruta > 1.500.000 t/ano : Grande

A-02-04-6 Lavra a céu aberto com tratamento a úmido – minério de ferro

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: M Água: G Solo: G Geral: G

Porte:

Produção Bruta £ 300.000 t/ano : Pequeno

300.000 < Produção Bruta £ 1.500.000 t/ano : Médio

Produção Bruta > 1.500.000 t/ano : Grande

A-02-05-4 Lavra a céu aberto ou subterrânea em áreas cársticas com ou sem tratamento

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: M Água: G Solo: G Geral: G

Porte:

Produção Bruta £ 100.000 t/ano : Pequeno

100.000 < Produção Bruta £ 500.000 t/ano : Médio

Produção Bruta > 500.000 t/ano : Grande

A-02-06-2 Lavra a céu aberto com ou sem tratamento – rochas ornamentais e de revestimento (granitos, mármore, ardósias, quartzitos e outras)

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: M Água: M Solo: M Geral: M

Porte:

Produção Bruta £ 1.000 m<sup>3</sup>/ano : Pequeno

1.000 < Produção Bruta £ 4.000 m<sup>3</sup>/ano : Médio

Produção Bruta > 4.000 m<sup>3</sup>/ano : Grande

A-02-07-0 Lavra a céu aberto sem tratamento ou com tratamento a seco – minerais não metálicos, exceto em áreas cársticas ou rochas ornamentais e de revestimento

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: M Água: M Solo: M Geral: M  
Porte:  
Produção Bruta £ 50.000 t/ano : Pequeno  
50.000 < Produção Bruta £ 500.000 t/ano : Médio  
Produção Bruta > 500.000 t/ano : Grande

A-02-08-9 Lavra a céu aberto com tratamento a úmido – minerais não metálicos, exceto em áreas cársticas ou rochas ornamentais e de revestimento

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: M Água: G Solo: G Geral: G  
Porte:  
Produção Bruta £ 100.000 t/ano : Pequeno  
100.000 < Produção Bruta £ 500.000 t/ano : Médio  
Produção Bruta > 500.000 t/ano : Grande

A-02-09-7 Extração de rocha para produção de britas com ou sem tratamento

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: M Água: M Solo: M Geral: M  
Porte:  
Produção Bruta £ 30.000 t/ano ou £ 12.000 m<sup>3</sup>/ano : Pequeno  
30.000 < Produção Bruta £ 200.000 t/ano ou 12.000 < Produção Bruta £ 80.000 m<sup>3</sup>/ano : Médio  
Produção Bruta > 200.000 t/ano ou >80.000 m<sup>3</sup>/ano : Grande

A-02-10-0 Lavra em aluvião, exceto areia e cascalho

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: P Água: G Solo: M Geral: M  
Porte:  
Produção Bruta £ 12.000 m<sup>3</sup>/ano : Pequeno  
12.000 < Produção Bruta £ 100.000 m<sup>3</sup>/ano : Médio  
Produção Bruta > 100.000 m<sup>3</sup>/ano : Grande

A-03 Extração de Areia, Cascalho e Argila, para utilização na construção civil

A-03-01-8 Extração de areia e cascalho para utilização imediata na construção civil

Pot. Poluidor/Degradador: Ar:P Água: G Solo: M Geral: M  
Porte:  
Produção Bruta £ 30.000 m<sup>3</sup>/ano : Pequeno  
30.000 < Produção Bruta £ 100.000 m<sup>3</sup>/ano : Médio  
Produção Bruta > 100.000 m<sup>3</sup>/ano : Grande

A-03-02-6 Extração de argila usada na fabricação de cerâmica vermelha

Pot. Poluidor/Degradador: Ar:M Água: M Solo: G Geral: M  
Porte:  
Produção Bruta £ 12.000 t/ano : Pequeno  
12.000 < Produção Bruta £ 50.000 t/ano : Médio  
Produção Bruta > 50.000 t/ano : Grande

A-04 Extração de água mineral ou potável de mesa

A-04-01-4 Extração de água mineral ou potável de mesa

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: P Água: G Solo: P Geral: M

Porte:

[5] Vazão Captada £ 6.000.000 litros /ano: Pequeno

6.000.000 litros/ano < Vazão Captada £ 15.000.000 litros/ano: Médio

Vazão Captada > 15.000.000 litros/ano: Grande

A-05 Unidades Operacionais em área de mineração, inclusive unidades de tratamento de minerais

A-05-01-0 Unidade de tratamento de minerais – UTM

Pot. Poluidor/Degradador: o mesmo da atividade mineraria pertinente

Porte:

aplicam-se as mesmas faixas de porte definidas para a atividade mineraria pertinente

Observação: Para fins de enquadramento de empreendimentos relativos às instalações ou ampliações de unidades de tratamento de minerais, localizadas dentro da área de direito minerário ou de servidão, serão adotados os critérios de potencial poluidor e de porte do empreendimento definidos nos itens anteriores desta DN, referentes a “Extração e Tratamento de Minerais”, correlacionando a matéria-prima mineral a ser tratada ou beneficiada e a capacidade instalada da unidade de tratamento com a produção bruta.

A-05-02-9 Obras de infra-estrutura (pátios de resíduos e produtos e oficinas)

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: P Água: M Solo: M Geral: M

Porte:

Área útil £ 5,0 ha : Pequeno

5,0 < Área útil £ 20,0 ha : Médio

Área útil > 20,0 ha : Grande

A-05-03-7 Barragem de contenção de rejeitos / resíduos

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: P Água: G Solo: G Geral: G

Porte:

categoria Classe I : Pequeno

categoria Classe II : Médio

categoria Classe III : Grande

As categorias de classe das barragens para o enquadramento de porte nesta Deliberação Normativa são aquelas da Deliberação Normativa COPAM n.º 62, de 17 de dezembro de 2002.

A-05-04-5 Pilhas de rejeito / estéril

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: P Água: G Solo: G Geral: G

Porte:

Área útil £ 5,0 ha : Pequeno

5,0 < Área útil £ 40,0 ha : Médio

Área útil > 40,0 ha : Grande

A-05-05-3 Estradas para transporte de minério / estéril

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: M Água: M Solo: G Geral: M

Porte:

Extensão ≤ 5,0 km	: Pequeno
5,0 < Extensão ≤ 10,0 km	: Médio
Extensão > 10,0 km	: Grande

## Listagem B - atividades industriais/indústria metalúrgica e outras

### B-01 Indústria de Produtos Minerais Não-Metálicos

B-01-01-5 – Britamento de pedras para construção, inclusive mármore, ardósia, granito e outras pedras

Pot. Poluidor/Degradador:	Ar:G	Água:P	Solo:P	Geral:M
Porte:				
1 £ Área Útil < 5 ha e Número de Empregados < 30				:Pequeno
1 £ Área Útil < 5 ha e 30 £ Número de Empregados				:Médio
Útil £ 20 ha e Número de Empregado £ 300				:Grande
Área Útil > 20 ha ou Número de Empregados > 300				:Grande

B-01-02-3 Fabricação de cal virgem, hidratada ou extinta.

Pot. Poluidor/Degradador:	Ar: G	Água: M	Solo: P	Geral: M
Porte:				
5.000 < Capacidade Instalada < 30.000 t/ano				: Pequeno
30.000£ Capacidade Instalada £ 100.000 t/ano				: Médio
Capacidade Instalada > 100.000 t/ano				: Grande

B-01-03-1 Fabricação de telhas, tijolos e outros artigos de barro cozido, exclusive de cerâmica.

Pot. Poluidor/Degradador:	Ar: M	Água: P	Solo: P	Geral: P
Porte:				
2.400 < Matéria Prima Processada < 12.000 t de argila/ano				: Pequeno
12.000 £ Matéria Prima Processada £ 50.000 t de argila/ano				: Médio
Matéria Prima Processada > 50.000 t de argila/ano				: Grande

B-01-04-1 Fabricação de material cerâmico.

Pot. Poluidor/Degradador:	Ar: M	Água: M	Solo: P	Geral: M
Porte:				
Capacidade Instalada < 4.000 t de argila/ano				: Pequeno
Capacidade Instalada > 20.000 t de argila/ano				: Grande
Os demais				: Médio

B-01-05-8 Fabricação de cimento.

Pot. Poluidor/Degradador:	Ar: G	Água: P	Solo: M	Geral: M
Porte:				
Capacidade Instalada < 200.000 t/ano				: Pequeno
Capacidade Instalada > 1.000.000 t/ano				: Grande
Os demais				: Médio

B-01-06-6 – Fabricação de peças, ornatos e estruturas de cimento ou de gesso

Pot. Poluidor/Degradador:	Ar:P	Água:P	Solo:P	Geral:P
Porte:				

0,04 £ Área Útil < 1 ha e Número de Empregados < 20 :Pequeno  
0,04 £ Área Útil < 1 ha e 20 £ Número de Empregados £ 100 ou 1 £  
Área Útil £ 5 ha e Número de Empregados £ 100 :Médio  
Área Útil > 5 ha ou Número de Empregados > 100 :Grande

B-01-07-4 Fabricação de peças, ornatos e estruturas de amianto.

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: G Água: M Solo: G Geral: G

## **Deliberação Normativa COPAM n.º 88, de 13 de setembro de 2005**

Dispõe sobre normas para o licenciamento ambiental nos projetos de assentamento para fins de reforma agrária e dá outras providências.

(Publicação - Diário do Executivo - "Minas Gerais" - 14/09/2005)  
(Referendada - Diário de Executivo – "Minas Gerais" - 10/12/2005)

O CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL – COPAM, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei n.º 12.585, de 17 de julho de 1997, regulamentada pelo Decreto n.º 43.278, de 22 de abril de 2003, tendo em vista o disposto no seu regulamento interno e, com base no art. 1º e §1º do art. 2º da Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997,

Considerando a indiscutível importância e interesse social do Programa Nacional de Reforma Agrária que se constitui em atribuição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e dos órgãos competentes do Governo do Estado;

Considerando a reforma agrária é uma intervenção apta a garantir a função social da propriedade, ao mesmo tempo em que abre oportunidades de resgate social do cidadão, proporcionando condições de melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores rurais assim como, do meio ambiente;

Considerando que a reforma agrária é um instrumento de política pública cuja execução deve ser compartilhada pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal;

Considerando o convênio firmado entre o Governo do Estado de Minas Gerais, através da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA;

Considerando que qualquer intervenção no meio ambiente tem de ser precedida de estudos e proposição de medidas que garantam a proteção e conservação dos ecossistemas e a mitigação dos impactos negativos e maximização dos impactos positivos;

Considerando que os assentamentos rurais para fins de reforma agrária devem constituir um dos instrumentos operacionais de reabilitação do território e da difusão de práticas de controle ambiental adequadas aos contextos geoambientais e sociais das áreas de implantação;

Considerando que o assentamento plenamente implantado, atendidas as exigências desta Deliberação Normativa, pelos dados e informações essenciais que proporciona, constitui em si fator decisivo para a maior eficácia econômica, social e ambiental do Projeto Final de Assentamento,

**DELIBERA, "ad referendum" do Plenário do COPAM:**

Art. 1.º - Os projetos de assentamento para fins de reforma agrária serão objeto de licenciamento ambiental, de acordo com as condições desta Deliberação Normativa.

Art. 2.º - O processo de licenciamento objeto desta Deliberação Normativa é composto pelos seguintes instrumentos:

- I - Licença Prévia;
- II - Licença de Instalação e Operação;
- III - Licença de Operação Corretiva.

Parágrafo único – Será concedida autorização ambiental de funcionamento nos casos especificados nesta Deliberação Normativa.

Art. 3.º - Para efeito desta Deliberação Normativa são adotadas as seguintes definições:

I - Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF: é a autorização fornecida aos empreendimentos de assentamento considerados de impacto ambiental não significativo nos quais o número de famílias assentadas não exceda a cinquenta, conforme o Anexo I da Deliberação Normativa 74/04, em seu item G-05-03-07 – Projeto de Assentamento para Fins de Reforma Agrária;

II - Licença Prévia – LP: licença concedida na fase preliminar do planejamento dos projetos de assentamento de reforma agrária aprovando sua localização, concepção e sua viabilidade ambiental;

III - Licença de Instalação e Operação – LIO: licença que autoriza a implantação e operação dos projetos de assentamento de reforma agrária, de acordo com as especificações constantes no Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA, que deverá incluir as medidas de controle ambiental;

IV - Licença de Operação Corretiva – LOC: licença fornecida aos projetos de assentamento instalados nos termos do art. 12 do Decreto nº 39.424, de 5 de fevereiro de 1998.

Art. 4.º - O prazo do IEF para os procedimentos administrativos da Autorização Ambiental de Funcionamento será de vinte dias, com prorrogação máxima de 10 dias.

Art. 5.º - O requerimento da Licença Prévia deve vir acompanhado das exigências constantes do Anexo II desta Deliberação Normativa.

§1.º – O Relatório de Viabilidade Ambiental que acompanha o requerimento da LP deverá contemplar, no mínimo, as exigências constantes do Anexo II desta Deliberação Normativa.

§2.º - O prazo máximo de validade da Licença Prévia a que se refere este artigo é de 2 (dois) anos.

§3.º - O prazo para concessão da Licença Prévia será de 90 (dias), com prorrogação por no máximo igual período.

§4.º - Concluída a análise, o prazo de envio dos Pareceres Técnico e Jurídico à Câmara de Atividades Agrossilvopastoris será de 45 dias.

§5.º - A concessão da Licença Prévia requerida pelo empreendedor permite inclusive a medição e o parcelamento do imóvel, bem como, a realização das atividades de subsistência.

Art. 6.º - O requerimento da Licença de Instalação e Operação deve vir acompanhado das exigências constantes do Anexo III desta Deliberação Normativa.

§1.º – O Plano de Desenvolvimento do Assentamento que acompanha o requerimento da LIO deverá contemplar, no mínimo, as exigências constantes do anexo III desta Deliberação Normativa.

§2.º - O prazo máximo da Licença de Instalação e Operação a que se refere este artigo é de 8 (oito) anos.

§3.º - O prazo para concessão da Licença de Instalação e de Operação será de 90 (dias), com prorrogação por no máximo igual período.

Art. 7.º - O requerimento da Licença de Operação Corretiva deve vir acompanhado das exigências constantes no Anexo IV desta Deliberação Normativa.

§ 1.º – O Diagnóstico Ambiental e o Projeto Final de Assentamento que acompanha o requerimento da LOC deverão contemplar, no mínimo, as exigências constantes do Anexo IV desta Deliberação Normativa.

§2.º - Para os assentamentos instalados antes da vigência da DN COPAM n.º 44/00 e ainda não emancipados, o empreendedor fica dispensado da Licença Prévia e da Licença de Instalação e Operação e obrigado a requerer a Licença de Operação Corretiva, com base nas exigências constantes do Anexo IV.

§3.º - O prazo máximo da Licença de Operação Corretiva a que se refere este artigo é de 08 (oito) anos.

§4.º - O prazo para concessão da Licença de Instalação e de Operação Corretiva será de 90 (dias), com prorrogação por no máximo igual período.

Art. 8.º - Fica autorizada, excepcionalmente, a concessão, pelo IEF, de exploração florestal, nos casos de assentamentos com Licença Prévia, respeitadas as áreas de Reserva Legal e Preservação Permanente e aquelas que o órgão ambiental julgar conveniente.

Parágrafo único. O IEF poderá conceder autorização para exploração florestal nas seguintes hipóteses:

I – em área de uso coletivo, para possibilitar a implantação de cultivos de subsistência antes do parcelamento, em no máximo 20% da sua área total do imóvel;



II - para mais de 20%, inclusive nas glebas individuais, somente após concessão da Licença de Instalação e Operação.

Art. 9.º - A implantação de atividades potenciais ou efetivamente poluidoras, bem como, o uso de recursos hídricos, deverão ser objeto de licenciamento ambiental específico e outorga, respectivamente, consoante a sua natureza e porte.

Art. 10 - Os assentamentos de que trata essa Deliberação Normativa, para fins de incidências de custos relativos ao licenciamento ambiental, são considerados equivalentes aos empreendimentos Classe III – pequeno potencial poluidor/degradador e pequeno porte, de acordo com o Anexo I da Deliberação Normativa COPAM n.º 74, de 09 de setembro de 2004.

Art. 11 - A concessão da Autorização Ambiental de Funcionamento, bem como dos diversos tipos de licenças a serem concedidos pelo IEF fica condicionada à inexistência de débitos ambientais.

Art. 12 - Esta Deliberação Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Fica revogada a Deliberação Normativa n.º 44, de 20 de novembro de 2000.

Belo Horizonte, 13 de setembro de 2005.

Shelley de Souza Carneiro  
Secretário-Adjunto de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento  
Sustentável  
Secretário Executivo do Conselho Estadual de Política Ambiental –  
COPAM

## **Anexo I**

### Documentos necessários para obtenção das licenças

1. *Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF (para imóveis com capacidade de assentamento para até 50 famílias)*
  - 1.a – Formulário de Caracterização do Empreendimento Integrado – FCEI
  - 1.b – Requerimento da AAF
  - 1.c – Termo de Responsabilidade
  - 1.d – Declaração municipal relativa às suas leis e regulamentos (Resolução COPAM 01/92)
  - 1.e – Comprovante do recolhimento do custo de licenciamento
  - 1.f – Anotação de Responsabilidade Técnica – ART (pelas informações prestadas)
  - 1.g – Cópia da imissão na posse do imóvel
  
2. *Licença Prévia – LP*
  - 2.a – Formulário de Caracterização do Empreendimento Integrado – FCEI
  - 2.b – Requerimento da LP
  - 2.c – Cópia da publicação do requerimento da LP
  - 2.d – Declaração municipal relativa às suas leis e regulamentos (Resolução COPAM 01/90)
  - 2.e – Relatório de Viabilidade Ambiental (Anexo II)
  - 2.f – Comprovante do recolhimento do custo de licenciamento
  
3. *Licença de Instalação e Operação – LIO*
  - 3.a – Requerimento da LIO
  - 3.b – Cópia da publicação do requerimento da LIO
  - 3.c – Cópia da publicação da concessão da LP
  - 3.d – Plano de Desenvolvimento do Assentamento (Anexo III)
  - 3.e – Outorga do órgão gestor de recursos hídricos, quando for o caso
  - 3.f – Comprovante do custo de licenciamento
  
4. *Licença de Operação Corretiva – LOC*
  - 4.a – Formulário de Caracterização do Empreendimento Integrado - FCEI
  - 4.b – Requerimento da LOC
  - 4.c – Cópia da publicação do requerimento da LOC
  - 4.d – Diagnóstico Ambiental e Projeto Final de Assentamento (Anexo IV)
  - 4.e – Outorga do órgão gestor de recursos hídricos, quando for o caso
  - 4.f – Comprovante do recolhimento do custo de licenciamento

## Anexo II

### RELATÓRIO DE VIABILIDADE AMBIENTAL

1 - Caracterização sucinta da área de influência do imóvel, a partir de dados secundários, mapas temáticos e outros recursos:

1.a. Localização do(s) imóvel(is) no(s) município(s) onde está inserido (apresentação de mapas e plantas): delimitação cartográfica, localização do(s) município(s) no estado, municípios limítrofes, presença de Unidades de Conservação e outras áreas protegidas por regras jurídicas. Em caso da existência de zoneamento econômico-ecológico do Estado, da microrregião ou do município, identificar e enumerar as características da zona onde está inserida a área do imóvel.

1.b. Diagnóstico descritivo do meio físico: geomorfologia/relevo, solos, geologia, recursos hídricos (identificação e representação cartográfica da bacia ou sub-bacia hidrográfica e descrição analítica de suas condições de conservação/degradação ambiental), clima.

1.c. Diagnóstico descritivo do meio biótico: vegetação (descrever os grandes aspectos fitofisionômicos da vegetação nativa e as principais espécies endêmicas já identificadas e fauna silvestre).

1.d. Diagnóstico descritivo do meio sócio-econômico e cultural: recursos institucionais, compreendendo infra-estrutura de serviços de saúde (e acesso da população da região ao sistema de saúde existente), educação (verificar a existência de rede oficial e, ou, particular de ensino nas zonas urbanas e rurais, as séries atendidas e cursos de educação para adultos), transporte, comercialização e armazenamento, eletrificação, comunicação, saneamento básico e abastecimento da água (existência de água encanada, rede de esgoto, fossas sépticas, etc.), habitação (características gerais das habitações da região e, quando possível, indicar os materiais mais utilizados), entidades creditícias e órgãos de apoio- pesquisa e assistência técnica- ; discriminar as principais atividades econômicas existentes- destacar se há extrativismo e especificar o tipo; projetos/programas de desenvolvimento regional e municipal, existência de Conselho e, ou, Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Ambiental, etc; estrutura fundiária, indicar os animais domésticos mais encontrados, caracterização da região conforme restrições de zoneamento Federal, estadual e municipal, projetos de assentamentos existentes na região, verificar se existem doenças endêmicas na região (esquistossomose, doença de Chagas, malária, leishmaniose, febre amarela, entre outras.), verificar a ocorrência de locais de interesse turístico (cavernas, cachoeiras, lagoas naturais, áreas de relevante beleza cênica), verificar a ocorrência de locais de interesse cultural (sítios de interesse arqueológico, histórico, recreativo etc.). Registrar se o imóvel objeto de licenciamento ambiental está localizado em município inserido nos territórios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial.

#### 2 - Identificação do Imóvel

Denominação, área, perímetro, distrito, município, U.F., coordenadas geográficas, bacia/ sub-bacia hidrográfica, planta do projeto georreferenciada, número de módulos fiscais, fração mínima de parcelamento, código no SNCR,

vias de acesso, número aproximado de famílias beneficiadas, limites das propriedades confrontantes, atividades desenvolvidas.

### 3 - Caracterização da área do imóvel

3.a. Vegetação: descrever as características da vegetação existente na área do imóvel, destacando as espécies de potencial valor econômico, bem como as protegidas pela legislação vigente. Deverá ser descrito o estado atual de conservação da vegetação nativa existente e se está ocorrendo regeneração das áreas alteradas. Registrar a ocorrência de Reserva Legal, seu estado de conservação e distribuição. Informar sobre a existência de vegetação de preservação permanente (matas ciliares ao longo dos cursos d'água, topos de morros, etc.) e seu estado de conservação.

3.b. Fauna: Espécies animais predominantes, inclusive ictiofauna e potencial de utilização, principais problemas de sobrevivência da fauna com respectivas causas. Ressaltar espécies endêmicas, espécies predadoras e as que estão com risco de extinção.

3.c. Recursos Hídricos: expressar a distribuição dos cursos d'água existentes, além de explicitar características como perenidade, parâmetros físico-químicos básicos (quando for o caso) e potencial de irrigação. Verificar a existência de nascentes e olhos d'água na área do imóvel, especificar seu uso e estado de conservação. As restrições de uso quanto à necessidade de proteção de nascentes existentes na área do imóvel, as peculiaridades do uso de solos hidromórficos e a outorga de uso da água devem ser considerados neste tópico. Relatar as potencialidades de uso das águas subterrâneas (no caso da existência de poços informar o número, a vazão e a profundidade). Tipos de uso da água existentes a montante e a jusante do imóvel e, quando possível, os previstos. Indicar as principais formas de abastecimento de água. Verificar a existência de matadouros, frigoríficos e, ou, indústrias poluidoras nas proximidades do imóvel.

3.d. Relevo: Deverão ser descritas as formas de relevo predominantes (colinas, morros, platôs, outros). Tecnologias como o Sistema de Posicionamento Global-GPS, cartas planialtimétricas, fotos aéreas, imagem de satélite e outros materiais disponíveis deverão ser utilizados para ilustração. A classificação do relevo deverá ser apresentada discriminando-se a classe de relevo, o percentual do imóvel correspondente àquela classe e a área aproximada (em hectare) conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Classes de relevo e de declividade existentes no imóvel

Classes de Relevo	Classes de Declividade	Percentagem da Área do Imóvel
Descrição	Em percentual	Em graus
Plano	0 – 5	0 - 2,9
Suave Ondulado	5 – 10	2,9 - 5,7
Ondulado	10 – 15	5,7 – 8,5
Muito Ondulado	15 – 25	8,5 – 14
Forte Ondulado	25 – 47	14 – 25
Áreas de Uso Restrito	47 – 100	25 – 45
Área de Preservação Permanente	> 100	> 45

Caso não seja possível elaborar o mapa de classes de declividade, pode-se digitalizar as curvas de nível e produzir mapa com as mesmas, de modo a ter-se idéia do relevo da área ou, ainda, produzir um mapa com as classes de relevo.

3.e. Solos: Classificação do solo (tipos e porcentagens de ocorrência), em nível de ordem.

3.f. Uso da Terra: Deverá ser apresentada a classificação da capacidade de uso das terras realizada descrevendo-se as potencialidades e os fatores limitantes de cada classe existente na área do imóvel, podendo ser utilizado o quadro abaixo:

Quadro 2 - Classes de capacidade de uso

Classe de Capacidade de Uso das Terras (I a VIII)	I	II	III	IV
V	VI	VII	VIII	
Área (%)				
Classificação do solo				
FATORES LIMITANTES Fertilidade Natural				
Profundidade Efetiva				
Drenagem Interna				
Deflúvio Superficial				
Pedregosidade				
Risco de Inundação				
Declividade %				
Erosão				
Textura				
Seca Edafológica				
Restrição Legal de Uso				

3.g. Uso da área do imóvel: Deverá ser apresentada a distribuição de uso da terra, quantificando as áreas conforme a sua utilização, considerando também as áreas protegidas ou com restrições de uso. Deve-se apresentar o Mapa de Uso Atual da Terra e Cobertura Vegetal.

4 – Passivo ambiental observado visualmente, na área do imóvel, anterior à desapropriação do imóvel.

- ( ) Compactação de solos;
- ( ) Assoreamento. Especificar local, causa e intensidade;
- ( ) Obstrução de cursos d'água (observar se há efeitos sobre a intensidade de inundações , pesca, navegação e sobre os padrões de drenagem);
- ( ) Diminuição da vazão do corpo d'água em níveis críticos;
- ( ) Conflito por uso da água a montante ou a jusante;
- ( ) Ocorrência de vetores (caramujos, mosquitos)
- ( ) Ocorrência de doenças endêmicas.
- ( ) Desmatamento de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal;
- ( ) Exploração florestal sem plano de manejo aprovado;
- ( ) Plantio no sentido do declive , sem adoção de prática conservacionista adequada;

- ( ) Ausência de práticas adequadas de adubação e calagem mantenedoras ou recuperadoras da qualidade do solo;
- ( ) Uso inadequado das terras em relação a sua vocação;
- ( ) Uso de queimadas sem controle;
- ( ) Ocorrência de extrativismo vegetal, caça e pesca predatória;
- ( ) Morte de animais silvestres(terrestres ou aquáticos) por contaminação com agrotóxicos;
- ( ) Intoxicação humana por agrotóxicos;
- ( ) Destinação inadequada de embalagens de agrotóxicos e resíduos agrotóxicos e lixo
- ( ) Outros. Especificar:

5 – Descrição sucinta da situação do passivo ambiental, anterior à criação do assentamento, relacionada ao solo, água e ar.

## **Anexo III**

### **PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO ASSENTAMENTO**

#### **1. Apresentação**

#### **2. Identificação**

##### **2.1. Do empreendedor**

##### **2.2. Da entidade responsável pela elaboração do PDA**

##### **2.3. Da constituição da equipe responsável pela elaboração do PDA**

#### **3. Metodologia**

##### **3.1. Da elaboração do Plano**

##### **3.2. Dos Serviços de Acompanhamento e Implantação do Plano**

#### **4. Informações gerais do assentamento**

- Denominação do imóvel
- Denominação do assentamento
- Data do decreto de desapropriação
- Data da imissão na posse
- Data da criação do PA
- Distância da(s) sede(s) municipal(is)
- Área total
- Área requerida na lei de reserva legal
- Área requerida na lei de preservação permanente
- Capacidade de assentamento do imóvel em termos de famílias
- Área média das parcelas
- Entidade(s) representativa(s) dos assentados (nome, CNPJ, endereço, telefone, fax, e-mail, etc.)

#### **5. Localização e acesso**

#### **6. Contexto sócio-econômico e ambiental da área de influência do projeto de assentamento**

- Descrição das condições climáticas dominantes na microrregião da área do assentamento
- Identificação da bacia ou sub-bacia hidrográfica na qual está inserida a área do projeto de assentamento; descrição das características ambientais presentes na sub-bacia
- Informações sócio-econômicas e de infra-estrutura do município ou da microrregião
- Em caso da existência de zoneamento econômico-ecológico do Estado ou da microrregião ou do município, identificar as características da zona onde está inserida a área do projeto de assentamento.

## 7. Diagnóstico do projeto de assentamento

### 7.1. Diagnóstico do meio natural

Informação sobre: Solos, Relevo, Recursos hídricos, Flora, Fauna, Uso do solo e cobertura vegetal, Reserva Legal e Área de Preservação Permanente, Estratificação Ambiental dos Agroecossistemas, Capacidade de Uso da Terra.

Apresentar análise sucinta dos potenciais e limitações dos recursos naturais e da situação ambiental do assentamento

### 7.2. Organização territorial atual

Apresentar a demarcação do perímetro e do parcelamento a distribuição de famílias na área e a infra-estrutura existente, sistematizando tais informações, obrigatoriamente em um mapa.

### 7.3. Diagnóstico do meio sócio-econômico e cultural

a) Histórico do projeto de assentamento

b) População e organização social

c) Infra-estrutura física, social e econômica

d) Sistema(s) produtivo(s)

e) Serviços de apoio à produção

- Assistência técnica e pesquisa

- Crédito

f) Serviços sociais básicos

- Educação

- Saúde e saneamento

- Cultura e lazer

- Habitação

- Outros programas governamentais e não-governamentais

### 7.4. Síntese das limitações, potencialidades e condicionantes (prognóstico ambiental)

Síntese do diagnóstico, caracterizando a dimensão ambiental, institucional, econômica e social do assentamento, numa visão abrangente, e sintetizando as principais limitações, potencialidades e condicionantes que podem influenciar no desenvolvimento sustentável.

## 8. Plano de ação para o desenvolvimento sustentável (medidas mitigadoras e compensatórias)

O PDA deve conter o planejamento da implantação das infra-estruturas e do desenvolvimento do assentamento, bem como deve considerar as variáveis e dimensões em termos da organização territorial, do sistema produtivo, dos serviços sociais, do meio ambiente, do desenvolvimento organizacional e da implantação do plano.

Deverão ser definidas as atividades com maior potencial de impacto e as ações necessárias ao enfrentamento dos problemas ambientais diagnosticados, assim como de mitigação dos eventuais impactos ambientais potenciais para os novos investimentos propostos no PDA.

### 8.1. Objetivos e diretrizes gerais



## 8.2. Programas

- a) Programa de organização territorial (mapa do projeto de parcelamento)
- b) Programa social
  - Educação
  - Saúde e saneamento
  - Cultura, lazer e esporte
  - Habitação
- c) Programa produtivo
  - Produção agropecuária e uso econômico da biodiversidade
  - Agroindústrias
  - Atividades produtivas não-agrícolas
  - Mercado, comercialização e abastecimento
  - Segurança alimentar
- d) Programa ambiental
- e) Programa de desenvolvimento organizacional e de gestão do plano
- f) Programa dos serviços de acompanhamento à implantação do plano
- g) Programa de capacitação e formação profissional

## 8.4. Análise de viabilidade econômica

## 8.5. Investimentos totais e usos/fontes de financiamento

## 9. Mapas ou croquis a serem apresentados

- Mapa da bacia ou sub-bacia de localização do projeto de assentamento
- Mapa de uso atual da terra e cobertura vegetal
- Mapa/croqui da estratificação ambiental dos (agro) ecossistemas:
- Mapa do parcelamento incluindo áreas reserva legal, preservação permanente e infra-estrutura existente e projetada
- Mapa/croqui da parcela média

## 10. Termo de compromisso dos assentados

Deverá constar do Plano de Desenvolvimento do Assentamento a ata de assembléia dos assentados contendo a aprovação e comprometimento dos assentados para com as medidas previstas.

## Anexo IV

### PROJETO FINAL DO ASSENTAMENTO

#### 1. Informações gerais do Projeto de Assentamento (PA)

- Denominação do PA
- Data de criação
- Distrito e município/UF, mesorregião/microrregião FIBGE e região administrativa de Minas Gerais
- Número de famílias
- Identificação, localização do imóvel e vias de acesso (mapa 1 – localização do imóvel no município)
- Área
- Perímetro
- Coordenadas geográficas
- Sub-bacia hidrográfica
- Planta do imóvel georreferenciada (mapa 2 – planta do imóvel)
- Limites (propriedades confrontantes/atividades desenvolvidas, presença de UCs, reservas indígenas, etc.)
- Histórico do PA

#### 2. Características da área do PA

##### 2.1. Diagnóstico expedito descritivo dos meios físico e biótico

- Clima
- Geologia/formações superficiais
- Geomorfologia/relevo
- Solos e ambientes (Mapa 3 – unidades ambientais da área)
- Recursos hídricos (superficiais e subterrâneos)
- Vegetação nativa (Mapa 4 – uso da terra e cobertura vegetal)
- Fauna silvestre

##### 2.2. Diagnóstico do uso atual dos recursos naturais e dos sistemas de produção e comercialização

- Organização territorial atual (mapa 5 – organização territorial atual) – projeto de parcelamento, vias locais, infra-estrutura, etc.
- Descrição dos atuais sistemas de produção e do uso e manejo dos recursos naturais (se relaciona também com mapa 3) – água, solo e biodiversidade.
- Descrição dos sistemas de processamento (se houver) e comercialização da produção

##### 2.3. Diagnóstico expedito descritivo do meio antrópico (sócio-econômico)

- População
- Moradia e saneamento
- Captação e abastecimento de água e energia
- Saúde
- Estradas e transporte

- Educação
- Organização social e econômica
- Aspectos culturais

### 3. Levantamento do passivo ambiental

Descrever os impactos ambientais decorrentes:

- da organização territorial;
- da construção de infra-estrutura;
- dos sistemas produtivos e de uso e manejo dos recursos naturais

### 4. Apresentação de medidas corretivas (planos e programas)

Intervenções corretivas referentes às obras e edificações, tais como: estruturas de produção (agroindústrias e instalações rurais - currais, pocilgas, aviários etc.) infra-estrutura básica (estradas, sistemas de abastecimento de água e eletrificação rural) e social (escolas, sedes sociais, áreas de recreação, posto de saúde, etc.).

Intervenções corretivas referentes à implantação das atividades de produção, beneficiamento, conservação, embalagem e comercialização.

Elaboração do plano de ações para reabilitação das áreas degradadas.

Delimitação final das áreas de plantio, pastoreio, de extração de materiais de construção, de atividade extrativista sustentada, da reserva legal e áreas de preservação permanente e fixação dos processos, limites e controles (mapa 6 – organização territorial final).

Medidas relativas à implantação dos serviços básicos de atenção à saúde e saneamento, a cargo da FUNASA e das Secretarias de Saúde Municipal e Estadual.

Medidas relativas à implantação dos serviços de educação, de responsabilidade do MEC e das Secretarias de Educação Municipal e Estadual.

### 5. Termo de compromisso dos assentados

Deverá constar do Projeto Final de Assentamento a ata de assembléia dos assentados contendo a aprovação e comprometimento dos assentados para com as medidas previstas.