

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL APLICADA ÀS ÁREAS DE ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA: O CASO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Luiz Henrique Gomes de Moura¹

Resumo

A ocupação histórica do território brasileiro baseada no sistema plantation (trabalho escravo, latifúndio e monocultura) promoveu uma profunda desigualdade na distribuição de terras e forte impacto ambiental em várias regiões do Brasil. Esse processo histórico serve de pano de fundo para a atual crise agrária e ambiental brasileira, onde as demandas pelo assentamento de famílias no campo e pela preservação da biodiversidade tornam-se congruentes em todo o território nacional.

O ordenamento jurídico ambiental, tanto mundial quanto nacional, compreende que não é possível exercer a preservação ambiental em uma realidade de desigualdade social aprofundada. Portanto, para um projeto de desenvolvimento nacional estruturado sob a perspectiva ambiental necessita também estar alicerçado sobre políticas sociais estruturantes, sendo a principal a reforma agrária.

Para garantir essa integração entre preservação ambiental e reforma agrária, é fundamental, dentre outros elementos, utilizar instrumentos de regulação ambiental de forma democrática e participativa. Este trabalho concentra-se no Licenciamento Ambiental nas Áreas de Reforma Agrária, analisando de forma crítica a legislação atual e sua aplicação desde a primeira resolução do CONAMA específica sobre o tema, em 2001, até a situação recente deste instrumento na reforma agrária brasileira.

Palavras-Chave: Licenciamento Ambiental; Reforma Agrária; Meio Ambiente; Gestão Ambiental.

Introdução

Ao longo da história da sociedade ocidental ocorreram diversos momentos de preocupação com a questão ambiental – seja a poluição atmosférica, seja a degradação dos solos. Entretanto, os impactos dos seres humanos no meio ambiente assumiram uma verdadeira relevância na sociedade e nas estruturas políticas dos Estados nacionais apenas a partir da segunda metade do século XX.

Após a Convenção de Estocolmo, em 1972, grandes alterações ocorreram nos organismos internacionais e na maioria dos países do mundo. Políticas ambientais passaram a incorporar a agenda da maioria dos países e uma profunda renovação nos marcos legais nacionais e internacionais ocorreu, além de diversas modificações no campo econômico.

¹ Engenheiro Florestal, Especialista em Agroecologia, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, UFSC, Florianópolis/SC, zarref@gmail.com

O Brasil historicamente se apresentou como pioneiro neste debate, graças a sua importância como país megadiverso e com abundantes recursos naturais. O Estado brasileiro conta com uma complexa máquina administrativa responsável pela execução e controle da política ambiental. Possui, também, um compêndio de legislações que estruturam a política nacional de meio ambiente, muitas das quais consideradas entre as mais avançadas e inovadoras do mundo.

O êxito desta política, entretanto, não é garantido. A contradição desta com o modelo de desenvolvimento das elites produz um quadro desolador: altas taxas de desmatamento, principalmente nos biomas Cerrado e Caatinga; o maior consumo de agrotóxicos do planeta; grande quantidade de esgotos domésticos e indústrias sem tratamento.

A própria execução da política ambiental apresenta incongruências graves. Um dos casos emblemáticos, que é analisado pelo presente artigo, é o licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária. Sem qualquer debate democrático prévio, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – criou, em 2001, a resolução nº 289, a qual definia parâmetros específicos para o licenciamento dos assentamentos rurais.

Os equívocos presentes na regulamentação se somaram ao despreparo dos órgãos estaduais de meio ambiente – OEMAs – em trabalhar com a zona rural, o que levou a graves problemas para a reforma agrária e seus beneficiários, que passaram a estar “ilegais” perante agentes financeiros e autarquias governamentais.

Este trabalho busca apresentar uma perspectiva diferenciada para a legislação ambiental aplicada aos assentamentos de reforma agrária, com foco central no licenciamento ambiental. A partir de um resgate histórico da situação agrária do Brasil e do avanço do debate ambiental, buscou-se demonstrar a importância de associar justiça social com conservação ambiental. O trabalho elabora uma análise sobre a aplicação das resoluções sobre licenciamento ambiental nos assentamentos de reforma agrária, e indica adequações que possam tornar esse um instrumento que real colabore na consolidação de uma reforma agrária sustentável, ao invés de ser um entrave para realização desta fundamental mudança social na sociedade brasileira.

De Ilha de Vera Cruz a Brasil: breve histórico da ocupação do solo

A expansão marítima das potências europeias se localiza dentro de uma época de transição da sociedade ocidental, onde o modo de produção feudal, que perdurou durante 1.000 anos, estava sendo substituído pelo modo de produção capitalista.

O início da invasão do território brasileiro teve um caráter fortemente extrativista (pau-brasil), visto que em um primeiro momento as reservas minerais não foram identificadas. Apesar desta estratégia inicial, Portugal possuía dois graves problemas a resolver (STEDILE, 2005a): ocupar de maneira mais densa a colônia para enfrentar a presença espanhola; providenciar um espaço para as oligarquias feudais que estavam em decadência.

Rapidamente Portugal percebeu que a grande riqueza deste território era, na realidade, a fertilidade de seu solo, onde poderiam ser produzidos produtos tropicais antes dificilmente comercializados com reinados da África e Ásia (STEDILE, 2005a).

A guerra com os indígenas, a dificuldade de escoar a produção e a necessidade de uma população mais adensada colocaram a colônia e o seu sistema de ocupação baseado nas capitânicas hereditárias em crise (BORGES, 1958). A “salvação” da colônia portuguesa, no entanto, chegou na segunda metade do século XVI: a cana-de-açúcar, que despontava como a principal mercadoria mundial da época (GUIMARÃES, 1963)

A cana-de-açúcar, juntamente com a voracidade da decadente oligarquia rural, as vastas extensões de terra e a fertilidade de nossos solos, formaram uma sinistra sinergia que rapidamente transformou-se no motor da colônia, estabelecendo o que se convencionou chamar de modelo agroexportador². Com a chegada da mão-de-obra escrava, último componente deste modelo, os engenhos tornaram-se verdadeiros feudos, com alto poder político, econômico e jurídico.

Relatos da época demonstram que a monocultura de cana era conduzida para os solos mais férteis. Segundo GUIMARÃES (1963), diversos documentos do período da colonização fazem referência às áreas de massapé. Esta denominação é uma categorização genérica para solos mais argilosos, os quais apresentavam alta fertilidade e por isso logo eram devastados (pois são as áreas hoje conhecidas como Áreas de Preservação Permanente) ocupados com a cana-de-açúcar.

Encontramos, portanto, o princípio do desmatamento florestal brasileiro: o modelo colonizador de agroexportação. A exploração de essências florestais e a mineração também contribuíram para a destruição dos maciços florestais, mas sem dúvida o principal agente foi o modelo agrícola implantado, baseado, como dito anteriormente, na monocultura e no aumento de áreas a serem ocupadas.

Do ponto de vista jurídico, a legislação sobre terras era composta apenas pelas cartas de doações e forais de Capitânicas e sesmarias. A terra, portanto, foi pública até 1850, quando se instituiu a propriedade

² Embora com menos importância econômica, as produções de algodão, pimenta-do-reino, café e gado bovino completavam o modelo, bem como a extração de minerais.

privada no Brasil.

A Lei de Terras, como ficou conhecida a Lei nº 601 de 1850, regulamentava a posse das terras no território nacional. Segundo STÉDILE (2005a), esta lei realiza a transformação da terra, de bem da natureza, sem valor do ponto de vista da economia política, para um objeto de negociação, um bem com valor monetário, que poderia ser vendido e comprado indefinidas vezes.

Ora, este fator é de suma importância para o panorama fundiário atual. A Lei traz, em seu artigo 1º, a única condicionante para adquirir as terras devolutas:

“Artigo 1º - Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.”

Os herdeiros das sesmarias e as pessoas que possuíssem volumosas quantias de dinheiro garantiram o seu direito a terra. Os sertanejos e escravos libertos não tiveram qualquer estímulo à aquisição de parcelas de terras. A Lei vem, portanto, para consolidar os novos horizontes capitalistas de um país oligarca.

É de interesse deste trabalho também o item 3 do artigo 12 da Lei nº 601 de 1850. Ele reserva o direito ao Estado de escolher áreas devolutas para preservar, com fins para a construção naval. Em conjunto com o §12, do artigo 5º, da Lei de 15 de outubro de 1827, que delegava aos juízes a função de zelar pelas matas que possuíssem madeiras úteis para construção, torna-se o primeiro arcabouço jurídico sobre a temática florestal.

A luta pela Reforma Agrária e suas nuances ambientais

Após a Lei de Terras, as pressões sociais no meio rural foram, gradativamente, aumentando até o ponto de estourarem focos de resistência e de luta por reforma agrária, chegando ao auge nas décadas de 40 e 50 do século XX. Estas mobilizações sociais repercutiram no Legislativo a ponto de surgir um plano governamental de reforma agrária.

Em discurso realizado no dia 18 de junho de 1946, o senador Luiz Prestes defendeu uma proposta do seu partido, o PCB, para a promoção da Reforma Agrária, durante a constituinte de 1946.

Enquanto discorria sobre os impactos do latifúndio, o senador Prestes elencou os efeitos destrutivos do modelo agroexportador extensivo de ocupação do solo rural. *“Estão (as terras) empobrecidas pela erosão, pela brutalidade de sua exploração (...)”*, disse Prestes. Relatou que a busca desenfreada por novos campos agrícolas havia destruído as riquezas naturais, com evidência para as matas.

O deputado federal Coutinho Cavalcanti (PTB/SP) apresentou uma proposta de projeto de reforma

agrária em 14 de maio de 1954 (STEDILE, 2005a). Na alínea “g”, artigo 69, capítulo I, o projeto de lei caracterizava como um dos objetivos principais da reforma agrária a proteção dos recursos e riquezas naturais do solo.

Ainda na proposta do deputado Cavalcanti, encontra-se uma sugestão às áreas de preservação florestal em parcelamentos de imóveis rurais. No artigo 97, capítulo V, havia a proposição de ser obrigatório, em qualquer loteamento de imóvel rural, promovido pelo governo ou particular, o reflorestamento para defesa de mananciais e a formação de parques florestais e abrigos para a fauna silvestre. Não havia instruções sobre a extensão destes espaços de proteção.

Anos depois, o projeto de lei do deputado Leonel Brizola (PTB/RS), em 1963, trouxe uma elaboração maior para o objetivo ambiental da reforma agrária. No item VI do artigo 2º, capítulo II, consta que um dos objetivos da reforma agrária é adaptar a posse e o uso da terra às características ecológicas e econômicas regionais. É a primeira vez que o termo ecológico é empregado junto à reforma agrária.

Este exercício de analisar essas proposições a partir da ótica ambiental nos apresenta um pensamento que, apesar de difuso e com uma primeira preocupação pontual, percebia a agricultura camponesa como instrumento catalisador da preservação ambiental.

O decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964, era o Projeto de Reforma Agrária do governo João Goulart. Um dos objetivos principais da reforma agrária, descrito na alínea *e* do artigo 3º, é a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais. Entretanto, Este decreto sequer foi analisado pelos congressistas. O golpe militar, executado em 1º de abril de 1964, dissolveu o congresso e promoveu o arquivamento das chamadas reformas de base do governo democrático.

Bastante alinhado com o governo estadunidenses, o governo militar seguiu as idéias da Aliança para o Progresso³. Sob as diretrizes desta Aliança, o governo militar aprovou, em 30 de novembro de 1964, a lei que tratava sobre a estrutura agrária, mais de um século depois da Lei de Terras. A Lei nº 4.504, conhecida como Estatuto da Terra, visou a regulamentação dos direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

No 1º parágrafo do artigo 1º do Estatuto da Terra, encontramos a definição de reforma agrária perante a lei. Considera-se Reforma Agrária “o conjunto de medidas que visem promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender os princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. Apesar de bastante questionada pelos movimentos sociais

³ Em resposta à Revolução Cubana, o governo de J.f. Kennedy estabelece uma série de diretrizes que norteariam as nações latinoamericanas ao longo de uma década. Dentre estas, encontrava-se justamente a redução da desigualdade no campo, por meio de políticas liberais de acesso à terra.

atualmente, não há como negar que esta definição atendeu os anseios populares contemporâneos à mesma.

Em contraposição às propostas anteriores, o Estatuto da Terra não apresenta uma associação direta entre reforma agrária e preservação dos recursos naturais. Em um dos poucos momentos que se refere aos recursos naturais, o faz com relação à colonização e não à reforma agrária em si. A conservação dos recursos naturais e a recuperação socioeconômica de determinadas áreas é descrito como objeto específico da colonização (item III, artigo 57).

Entretanto, uma nova categoria, fundamental para a política agrária moderna brasileira, é criada pelo Estatuto da Terra: o módulo rural. Essa categoria, como podemos ver no texto da legislação, está fundamentada na capacidade econômica e ecológica da região, sendo um parâmetro muito mais eficiente do que a medida de terras por hectares.

“Art. 5º A dimensão da área dos módulos de propriedade rural será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por tipos de exploração rural que nela possam ocorrer.”

Apesar do lampejo de racionalidade, a ditadura militar colocou em prática seu objetivo de exterminar as organizações progressistas da sociedade brasileira. Rapidamente os movimentos sociais foram perseguidos. As Ligas Camponesas, a Ultab – União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil e o Master – Movimento de Agricultores Sem Terra, não resistiram à perseguição política. A CONTAG conseguiu permanecer, sob pena de perder boa parte de suas características reivindicatórias e a Frente Agrária Católica tornou-se a CPT – Comissão Pastoral da Terra - que sem dúvidas foi o movimento social que mais proporcionou questionamentos e lutas pela reforma agrária neste período.

Na década de 80 o regime militar apresentou um progressivo enfraquecimento e, inversamente a este processo, a população excluída voltou a se organizar com mais força. Pela luta por reforma agrária surgiram diversos grupos acadêmicos (como a Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA) e movimentos sociais. Entre estes, em meados desta década, surge o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, atualmente o maior movimento social do Brasil⁴.

Segundo ACSELRAD (2001), as lutas por terra, pela água, pela floresta enquanto morada e meio de subsistência, precederam a questão ambiental enquanto conceito que hoje conhecemos. Apesar disto, tratam-se, desde o início, de lutas por modos alternativos de apropriação da base material da sociedade.

⁴ Segundo dados do próprio MST- www.mst.org.br – atualmente integram sua base cerca de 300.000 famílias, entre acampadas e assentadas.

Como aponta AMIN & VERGOPOULOS (1977), o objetivo central da agricultura camponesa se mantém inalterável: garantir a sua reprodução social, a qual depende invariavelmente do meio ambiente onde está inserida sua propriedade.

O desenvolvimento do ambientalismo no Brasil

A preocupação com os recursos naturais vem permeando a sociedade desde o Renascimento, quando o paradigma econômico europeu se alterou. Já no século XIX encontramos a criação de parques para preservação da flora e da fauna. O pensamento ambiental era difuso e emergia com a escassez pontual de um ou outro bem natural específico.

Com o advento da “sociedade da informação”⁵, os conhecimentos e diagnósticos se tornaram mais globais. As populações residentes nos países capitalistas centrais (ou comumente chamados de “países desenvolvidos”), em sua maioria com as necessidades básicas (educação, saúde, lazer) supridas, passaram a canalizar seu tempo, seus estudos, suas preocupação para outros campos, dentre eles o Meio Ambiente.

Pode-se dizer que o surgimento de um movimento pró-ambiental nestes países deu-se, em boa parte, por altruísmo. Segundo ESTERCI (2003), as primeiras pessoas a se preocuparem com a natureza foram os naturalistas, biólogos, poetas e empresários. Logo, as “lentes” do mundo se voltaram para os espaços florestais ainda preservados. A Amazônia tornou-se a vedete da segunda metade do século XX.

No Brasil, os impactos do ambientalismo foram diversos. Por um lado, essa perspectiva adentrou o governo militar e casou interesses com o discurso nacionalista vigente, como a criação de grandes unidades de conservação em áreas isoladas. Por outro, uniu-se a sindicatos em cidades com alto índice de poluição (por exemplo, Cubatão, Criciúma, Camaçari) e a outros diversos movimentos populares.

A criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), no início da década de 70, pode ser considerada como o início de uma política ambiental governamental no Brasil. Sem dúvidas esta iniciativa foi uma nítida reação à Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano (1972), a primeira conferência da ONU sobre o meio ambiente.

Com características burocráticas, a SEMA foi criada sem qualquer ligação aos movimentos sociais, que

⁵ O conceito de Sociedade da Informação (ou Conhecimento) foi primeiramente invocado por Daniel Bell, em seu livro *A Chegada da Sociedade Pós-Industrial* (1973). Este considera que o período pós-guerra foi palco de uma reestruturação do paradigma vigente, transformando as atividades básicas do conhecimento – inteligência artificial, estudos acadêmicos – na espinha dorsal de uma economia pós-industrial. Devemos perceber que este é um conceito gerado entre países ricos, onde de fato esta era a realidade. Este conceito está, portanto, intimamente ligado com o Estado de Bem-Estar Social europeu e o *New Deal* estadunidenses.

por conta do regime ditatorial eram perseguidos e reprimidos. Apesar de enfrentar dificuldades e uma grande fragilidade, a SEMA conseguiu fortalecer-se com a Política Nacional de Meio Ambiente.

Como apresenta ACSELRAD (2001), a política ambiental governamental que construída classificou os territórios brasileiros dentro de três aspectos:

- Áreas com “potencial de mercado”, ou seja, que possuíam características naturais que minimizariam os custos produtivos e que não causariam grandes impactos visuais ou estéticos. Um clássico exemplo é o Cerrado, que foi sistematicamente desconsiderado enquanto área a ser preservada até meados dos anos 90;
- Áreas ricas em biodiversidade (mesmo que o conceito ainda não existisse, mas a idéia de riqueza genética de áreas adensadas ou cenicamente agradáveis assim às configuravam), dignas de preservação;
- Áreas marginais, relegadas ao “esquecimento” perante as políticas públicas, seja devido ao seu estado avançado de degradação, seja devido a seu baixo potencial econômico.

Esta visão da política ambiental, portanto, ausentava-se da relação entre os movimentos sociais e o território, entre os direitos ambientais das populações locais e mesmo de uma concepção mais ampla de fluxos da biodiversidade. O meio ambiente estava inserido no discurso nacional-desenvolvimentista, onde seu papel era garantir a ocupação técnico-científica da Amazônia e criar áreas com cunho altamente preservacionista.

Mesmo com esta fragilidade, em 1981, com a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente, a legislação brasileira em muito avançou e foi pioneira na elaboração de um arcabouço legal sobre as questões ambientais. Essa lei foi pioneira ao instituir um órgão colegiado de gestão ambiental nacional, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA (CARVALHO, 1999).

Apesar do projeto desenvolvimentista que até o momento norteava o planejamento da nação, percebe-se que houve um gradual avanço na questão ambiental e no seu entendimento enquanto participativa, integrada ao crescimento da nação e transversal às esferas governamentais e aos poderes estatais.

Por sua vez, o movimento ambientalista na sociedade civil se pulverizou em um caleidoscópio de experiências. Rapidamente se instalaram em ONGs protecionistas da Mata Atlântica e da Amazônia, maciços florestais de grande apelo internacional e com alta biodiversidade.

De outro lado, alguns ambientalistas entraram em conjunção com movimentos sociais em vários espectros da realidade brasileira. Desde movimentos contra grandes desastres promovidos por indústrias, passando pelas empresas poluentes e que expunham seus trabalhadores/as às condições ambientais

totalmente insalubres, até a emblemática aliança entre ambientalistas e seringueiros no final da década de 80.

Este momento é um marco para o surgimento do socioambientalismo, que busca observar a questão ambiental como expressão de uma luta social e política. Esta linha de pensamento e ação ambientalista vem aumentando suas colaborações às construções legislativas e às estratégias governamentais, apesar do pensamento conservacionista ainda estar muito arraigado, principalmente nos órgãos do Estado.

A evolução do pensamento ecológico mundial

As primeiras décadas pós-segunda guerra mundial foram de rápido desenvolvimento do sistema capitalista em diversas esferas. No mundo urbano, houve uma maciça expulsão de camponeses para as cidades, um consistente aumento na produção de resíduos (sólidos e esgotos), e exponencial aumento de indústrias e automóveis. Já no meio rural, eclodiu a conhecida “Revolução Verde”, que proporcionou grandes prejuízos para o manejo do solo e um nível sem precedentes de poluição das águas, dos solos e do ar com agroquímicos, além do desmatamento florestal colossal realizado nos países capitalistas tardios. Esse panorama levou a sociedade global a começar a considerar a questão ambiental como um tema relevante e que deveria ser debatido.

Já no campo acadêmico, foi central o papel do Clube de Roma. O Clube de Roma reuniu-se em 1968, composto por acadêmicos, representantes da sociedade civil e membros governamentais. Segundo MAGNOLI (2001), o arcabouço teórico deste Clube residia na idéia de que o planeta é um sistema finito de recursos, submetido às pressões do crescimento exponencial da população e da produção econômica. Cruzando os dados, chegaram à previsão de um futuro colapso do que sistema global. O grupo propôs uma solução: o crescimento econômico zero⁶.

Foi justamente sob essa égide que a Organização das Nações Unidas promoveu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e os Direitos Humanos, em Estocolmo, no mesmo ano.

Enquanto encaminhamentos político-governamentais, a Conferência de Estocolmo não surtiu efeitos consideráveis. Os países de capitalismo tardio sentiram-se desprestigiados, entendendo que os planos submetidos à Comissão preparatória alinhavam-se com as orientações dos países industrializados, desconsiderando suas condições e necessidades (ROSADO, 2000).

Apesar do fracasso no âmbito de acordos internacionais, é importante ressaltar que diversos princípios criados pela conferência de Estocolmo impactaram políticas nacionais de vários países e colaboraram na

⁶ Para aprofundar sobre o estudo do Clube de Roma, analisar o documento *Limites do "Limits of Growth"*, de 1972.

elaboração final da conferência do Rio, em 1992. No que tange o foco deste trabalho, a Convenção de Estocolmo aborda os assentamentos humanos da seguinte forma:

“Princípio 15

Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.”

Em 1982 a ONU retoma o debate ambiental em âmbito mundial, realizando uma conferência de avaliação de Estocolmo. Dessa conferência foi criada a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento⁷. Em 1987 essa comissão produziu o famoso Relatório Brundtland, base para toda a discussão ambiental atual. Este relatório abandonou a visão de “crescimento econômico zero”, do Clube de Roma, e inseriu o “Desenvolvimento Sustentável” como novo paradigma ambiental.

Desenvolvimento Sustentável, por este Relatório, é o *desenvolvimento que promove a exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras (Our Common Future, 1987)*. Percebe-se, no entanto, que esta definição é difusa e aberta, o que favoreceu o descrédito progressivo que surgiu com relação ao termo.

O relatório enfatiza ainda que os problemas do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável se encontram diretamente relacionados com os problemas da pobreza, da satisfação das necessidades básicas, de alimentação, saúde e habitação e de uma matriz energética que privilegie as fontes renováveis no processo de inovação tecnológica (GUIMARÃES, 1991).

Em 1992 a ONU organiza, então, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, mais conhecida como Rio-92. Assim como em Estocolmo, as resoluções finais deixaram a desejar, no que tange a acordos governamentais. No entanto, como resultado da Rio-92, projetou-se de maneira singular o tema ambiental para a pauta política mundial e brasileira, promovendo uma série de reações em cadeia que impactaram profundamente o marco regulatório ambiental brasileiro.

A Declaração do Rio contém 27 princípios, dos quais são destacados os seguintes:

“PRINCÍPIO 5

Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, de forma a reduzir as disparidades, nos padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população.

PRINCÍPIO 10

⁷ Mais conhecida por Comissão Brundtland, devido à presidência da Primeira-ministra Norueguesa Gro Harlem Brundtland

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

PRINCÍPIO 17

A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.”

Fica evidente nestes princípios a intrínseca relação entre conservação do meio ambiente, justiça social e participação democrática nas decisões. Todos os instrumentos de uma política ambiental devem, portanto, terem por prioridade a busca por justiça social e promoverem a plena participação das comunidades e grupos sociais envolvidos.

Instrumentos para a Regulação Ambiental

Para viabilizar a regulação ambiental, alcançando o objetivo do desenvolvimento sustentável, é necessário estabelecer instrumentos que promovam a redução da poluição e da degradação dos recursos naturais (MARGULLIS, 1996).

Podemos dividir os principais instrumentos de regulação ambiental em dois: Instrumentos de Comando e Controle (CEC) e Instrumentos de Mercado ou Econômicos (IM) (MAIMON, 1992).

Quadro 1 – Principais Instrumentos de Regulação Ambiental

Agentes	Diretos	Indiretos
Econômicos	Taxação de efluentes, licenças negociáveis, sistema de restituição	Impostos e subsídios, Insumo/Produto, Subsídios menores ao poluidor
Comando e Controle	Normas e padrão de poluição, licenciamento ambiental	Regulação de equipamentos, processos, insumo e produto

Fonte: Adaptado de MAIMON, 1992,

Os instrumentos tipo CEC são os mais utilizados na maioria dos países, inclusive nos de capitalismo avançado (MARGULLIS, 1996). Estes podem ser definidos como estratégias que impactem diretamente as ações do poluidor, forçando o estudo e planejamento dos impactos ambientais e soluções mitigadoras. Como este instrumento necessita de uma contínua atitude ética por parte do poluidor, seus monitoramentos devem ser contínuos. Assim sendo, para o Estado investir neste instrumento, necessita

ter um forte aparato fiscalizador, com capacidade técnica qualificada para não apresentar pareceres dúbios. Portanto, um órgão ambiental fiscalizador bem estruturado e com alta capilaridade é essencial para possibilitar o cumprimento das regulamentações legais.

Segundo MARGULLIS (1996) os principais Instrumentos Reguladores de Comando e Controle são:

- Licenças ambientais, que autorizam a realização de determinadas atividades impactantes. Em casos que apresentem potencial fortemente danoso, ou em projetos que estejam em áreas mais fragilizadas, podem ser solicitados estudos de impacto ambiental (EIA);
- Zoneamento, que destinada as áreas (zonas) para determinados usos. Está intimamente ligado com os planos de ordenamento local;
- Padrões, onde são estabelecidas taxas aceitáveis de poluição, como descarga de efluentes em rios ou emissão de gases na atmosfera.

Ordenamento jurídico ambiental brasileiro

Constituição Federal

As Constituições brasileiras anteriores à de 1988 não traziam uma arcabouço específico sobre a proteção do meio ambiente natural (SILVA, 2004). Portanto, a Constituição Federal de 1988 é pioneira na abordagem organizada e sistemática desta temática. E mais, trata de maneira ampla a questão ambiental, não a restringindo apenas ao capítulo VI – Do Meio Ambiente (MIRANDA, 2003).

Para o debate sobre reforma agrária e meio ambiente, é fundamental destacar alguns artigos da carta magna brasileira. O artigo 170 determina que a ordem econômica possua como um dos seus princípios a defesa do meio ambiente (inciso VI). Esta é uma consideração fundamental, pois limita a livre iniciativa, impondo-lhe a necessidade de se planejar observando a questão ambiental.

O Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária – da Constituição Federal é, junto com o Capítulo VI, pilar da reflexão sobre questão agrária e ambiental no Brasil. Isto porque este capítulo traz a componente ambiental intrinsecamente ligada com a realização da reforma agrária por meio da desapropriação. O Artigo 184 apresenta as considerações sobre a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. Neste, o imóvel rural que não cumprir a função social da terra estará sujeito à desapropriação, a ser paga como consta neste artigo.

O que vem a ser a função social da terra? O artigo 186 apresenta o conceito:

*“Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
I - aproveitamento racional e adequado;*

*II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;*⁸
III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”

É interessante perceber que o caput do artigo citado acima, garante que "a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente," a estes quesitos supracitados. Em uma releitura atual, portanto, pode-se dizer claramente que toda propriedade rural necessita cumprir uma função social (itens I, III e IV) e ambiental (item II).

Todas as vezes que a propriedade privada é citada como princípio na Constituição ela vem acompanhada de sua necessária função social (Artigo 5, incisos XXII e XXIII e Título VII, artigo 170, incisos I e II). Assim, a propriedade privada, no Brasil, não é um poder absoluto. Por ser uma concessão do Estado a um indivíduo (ou empresa), ela possui uma função além do interesse exclusivo de seu proprietário, que deve ser conservada em qualquer desmembramento ou parcelamento de propriedades, bem como nos próprios assentamentos.

Na C.F, o capítulo específico sobre o meio ambiente está compreendido no item Ordem Social. Portanto, o núcleo normativo do Direito Ambiental está incluso no corpo do Direito Social do Ser Humano (SILVA, 2004). Este capítulo é por demais rico e, para eficiência e objetividade deste trabalho, centrou-se no que tange a regulamentação ambiental.

O inciso IV do artigo 225, da C.F. trata-se de uma ferramenta do licenciamento ambiental, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), que será exigido em instalação de obras ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente. Dessa maneira a constituição incorpora as considerações da Política Nacional do Meio Ambiente.

Código Florestal

O Código Florestal apresenta textos específicos voltados para reforma agrária. Inicialmente, no artigo 8º, fica vedada inserção de áreas de preservação permanente para a distribuição de lotes da reforma agrária. Em outro trecho, no artigo 17, o Código trata especificamente do parcelamento das propriedades rurais, onde as áreas de Reserva Legal podem ser agrupadas em condomínio.

Sobre a Reserva Legal condominial, SILVA (2004) faz ponderações importantes para a doutrina jurídica. Primeiramente, observa que as propriedades necessitam serem contínuas, já que, apesar de não estar explícito na legislação, é evidente a necessidade de um condomínio imobiliário exigir a contigüidade das propriedades condominiais. A percentagem da reserva legal de cada propriedade deve

⁸ Grifo nosso.

também ser respeitada. Caso uma propriedade venha a ter uma parcela abaixo da exigida, a outra propriedade deve arcar com o déficit. Alerta o autor para a necessidade das propriedades recomponem suas reservas legais em caso de desmembramento do condomínio. E, por fim, relembra que esta possibilidade está sujeita a aprovação do órgão ambiental estadual (OEMA).

A resolução do CONAMA nº 369, de 2006, trata especificamente sobre as flexibilizações do Código Florestal exclusivas para a agricultura familiar. Pontos importantes, como a permissão da recuperação de APP e RL com sistemas agroflorestais e a extração de madeira para fins não-comerciais sem necessidade de autorização até um limite estabelecido, tornaram o Código Florestal mais plausível para a agricultura familiar.

Política Nacional do Meio Ambiente

Em 1981 o Brasil homologou uma das leis mais avançadas do mundo no que tange ao meio ambiente. A Lei 6.938 de 21 de agosto de 1981 ficou conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). O objetivo central desta política é a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (Artigo 2º, *caput*).

Os princípios da PNMA, descritos nos incisos I a X, artigo 2º da citada lei, são os seguintes:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.⁹

Para fins do estudo do licenciamento ambiental nas áreas de reforma agrária são importantes os incisos I, II, III, V e VIII. Todos insistem na necessidade de planejamento, controle, prevenção e recuperação. Remetendo-se ao que já foi apresentado acima, pode-se afirmar que essas ações devem ser executadas com base na soberania das comunidades envolvidas nos projetos a serem implantados. A justiça social e o desenvolvimento socioeconômico estão garantidos nos objetivos da PNMA, no artigo 4º: “I - à

⁹ Grifo nosso

compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.

Do Licenciamento Ambiental

O Licenciamento Ambiental (L.A) é o principal instrumento que o PNMA forneceu ao Estado Brasileiro na preservação ambiental. Segundo **FINK et al (2004)** o L.A possui caráter transcendental, já que *“esta forma de agir localmente traduz com precisão um modo de pensar globalmente”*¹⁰.

Segundo **MALHEIROS (1995)**, o licenciamento ambiental apresenta caráter preventivo ou mesmo corretivo, nos casos em que o mesmo se faz necessário em empreendimentos consolidados anteriormente às regulamentações específicas. Defende ainda que o licenciamento ambiental encontra-se em consonância com o Princípio da Precaução (Princípio nº 15), estabelecido formalmente na Rio-92.

Portanto, o L.A possui papel estratégico na gestão ambiental, pois seu caráter preventivo possibilita o estabelecimento de mecanismos de controle ambiental nos empreendimentos que possam vir a comprometer a qualidade do meio ambiente.

A primeira regulamentação sobre o Licenciamento Ambiental na esfera nacional é a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) Nº 01 de 23/01/1986, que trata sobre o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Posteriormente a Resolução nº 11/86, incluiu, no Inciso XVII, os projetos agropecuários de área maior de 1.000 ha.

A Resolução do CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997 é a que trata de maneira mais detalhada sobre o L.A. Esta Resolução *“promove a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no Licenciamento Ambiental”*. No Inciso I, do Artigo 1º, define o Licenciamento Ambiental *“como 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 efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.”*

As resoluções do CONAMA sobre o licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária

Em uma análise das resoluções do CONAMA, verifica-se que entre 1985 e 2001 poucas foram as que tinham como objetivo definir um procedimento de licenciamento específico para algum setor. As raras

¹⁰ Para uma reflexão filosófica, aprofundar em “Ethos Mundial, Um consenso mínimo entre os humanos” de Leonardo Boff.

exceções se restringem a áreas de altíssimo impacto ambiental, como a extração mineral e de combustíveis, obras do sistema elétrico e saneamento básico.

Com exceção de uma resolução sobre irrigação, os assentamentos rurais são o primeiro objeto de resolução de todo o complexo universo de “projetos agropecuários”. Essa realidade levou muitos movimentos sociais de luta pela reforma agrária a reconhecerem esta medida como mais um impedimento para o avanço desta política no campo brasileiro. Enquanto gigantescos projetos de soja, cana-de-açúcar, algodão, eucalipto e pinus não mereceram atenção do CONAMA, o licenciamento da reforma agrária foi o objeto da resolução nº 289 de 2001.

Principais pontos da Resolução nº 289

A primeira especificidade da resolução é a definição de apenas duas licenças ambientais: a Licença Prévia, para todas as áreas que viriam a ser destinadas para a reforma agrária após a resolução, e a Licença de Instalação e Operação, que deveria ser aplicada aos antigos assentamentos (em torno de 6 mil em todo o Brasil) e aos novos.

O artigo 4º demonstra o bom senso do legislador, ao entender que durante o trâmite burocrático das licenças as famílias necessitam ter acesso à produção mínima, que garanta a sua sobrevivência, sem, no entanto, causar danos consideráveis ao ambiente. Assim, autorizam a supressão de vegetação ou uso alternativo do solo anteriormente a emissão da LIO.

Já os artigos 5º e 6º demonstram as possibilidades de unificar o processo de licenciamento de assentamentos que impactem uma mesma área. Nos casos de assentamentos de baixo impacto ambiental, o OEMA pode instaurar um procedimento de Licenciamento Ambiental simplificado, como prevê o artigo 11º. O controle social está fragilmente instituído no artigo 12º.

Há, ainda, uma tentativa de sensibilização dos OEMAs nos artigos 13 e 14, onde se recomenda a prioridade a análise dos projetos de assentamento, bem como a busca por interação entre os diferentes órgãos ligados a esta política. Entretanto, estas são meras recomendações, que acabam por se tornarem letras mortas para a maioria dos órgãos estaduais, como vê-se nas análises qualitativas da aplicação desta resolução.

Avaliações institucionais sobre a Resolução nº 289

Em outubro de 2003, diante de uma série de problemas na execução desta resolução, o Ministério Público Federal convocou o INCRA, o IBAMA, o MDA e o MMA para assinarem um Termo de

Ajustamento de Conduta - TAC. Este termo estruturou uma seqüência de ações que deveriam ser feitas entre as partes, tais como levantamento rigoroso da situação do licenciamento dos assentamentos e a priorização nos OEMAs para os assentamentos, entre outros.

Em 2003 a Secretaria de Qualidade dos Assentamentos Humanos (SQA) do Ministério do Meio Ambiente elaborou um **Relatório Parcial** sobre a execução da legislação. Este identificou uma série de dificuldades com relação à aplicação da resolução, tais como: cumprimento dos prazos, excessivo número de documentos requeridos pelos OEMAs, falta de recursos financeiros, falta de integração entre os atores envolvidos, capacidade operacional de toda a natureza e diversidade regional.

A metodologia utilizada para construir o Relatório Parcial não incluiu uma consulta aos beneficiários diretos do Licenciamento, que são os próprios assentados. Esta participação foi programada para um segundo momento, por meio de seminários, que complementariam o Relatório Final da SQA. Baseou-se, então, na consulta, via questionário, às 27 OEMAs e IBAMA Sede. Uma parcela de 75%, equivalente a 21 OEMAs, respondeu ao questionário.

Em novembro de 2005 a SQA elaborou o **Relatório Final**. Neste, a metodologia incluiu, além de formulários enviados às instituições, um seminário nacional sobre a temática com a participação de movimentos sociais. Os resultados apresentados neste relatório pouco diferem dos apresentados no relatório parcial.

A resolução nº 387 de 2006

Com a clara ineficiência da resolução nº 289, o CONAMA lançou uma nova resolução, com o intuito de simplificar o processo de licenciamento ambiental nos assentamentos. A resolução nº 387 foi motivo de embates na plenária deliberativa do CONAMA, conforme as notas taquigráficas da sessão. No entanto, o texto resultante contou com algumas alterações importantes para a efetivação deste procedimento da política ambiental.

A maior modificação desta resolução foi a aceitação, pelos órgãos ambientais, dos documentos já construídos pela rotina do INCRA, como o Laudo Agrônomico e o Plano de Desenvolvimento do Assentamento. Outra modificação importante foi o maior detalhamento sobre quais as bases para se considerar um assentamento passível de processo de licenciamento simplificado, no artigo 4. Por fim, o artigo 12 traz a possibilidade de criação de uma comissão composta pelos beneficiários do assentamento, que poderão acompanhar todo o processo de licenciamento.

Execução e avaliação da resolução nº 387

Mesmo com as alterações, o procedimento de licenciamento ambiental dos assentamentos continuou sem ser executado. No final de 2007 o Tribunal de Contas da União emitiu um acórdão, proibindo qualquer instalação de novos assentamentos e o repasse de créditos para antigos assentamentos que não possuem licenciamento ambiental.

Com a pressão de todos os movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores rurais, o INCRA promoveu uma série de 08 oficinas, nas quais foram articulados movimentos sociais, superintendências regionais do INCRA e órgãos estaduais de meio ambiente de todos os estados brasileiros.

Em síntese, levantados seis eixos de problemas (VIANNA *et al.*, 2009) que transformam o licenciamento ambiental em um entrave burocrático para a reforma agrária, ao invés de um procedimento que auxilie na construção de uma reforma agrária sustentável.

O primeiro eixo diz respeito à **capacidade institucional**, que são as carências presentes nas instituições envolvidas no procedimento de licenciamento ambiental, com fragilidades de caráter financeiro, logístico, recursos humanos e outros. Segundo VIANNA *et al.* (2009), este eixo representou 29% dos problemas identificados nas oficinas.

O segundo eixo diz respeito à **articulação institucional**, que compreender a dificuldade de relação com outros órgãos e esferas públicas, como as prefeituras, bem como com políticas gerais, como o zoneamento ecológico econômico e a relação com unidades de conservação próximas. Os problemas aglutinados nesse eixo correspondem a 20% dos levantados (VIANNA *et al.* 2009).

Compreendendo 17% dos problemas sistematizados nas oficinas (VIANNA *et al.* 2009), o eixo **aspectos normativos** reúne as questões relacionadas às normas internas e externas dos órgãos envolvidos. Trata também sobre excesso de burocracia, custo elevado das licenças ambientais e ausência de procedimentos e responsabilidades em cada órgão.

O quarto eixo, **passivo ambiental**, são os problemas relativos à reserva legal e às áreas de preservação permanente. Neste eixo estão reunidos os problemas relativos ao passivo ambiental deixado pelos latifúndios e ao alto custo para recuperação destes. Representa, segundo VIANNA *et al.* (2009), 15% do total de problemas apontados nas oficinas.

Por sua vez, o quinto eixo trata sobre **capacitação e extensão rural**, referindo-se às carências dos assentados e das áreas técnicas dos órgãos no que diz respeito à capacitação, conhecimento tecnológico e metodológico e acesso à extensão rural, sempre dentro da perspectiva de uma extensão rural com

perspectiva ecológica. Igualmente ao quarto eixo, 15% dos problemas levantados referem-se a este tema (VIANNA et al, (2009),).

Por último, o sexto eixo trata sobre o **modelo de assentamento**, reunindo questões como a necessidade de implantação de modelos de assentamentos adequados às características ambientais regionais, às aptidões agrícolas e econômicas das diversas regiões do país. Apenas 4% dos problemas levantados nas oficinas referiam-se a este bloco.

Adequações necessárias à legislação sobre o licenciamento ambiental da reforma agrária

Percebe-se, tanto a partir das avaliações realizadas sobre a resolução 289/01 quanto sobre a resolução 387/06 alguns elementos que são estruturantes para o debate sobre o licenciamento ambiental das áreas de reforma agrária.

Primeiramente, percebe-se que mais de 70% dos problemas na execução da resolução do CONAMA estão diretamente ligados à capacidade dos órgãos ambientais e do próprio INCRA. Por um lado, os OEMAs não possuem qualquer histórico de relação com o campo, o que se agrava quando se fala da agricultura camponesa. Portanto, além do sucateamento dos órgãos de meio ambiente, não há *espertiz* nestes para desenvolver um procedimento de licenciamento rápido, democrático-participativo e eficiente do ponto de vista da justiça social.

Por outro lado, historicamente o INCRA não buscou garantir a incorporação da matriz ecológica na organização-reorganização da estrutura fundiária brasileira. Essa negligência levou a inúmeros equívocos técnicos na implantação de centenas de assentamentos rurais. Por fim, o diálogo entre ambos os órgãos, quando não foi inexistente, permaneceu bastante tensionado.

Em segundo lugar, observa-se que não há resistência por parte das famílias assentadas – ou de suas organizações sociais – com o mérito do licenciamento ambiental. Em nenhum dos eixos ou em seus detalhamentos, tanto nos relatórios parciais da SQA quanto no mais recente relatório, não há relatos expressivos sobre a recusa por parte de assentados na realização do licenciamento ambiental. Ao contrário, o baixo número de problemas envolvendo diretamente os assentados permite supor que estes estão dispostos a realmente efetivar a essência do licenciamento ambiental, desde que o Estado cumpra suas responsabilidades (tanto administrativas, quanto no âmbito das políticas públicas).

Há, ainda, duas observações que devem ser consideradas para o aprimoramento do licenciamento ambiental das áreas de reforma agrária. A primeira é estrutural e, no entendimento deste trabalho, deve ser o principal foco de ação para garantir a legitimidade do licenciamento ambiental como instrumento

factível da política nacional de meio ambiente.

Trata-se do procedimento de licenciamento simplificado. Já configurada na resolução, esta adaptação do procedimento ortodoxo é fundamental para o êxito da política ambiental atrelada à política agrária. Onde havia apenas uma única lavoura de soja convencional, hoje moram e produzem centenas de famílias. Mesmo com o condicionamento produtivo imposto pelos agentes financeiros graças ao atual PRONAF, é de se presumir que a agricultura camponesa possua uma mínima diversificação, o que, em hipótese, seria mais interessante para a ecológica local. Este é um pleito que deve ser analisado com profundidade, com parâmetros ecológicos bem estabelecidos.

O procedimento simplificado deve ser adotado, na avaliação deste autor, baseando-se nos argumentos citados nas laudas anteriores, levando-se em conta duas questões fundamentalmente: número de famílias – definição baseada em cima do módulo rural e não apenas em valores absolutos de hectares – e a matriz produtiva-tecnológica que a comunidade irá optar. Em casos de opção aos paradigmas agroecológicos, a tendência deveria ser de tornar o procedimento convencional em um simplificado. Deve ser incorporada na análise preliminar à licença prévia um relatório sobre a situação ambiental do imóvel recém adquirido ou retomado pelo INCRA. Com base neste relatório e no diálogo metodológico com as famílias deve ser feito também o encaminhamento para licenciamento simplificado, desde que o assentamento venha representar um avanço ecológico e social frente ao latifúndio.

Outro elemento que deve ser levado em conta é a utilização da microbacia-hidrográfica como unidade de gestão de assentamentos próximos.

O uso da bacia hidrográfica como unidade de estudo e gestão ambiental, para o gerenciamento das diferentes formas de ocupação e uso das diversas potencialidades ambientais, têm como objetivo planejar, coordenar, executar e manejar as melhores formas de apropriação e exploração desses recursos ambientais. Este manejo deve propiciar o desenvolvimento sócio-econômico das suas respectivas populações e a sustentabilidade dos recursos ambientais, diminuindo ou evitando a degradação da qualidade de vida.

Por fim, é fundamental a participação dos reais beneficiários do assentamento, que são as famílias camponesas. Apesar de para o procedimento de licenciamento o empreendedor ser o INCRA, os impactos – benéficos e negativos – do licenciamento será sentido pelas famílias. Em última instância, as condicionantes do licenciamento deverá ser cumprida pelas famílias assentadas, com o apoio do INCRA, do OEMA e de outros órgãos. Portanto, as famílias devem ter o direito de serem co-autoras do processo de licenciamento, descartando o papel apenas consultivo que a atual legislação às imprime.

Considerações Finais

O século XXI iniciou-se com uma crise sistêmica do modo de produção capitalista, expressa pelas crises energética, alimentar, financeira e climática-ecológica. Todas tem o mesmo fundo, que é a necessidade constante e ampliada de acumulação capitalista, a qual desenvolveu, como jamais em outro período da história humana o que o grande pensador húngaro István Meszaros recorrentemente chama de forças produtivas destrutivas.

Enquanto a humanidade não promova uma mudança profunda de modo de produção, urge engendramos novos paradigmas que possam sinalizar o futuro que poderá ser construído de forma cooperada entre todos os seres humanos. E um dos alicerces desta nova sociedade é a questão ambiental.

O antigo antagonismo entre produção (seja agrícola, seja industrial) e natureza, alimentado pelos modelos desenvolvimentistas do século XX e pelo que ficou conhecido como “mito da natureza intocada” (DIEGUES, 1996), necessita ser superado por uma síntese baseada na integração da produtividade com a conservação ambiental. Convencionou-se chamar isto de sustentabilidade, mas dada a vulgarização deste termo, com até mesmo a sua utilização em vários casos flagrantes de violência contra a sociedade e contra a natureza, deve-se construir outro conceito ou resignificar o antigo.

O licenciamento ambiental necessita ser um procedimento forjado dentro da realidade do país e da região onde será desenvolvido. Não pode estar alheio à materialidade do campo brasileiro, que possui a maior concentração fundiária do mundo. Também não deve ignorar o descaso histórico do Estado brasileiro com a agricultura camponesa, sistematicamente impedida do acesso à assistência técnica, a crédito adequados, a sistemas de comercialização eficientes e a pesquisas adaptadas a sua forma de produção (subjativa e objetiva).

Portanto, este importante instrumento da política nacional de meio ambiente deve ser o propulsor da mudança de paradigma produtivo das novas comunidades rurais, estimulando a soberania popular nos novos territórios e transição de sistemas destruidores da natureza para formas de produzir eficientes e integradas com a natureza. O licenciamento ambiental não pode mais ser um entrave para o avanço da reforma agrária. Ao contrário, deve ser um dos pilares para a justiça social no campo, que busca garantir desenvolvimento econômico, transformação social e equilíbrio ambiental.

Bibliografia

ACSELRAD, H. **Políticas ambientais e construção democrática**. O Desafio da

Sustentabilidade. *In*: Um debate sócio ambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

AMIN, S. & VERGOPOULOS, K. **A questão agrária e o capitalismo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 1977.

BOFF, L. **Ethos Mundial**: Um consenso mínimo entre os humanos. Brasília: Letraviva, 2000.

BORGES, F. C. **Origens históricas da propriedade da terra**. *In*: STEDILE, J. P. (org). A questão agrária no Brasil: o debate tradicional: 1500 - 1960. Vol. 1. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 259-282.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 30 de novembro de 1964.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Dispõe sobre o Código Florestal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 16 de setembro de 1965.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 02 de setembro de 1981.

CARVALHO, E. M. de. Tutela penas do patrimônio florestal brasileiro. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 1999.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo, Editora HUCITEC: 1996.

ESTERCI, N., VALLE, R. S. T. do. **Reforma Agrária e Meio Ambiente**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

FINK, D. R, ALONSO JUNIOR, H, DAWALIBI, M. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. São Paulo: Forense Universitária, 2004.

GUIMARÃES, A. P. **As três frentes da luta de classes no campo brasileiro**. *In*: STEDILE, J. P, org. A questão agrária no Brasil: o debate tradicional: 1500 - 1960. Vol. 1. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 259-282.

GUIMARÃES, R. P. **A assimetria dos interesses compartilhados**: América Latina e a agenda global do meio ambiente. *in*: Ecologia e política mundial.

LEIS, H. R. (org.). Rio de Janeiro, Vozes/FASE, 1991.

MAGNOLI, D. **O Protocolo de Kyoto e a terceira etapa da ecodiplomacia.**

Revista Pangea, 2001. Disponível em:

http://www.clubemundo.com.br/revistapangea/show_news.asp?n=56&ed=1, acessado em 20 de setembro de 2006.

MAIMON, D. **Ensaio sobre Economia do Meio Ambiente.** Rio de Janeiro, APED Editora: 1992.

MALHEIROS, T. M. M. **Análise da efetividade da avaliação de impactos ambientais como instrumento da política nacional de meio ambiente: sua aplicação em nível federal.** Rio de Janeiro: COOPE/UFRJ, 1995.

MARGULIS, S. Texto para discussão nº 437. **A Regulamentação Ambiental: Instrumentos e Implementação.** Brasília: IPEA, 1996. 42p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Relatório sobre a aplicação da resolução CONAMA nº 289/2001: diretrizes para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária.** MMA/SQA: Brasília, 2005.

MIRANDA, G. de. **Direito Agrário e Ambiental.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

ROSADO, D. L. **Licenciamento Ambiental Federal: Procedimentos, Problemas e Avanços.** Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2000.

SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional.** 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2004.

STEDILE, J. P. org. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional: 1500 - 1960.** Vol. 1. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future.** Oxford: Oxford University Press, 1987.

VIANNA, F, MARQUES, I. C. N, DALDEGAN, J, OLIVEIRA, L. R, MÉLO, T. S. **Relatório das oficinas sobre licenciamento ambiental dos projetos de assentamento do programa nacional de reforma agrária.** Brasília, INCRA/MMA: 2009.