

**BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DO  
ASSENTAMENTO ROSELI NUNES: DIVAGANDO SOBRE ALGUMAS QUESTÕES  
JURÍDICAS**

**BRIEF COMMENTARY ON THE PROCESS OF ADJUSTMENT OF LAYING  
ROSELI NUNES: DREAMING ABOUT SOME LEGAL ISSUES**

Mirtha Dandara Baltar  
Tatiana Cotta Gonçalves Pereira

**Resumo**

O presente artigo propõe algumas reflexões sobre o procedimento de regularização fundiária de um assentamento rural no estado do Rio de Janeiro, como parte da política de reforma agrária do governo federal, institucionalizada pelo INCRA e impulsionada pelo MST. Nele, as autoras procuram abordar as normas jurídicas que criaram a concentração fundiária no Brasil, bem como destacam os principais desafios enfrentados na regularização do assentamento rural Roseli Nunes. Nesse sentido, o artigo busca abordar a doutrina jurídica e legal das questões que permeiam esse longo processo, desde a desapropriação, o parcelamento e o licenciamento ambiental da propriedade rural, sem perder de vista os princípios socioambientais que norteiam tal processo. O entendimento dicotômico que opõe a reforma agrária ao meio ambiente tentará ser superado, na medida em que se vislumbra o assentamento como modelo de reprodução do sistema agroecológico. O objeto de estudo partiu de trabalho desenvolvido pelo Núcleo Interdisciplinar de Agroecologia, da UFRRJ, com o Assentamento Roseli Nunes.

**Palavras-chave: Propriedade Rural; Regularização Fundiária; Reforma Agrária**

**Abstract**

This article offers some thoughts about the procedure of land regularization of a rural settlement in the state of Rio de Janeiro, as part of agrarian reform policy of the federal government, institutionalized by INCRA and driven by MST. Through it, the authors seek to address the the legal rules created land concentration in Brazil, as well as highlight the key challenges faced in the regularization of rural settlement Roseli Nunes. In this sense, the article seeks to address the legal doctrine and legal issues that permeate this lengthy process from expropriation, splitting and environmental licensing of rural property, without losing

sight of the principles that guide such environmental process. The dichotomous understanding that opposes land reform the environment attempt to overcome, in that the nesting is envisaged as a model for reproducing agroecosystem. The object of study was based on work done by the Interdisciplinary Center for Agroecology, the UFRRJ with the Settlement Roseli Nunes.

**KEYWORDS:** Rural property; Land Regularization; Agrarian Reform

## **1. Introdução**

A proposta deste artigo é entender melhor os principais entraves enfrentados pelos assentamentos rurais no momento de seu estabelecimento, desde a vistoria, perpassando pela desapropriação, ocupação, imissão de posse, sob o enfoque do Licenciamento, sem deixar de mencionar outras dificuldades para a concretização desse direito de fruição da terra<sup>1</sup>, tal como a dificuldade do parcelamento do solo em matéria topográfica.

Nossa análise adota como referência o procedimento de regularização do assentamento Roseli Nunes, localizado em Barra do Piraí, estado do Rio de Janeiro. No que tange ao processo de consolidação desse assentamento, vamos analisar alguns institutos jurídicos, com ênfase no Licenciamento Ambiental, procedimento administrativo que visa tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, ora em andamento. Por outro lado, não deixaremos de observar os atrasos ocasionados por esse procedimento, bem como outros, para o efetivo cumprimento da política de reforma agrária.

Esse debate acerca da problemática do Licenciamento Ambiental para os assentados rurais surgiu a partir de reuniões do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão Científica e Tecnológica em Agroecologia- NIA- da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, campus Seropédica. Dessa forma, cabe uma síntese da metodologia de trabalho desenvolvido no mesmo.

Inicialmente, a metodologia trabalhada se baseou em pesquisa bibliográfica de assuntos relacionados à temática, com análise e leitura de diversas produções acadêmicas, livros, resoluções e leis, concernente à questão ambiental agrária. Atrelado a isso, ao longo desse ano de existência do NIA, seminários foram ministrados e experiências – dos mais diversos campos de conhecimento – foram trocadas. A marca desses encontros sempre foi a interdisciplinaridade.

Em fevereiro de 2012, depois de analisarmos projeto do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Roseli Nunes, realizado pela Cooperar, homologado pelo INCRA em 2011,

---

<sup>1</sup> Acentuamos a questão da fruição, pois nem sempre os assentados recebem título de propriedade, como no Assentamento Roseli Nunes, ora investigado, em que o título dos assentados é uma Concessão de Uso.

foram definidas diretrizes para o trabalho de campo. Em março, o grupo conheceu um pouco mais de perto a realidade dos assentados. Em abril, o grupo retornou para aplicação de questionários semiestruturados, todavia, ainda não restou possível a finalização das entrevistas com as 32 famílias assentadas<sup>2</sup>.

Até o presente momento, o grupo se dedicou, também, à produção de vídeos e cartilhas educativas, que possam desenvolver o conhecimento técnico dentro da comunidade assentada, com o intuito de auxiliá-la em sua produção. Nesse sentido, vale destacar o vídeo de construção de uma caixa d'água de baixo custo.

No contato inicial junto à comunidade, que ocupou a Fazenda desde 2006, identificamos que os assentados tão somente tinham acessado o crédito inicial de fomento, para insumos e alimentos e que o crédito produtivo do Programa Nacional da Agricultura Familiar – PRONAF - estava distante dos seus sonhos mais otimistas<sup>3</sup>. Para entendermos melhor o atraso, uma comissão foi designada para investigar junto ao INCRA o processo de Licenciamento e parcelamento do solo, que estavam pendentes. Este artigo nasceu dessa busca, porque queríamos conhecer melhor esse primeiro procedimento administrativo que acaba travancando a vida dessas famílias beneficiadas com a política de reforma agrária.

## **2. Processo histórico da ocupação de terras no Brasil**

Antes de nos debruçarmos sobre o processo de Licenciamento em assentamentos rurais, a menção histórica é imprescindível para a compreensão da necessidade de reforma agrária, hoje, para um país do tamanho do Brasil. Nesse sentido, muitos autores são unânimes ao afirmar que a estrutura agrária brasileira fincou suas raízes no direito português, uma vez que, quando começou o processo de colonização não foi elaborada legislação específica para a colônia. Na época, as leis lusitanas vigoraram e estabeleceram a maneira de adquirir, exercer, conservar, alienar e perder as terras.

Antes mesmo da descoberta da Terra de Vera Cruz, nossas terras pertenciam ao rei de Portugal, por força dos Tratados de Alcaçovas (1479) e de Tordesilhas (1494). Nessa perspectiva, segue relato:

---

<sup>2</sup> Muito em virtude do movimento grevista que a UFRRJ aderiu em 17 de maio e que se encontra até agora.

<sup>3</sup> O crédito do PRONAF é o mais desejado pelos assentados, pois ele é específico para agricultores familiares e assentados da reforma agrária, podendo ser usado para financiar projetos individuais ou coletivos. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, e financia o custeio da safra ou atividade agroindustrial, seja para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários.

No Brasil todas as terras foram, originariamente, públicas, por pertencentes à Nação portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas para os particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. (MEIRELLES, 1995, p.455)

Dessa maneira, todas as terras que pertenciam aos índios, que aqui viviam, passaram a pertencer à coroa portuguesa, o que iniciou um processo de concentração da propriedade do solo nas mãos da realeza. Contudo, como o Brasil era longe e precisava ser explorado em favor de Portugal, este, para não perder o domínio sobre essas terras, seja por conta da ambição de outros países, seja pelos próprios colonos, passa a distribuir sesmarias para administração de particulares.

O regime sesmarial durou, assim, de 1530 a 1821. Ele foi adotado a partir da divisão do Brasil em Capitanias Hereditárias e a implementação, com adaptações, da Lei das Sesmarias portuguesa. A idéia central era a utilização da terra, principalmente para a produção de alimentos e açúcar. Nesse sentido, o proprietário que não utilizasse a terra para a produção e a semeasse, perderia seu direito à mesma, tendo que repassá-la a outro agricultor que tivesse interesse em cultivá-la. Este modelo concentrou várias extensões de terras nas mãos de poucos titulados, iniciando nosso histórico processo de desigualdade no acesso à terra e à propriedade da terra.

Posteriormente, durante o período colonial, vigorou um regime de posse livre, sem efetivo registro da propriedade, que conviveu também com as sesmarias confirmadas em vista do cumprimento das cláusulas resolutivas. No período de 1822 a 1850 durou esse segundo sistema que suspendeu a distribuição de sesmarias, naquele momento, dono era o posseiro que explorava e beneficiava sua terra.

O terceiro período foi marcado pela edição da Lei de Terras, em 1850, já no período monárquico. A partir dessa lei ficaram proibidas as aquisições de terras por mera posse, sendo imprescindível a Escritura de Compra e Venda. Assim, ocupar a terra, seja pública ou particular, sem licença do dono, passou a ser conduta criminalizada, o que impossibilitou o acesso à terra para quem detinha como capital tão somente sua força de trabalho, excluídos ficaram os camponeses, silvícolas e negros (convenientemente essa lei precedeu a Lei Áurea).

Em 1891, com o advento da República, não houve muita mudança na situação fundiária do país. A nova Carta Constitucional não provocou muitas mudanças, mantendo o direito de propriedade absoluto da Lei de Terras. Posteriormente, o Código Civil de 1916, resultante de um país eminentemente agrário, a contrário senso não promoveu muito as

questões agrárias, contudo, alguns institutos – como os contratos agrários, usucapião e direito de vizinhança – foram desenvolvidos.

Na década de 1950, organizações de trabalhadores – como as Ligas Camponesas do Nordeste, União dos Lavradores Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) – começam a se fortalecer e apresentar propostas de reformas sociais, em especial a reforma agrária.

O governo João Goulart assumiu algumas bandeiras dos trabalhadores rurais, bem como chegou a tratar de alguns casos de desapropriação por interesse social, todavia, o medo vermelho prevaleceu, o que ensejou o golpe militar.

Apesar disso, a fim de amenizar as desigualdades sociais, a concentração de terras, bem como impedir o avanço comunista, foi justamente durante a ditadura militar que se estruturaram instrumentos jurídicos necessários para uma reforma. Destacamos, assim, a Emenda Constitucional nº 10/1964, que inseriu a possibilidade de desapropriação de propriedade territorial rural, tratada por nós no caso concreto do assentamento Roseli Nunes.

No mesmo ano dessa Emenda, aprova-se o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) que delineava uma política de reforma agrária a ser seguida, no intuito de promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos, pelo menos em tese. No presente Estatuto, além de definir a Reforma Agrária, a Política Agrícola, estabeleceu também requisitos essenciais para que uma propriedade cumprisse sua função social<sup>4</sup>. Com base na função social da propriedade, o Estatuto atacava os latifúndios, através de penalizações para quem concentra propriedade para fins especulativos, com combate aos minifúndios referentes a contratos entre vivos e sucessão causa morte (por meio do estabelecimento da fração mínima da propriedade em seu artigo 65).

Em meio à ditadura militar, podemos destacar o fortalecimento do MST, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que ganhou visibilidade no final da década de 70. Esta Organização Não Governamental surgiu nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, quando agricultores que perderam suas terras começaram a ocupar latifúndios. Segundo Wellington Pacheco Barros, no início, esta ONG era vinculada ao PT e a ala Progressista da

---

<sup>4</sup> Art.2º, §1º da Lei: § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Igreja Católica, hoje, seus recursos são derivados de doações da Igreja, bem como das contribuições de 2% sobre a produção dos colonos já assentados.

O MST visa três grandes objetivos: o acesso à terra, a reforma agrária e uma sociedade mais justa. Dentre suas reivindicações estão: expropriação das grandes áreas nas mãos de multinacionais, o fim dos latifúndios improdutivos, definição de uma área máxima de hectares para a propriedade rural. Tendo em vista o fracasso dos últimos 30 anos, quanto aos projetos de colonização, o MST também é contrário aos mesmos, bem como defende uma política agrícola voltada para o pequeno agricultor, entre outras propostas, o MST também luta pela destinação dos tributos referente ao Imposto Territorial Rural (ITR) direcionada tão somente para Reforma Agrária.

Por que destacamos o MST? A resposta para essa pergunta está na ocupação resultante do assentamento Roseli Nunes, que fora organizada, bem como está sob a coordenação de pessoas ligadas ao movimento.

### **3. A função socioambiental da propriedade privada rural**

Não há como pensar a questão agrária no Brasil desvinculada da questão do acesso à propriedade privada da terra, uma vez que, em termos jurídicos, somente através da compra e venda se adquire um pedaço do solo, seja para morar, seja para cultivar. Assim, conforme relatado acima, o Brasil criou e aplicou leis que ao longo da História concentraram as terras nas mãos de ricos proprietários, alijando deste processo muitos trabalhadores rurais, o que gerou uma série de conflitos fundiários, conhecidos no mundo todo.

Desta forma, nossa legislação passou a utilizar a função social e ambiental da propriedade privada como princípio orientador da questão. A idéia de função social da terra aparece pela primeira vez justamente no Estatuto da Terra, conforme anteriormente explicitado. Convém lembrar, entretanto, que o direito de propriedade é garantia constitucional, devidamente protegido pelo art.5º, XXII, da CRFB, mas submetido à uma função social, especificada no art. 5º, XXIII, da mesma. Dessa forma, é lícito ao Estado intervir quando a propriedade não cumprir essa função, de modo a atuar conforme os reclamos de interesse público, através da desapropriação, por exemplo.

Embora não se saiba claramente no que consiste a função social da propriedade, uma vez que se trata de princípio, e, portanto, norma de conteúdo valorativo que pode incidir em muitas situações jurídicas, sempre concretizando a dignidade da pessoa humana, é possível defender que:

A partir de então, a titularidade da situação proprietária passa a implicar para o seu titular no respeito às situações não proprietárias. É importante destacarmos que a ideologia funcionalista está ligada à noção de satisfação de interesse alheio (alteridade) ou interesse objetivo que não necessariamente se opõe ao interesse exclusivamente próprio do titular, mas pode superá-lo. Função ganha o sentido de satisfação de uma necessidade. O titular do direito de propriedade privada sobre a terra é também responsável, ao lado do Poder Público, pela satisfação de necessidades vitais de alimento e moradia de não proprietários (ALFONSIN, 2003). Noção de interesse que se aproxima do art. 3º do CPC e de todo o ordenamento relacionado aos interesses difusos. Não somente o Poder Público, mas também qualquer particular ou organização de natureza privada podem exigir administrativa ou judicialmente o cumprimento dos deveres impostos ao proprietário. (PEREIRA e MOÁS, 2012, p.115)

Assim, para além da função social implicar no reconhecimento dos não proprietários ao acesso à terra, a preocupação com a preservação ambiental alcançou os imóveis rurais na segunda metade da década de 80, ampliando a dimensão do princípio. Hoje, cumprir a função social da propriedade também inclui a respeito à natureza, bem como as áreas ambientalmente protegidas.

Nesse sentido, é interessante notar como o conceito de multifuncionalidade da agricultura (CAZELLA, BONNAL e MALUF, 2009) se coaduna com a função socioambiental da propriedade rural. Segundo os autores, a agricultura deve deixar de ser percebida apenas pelo seu viés econômico, pois possui outras funções, que seriam: a reprodução socioeconômica das famílias rurais; a promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade; manutenção do tecido social e cultural e a preservação dos recursos naturais e da paisagem rural.

Toda essa criação pode ser visualizada no capítulo III do Título VII da Constituição Federal de 1988, que trata especificamente da *Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*. O art.184 trata de espécie de desapropriação sanção, em que o não cumprimento da função social é suficiente para motivar a desapropriação; e o art. 186, I e II da CFRB procura esclarecer o que seria tal cumprimento expressando a justaposição da função social e ambiental.

A desapropriação da Fazenda CESBRA, onde está atualmente o Assentamento Roseli Nunes, ocorreu pelo não cumprimento da sua função socioambiental, uma vez que adentrara em Área de Preservação Permanente (APP), bem como plantava em larga extensão eucalipto, sem o tratamento adequado do solo. A produtividade não mais alcançava bons níveis, e o MST, tomando conhecimento da situação, notificou o INCRA para que vistoriasse o local, uma vez que sem assim proceder, poderia adiar o estabelecimento legal do assentamento, conforme estudaremos mais profundamente a seguir.

#### 4. Reforma Agrária sob a forma de desapropriação

Como já mencionado, o processo de ocupação de terras ao longo dos séculos se deu em benefício da concentração fundiária, ou seja, há um pequeno número de proprietários na posse de milhões de hectares de terra, em contrapartida, um grande número de pequenos e médios agricultores que possuem alguns poucos hectares<sup>5</sup>.

De outro lado, com o passar do tempo, a sociedade não mais ficou inerte ante essas injustiças sociais, na mesma medida em que as pressões dos movimentos sociais cresciam. Diante desse questionamento da estrutura fundiária, tornou-se mais do que necessário que o Estado brasileiro tomasse medidas tendentes a redistribuir, bem como reordenar essa estrutura, a partir de um processo denominado Reforma Agrária.

Tendo em vista o artigo 1º, §1º, do Estatuto da Terra, podemos observar um conceito normativo para Reforma Agrária: “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 ao aumento de produtividade”. Afora todas as possíveis críticas sobre a abertura desse conceito, nos interessa aqui destacar que a redistribuição das terras para fins de promoção da reforma agrária pode ocorrer por três caminhos, são eles:

A primeira possibilidade para auferir terras seria a destinação das terras devolutas da União e dos Estados membros e dos Municípios, observada a competência de cada ente federativo para fazê-lo, com base no art. 9º da Lei nº 4.504/64 e art.13 da Lei nº 8.629/93. Outra possibilidade se refere à compra e venda de imóveis rurais com destinação específica, com fulcro no decreto nº433/1992, uma vez que este autoriza o INCRA a ultimar este processo, com escolha prévia da propriedade adequada aos projetos de assentamento juntamente com os devidos estudos de viabilidade econômica.

Por último, temos a promoção da reforma agrária através da desapropriação por interesse social, sobre a qual iremos nos debruçar um pouco mais, tendo em vista o caso concreto estudado.

Desapropriação é o ato mais radical de intervenção do Poder Público na propriedade privada, uma vez que retira tal direito fundamental do particular. Segundo MEIRELLES (1996, p.512) se trata de

---

<sup>5</sup> Menos de 50 mil proprietários rurais possuem áreas superiores a mil hectares e controlam 50% das terras cadastradas. Cerca de 1% dos proprietários rurais detêm em torno de 46% de todas as terras. Dos aproximadamente 400 milhões de hectares titulados como propriedade privada, apenas 60 milhões de hectares são utilizados como lavoura. O restante das terras está ociosas, sub-utilizadas, ou destinam-se à pecuária. Segundo dados do Incra, existem cerca de 100 milhões de hectares de terras ociosas no Brasil. Disponível em: <http://www.social.org.br/relatorios/relatorio002.htm>. Acesso em 09 set 2012.

transferência compulsória da propriedade particular para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública, ou ainda, por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. (CF, art5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em *títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal*, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art.182, §4º,III), e de pagamentos em *títulos da dívida agrária*, no caso de reforma agrária, por interesse social (CF, art.184)

Assim, a desapropriação se configura como um procedimento administrativo em que, presentes um dos motivos constitucionais, é possível que o Poder Público dê função social ao bem desapropriado. Embora se trate de ato administrativo complexo e discricionário, não cabe ao particular debater tal ato, devendo se ater, apenas, ao preço oferecido. É por isso que é possível que o procedimento não chegue à via judicial, desde que haja acordo.

#### **4.1 Os bens desapropriáveis do meio rural**

Os bens suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária são as grandes, médias e pequenas propriedades, que não cumpram sua função social. Contudo, quanto às médias e pequenas propriedades, a lei excepcionou no art. 4º da Lei nº 8.629/93 em combinação com o art.185, I, da Constituição Federal, pois estas somente poderão ser desapropriadas se o proprietário possuir outro imóvel.

Vale o esclarecimento, a Constituição Federal não imuniza da desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural em si, ela apenas torna-as insuscetíveis de desapropriação, desde que seus proprietários não possuam mais que um imóvel. Assim, a ação expropriatória dessas propriedades é julgada extinta sem resolução do mérito por falta de possibilidade jurídica.

A fim de assegurar o direito à propriedade protegido pela Carta Magna, é interessante verificar que a desapropriação somente poderá recair sobre imóveis improdutivos, que não cumpram aquela função social, entre critérios de tamanho da propriedade, extensão de 600 módulos fiscais, por exemplo, bem como por critérios de exploração, quando deficientemente explorada.

#### **4.2 O procedimento desapropriatório**

Quando o INCRA toma conhecimento de propriedade sem função social, há necessidade de um prévio procedimento administrativo, que deverá ser instaurado no próprio órgão, para aferir se realmente o imóvel pode ser considerado grande e improdutivo. Nesse

sentido, vale destacar o art.6º da Lei 8629/93: *“Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.”*

No procedimento administrativo, inicialmente, há a necessidade de expedição de decreto em que seja declarado o interesse social para a desapropriação. Dessa forma, tendo em vista a competência da União, vide art. 84, IV, da Constituição Federal, este decreto deverá ser expedido pelo Presidente, que poderá ser contestado judicialmente.

Conforme o processo geral de desapropriação, após a publicação do decreto, as autoridades federais poderão proceder com a vistoria e avaliação do imóvel, que são elementos necessários à elaboração da petição inicial. Sobre a vistoria, discute-se se há ou não necessidade de prévia ciência pessoal do proprietário ou se a mera notificação do seu preposto já seria suficiente, discute-se essa questão porque o proprietário, anteriormente ciente, poderia promover o vício na vistoria, como a conhecida prática de relocação de gado da propriedade vizinha, para dar uma aparência de propriedade produtiva.

Dessa forma, no mesmo sentido de evitar a modificação da realidade produtiva é que não se admite o esbulho possessório ou qualquer outro tipo de invasão antes de terminada a vistoria da propriedade. Por este motivo, é que para coibir essas práticas, ocorreu a introdução do art.2º, §6º, da Lei nº8.629/93, pela MP 2.183-56/2001, na medida em que ocorra invasão antes da vistoria, este imóvel não poderá ser vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, quando reincidente. Assim, em ocorrência de invasão, o processo expropriatório deverá ser suspenso.

No que se refere a fase postulatória judicial, a petição inicial deverá atender, além dos requisitos gerais previstos no art.282 do CPC, a oferta do preço e o texto do decreto expropriatório, certidões imobiliárias atualizadas relativas ao imóvel, documento cadastral, laudo de vistoria e avaliação administrativa, com a devida descrição do imóvel e discriminação de terra nua e das benfeitorias, com avaliação destas, bem como o comprovante do depósito bancário correspondente à oferta do preço para indenizar as benfeitorias necessárias e úteis.

Em havendo o devido respeito ao princípio do contraditório, a sentença deve ser proferida com a indicação do juiz dos fatos que levaram a arbitrar a indenização e as parcelas indenizatórias relativa a terra nua, bem como das benfeitorias necessárias e úteis. Vale ressaltar que a indenização da terra nua será por meio de Título da Dívida Agrária - TDA, todavia, as benfeitorias poderão ser indenizáveis em dinheiro.

A indenização da terra nua improdutiva é realizada por Títulos da Dívida Agrária que só poderão ser resgatados a partir do segundo ano de sua emissão, podendo chegar a vinte anos, a depender do tamanho da propriedade. Este tipo de pagamento se constitui numa modalidade de desapropriação sanção, também prevista no art. 182, §4º, III para a propriedade urbana. A idéia aqui é clara: trata-se de uma penalização do constituinte pelo descumprimento da função social da propriedade.

O ato desapropriatório *in casu* deve, além de transmitir o domínio, distribuir terras entre os beneficiários relacionados. Segundo informações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, as normas de seleção de tais beneficiários, em vigor desde 1981, passam por mudanças e adequações. O resultado é a Relação de Beneficiários (RB) da entidade familiar assentada. Os cruzamentos com os dados dos beneficiários e as bases governamentais para validar as informações declaradas pela entidade familiar no momento da seleção foram incorporados a partir de 2008. Esse cruzamento objetiva averiguar a legitimidade e a aplicação fidedigna dos critérios estabelecidos na Lei nº 4.504/64 - Estatuto da Terra - e na Lei nº 8.629/93.

## **5. Licenciamento Ambiental em assentamentos rurais**

Primeiramente, há a seleção do imóvel, no caso, fazenda CESBRA. Como dito há uma vistoria preliminar por parte do INCRA, para identificar se o imóvel é realmente extenso e improdutivo. Quem fez tal vistoria foi o LAF (Laudo Agrônomo de Fiscalização – com utilização do laboratório de sensoriamento remoto aplicado à agricultura e floresta – tecnologia fornecida pelo INPE- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), que é um grupo de pesquisa formado por pessoas com conhecimento das áreas de sensoriamento remoto, geografia, estatística, agricultura, floresta e biologia, entre outras. No laudo, há um trabalho para contribuir com a identificação da área degradada (passivo ambiental) relacionada ao mapeamento e monitoramento ambiental.

Dessa forma, uma vez identificado o passivo ambiental, entra a etapa de solicitação de Licença Prévia (LP). Solicitada a Licença Prévia, ocorre a declaração de interesse social para a desapropriação por decreto presidencial, vide art.84, IV, da CRFB, conforme já relatado.

Após, temos uma vistoria de avaliação, seguido do cálculo do custo de recuperação ambiental, bem como o lançamento do Título da Dívida Agrária (T.D.A.), havendo possibilidade de ajuizamento de ação judicial por parte do proprietário. Caso esta não ocorra,

haverá em seu lugar acordo no processo administrativo. Uma vez ajuizada a ação, passa-se pela fase de imissão de posse, até chegarmos ao momento da emissão de Licença Prévia, com as devidas condicionantes.

No prosseguimento do processo de Licenciamento atrelado à consolidação do assentamento, temos a Portaria de criação do projeto de assentamento, o que inicia a segunda fase com a seleção dos beneficiários, vinculada a homologação dessa relação desse beneficiários (RB).

No processo de concretização do assentamento, as famílias assentadas contaram com o serviço da ATES - Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária, instituição criada em 1998 pelo Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais. Esse serviço, fundado em 2004 pelo INCRA é específico para as comunidades residentes em projetos de assentamento e vinculado à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

Em continuidade ao processo, segue o Plano de Exploração de Assentamento (PEA), bem como o acesso aos créditos de apoio e fomento, que os assentados do Roseli já receberam; a posteriori, a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento(PDA), já homologado pelo INCRA no presente caso em 2011.

Chegamos, agora, na fase de solicitação da LIO, cujo conceito será melhor trabalhado abaixo. Num plano ideal, o processo seguiria pela expedição da mesma.

Para o acesso a créditos de habitação e infraestrutura, o parcelamento do solo – que corre em paralelo – deve estar devidamente completado e homologado, por isso, os nossos assentados ainda não acessaram os mesmos. Por fim, só após acesso a todos os créditos (de fomento, habitação e infraestrutura), as famílias estariam prontas para acessar os créditos do PRONAF.

seria seguida pela expedição da mesma.

Para o acesso a créditos de habitação e infraestrutura, o parcelamento do solo –que corre em paralelo – deve estar devidamente completado e homologado, por isso, os nossos assentados ainda não acessaram os mesmos ~~nessa fase~~. Por fim, só após acesso a todos os créditos (de fomento, habitação e infraestrutura), as famílias estariam prontas para acessar os créditos do PRONAF.

Nesse sentido, cabe entender o que é o parcelamento do solo consiste numa *“operação polivalente de integração de espaços públicos e privados, pelo fracionamento sustentável da propriedade imobiliária, servindo de base a múltiplas acomodações civis, urbanísticas e ambientais relevantes.”* (AMADEI e AMADEI, 2012, p.2). Em termos de

imóvel rural, o parcelamento ocorre a partir das idas de técnicos do INCRA, em geral engenheiros florestais ou agrimensores, que vão ao assentamento para parcelar o imóvel, transformando a gleba maior (no caso a Fazenda CESBRA) em lotes menores, com a realização de um trabalho topográfico, e assim distribuem tais lotes para as famílias assentadas.

Ocorre que no caso do assentamento Roseli Nunes esse parcelamento foi marcado por discussões do ponto de vista técnico e político. Isso porque o número de famílias que contribuíram para a ocupação das terras era maior do que a quantidade de lotes divididos pelos técnicos do INCRA. Dessa forma, a pressão do movimento social fez com que os técnicos redividissem esses lotes, atendendo a demanda da população assentada.

Na verdade, ambos os lados cederam, pois o número de famílias assentadas também reduziu, em contrapartida surgiu no parcelamento, lotes na modalidade pararural<sup>6</sup>, um pouco menores que os módulos rurais, estes, todavia, possuiriam boa localização, próximo da estrada, para compensar a redução.

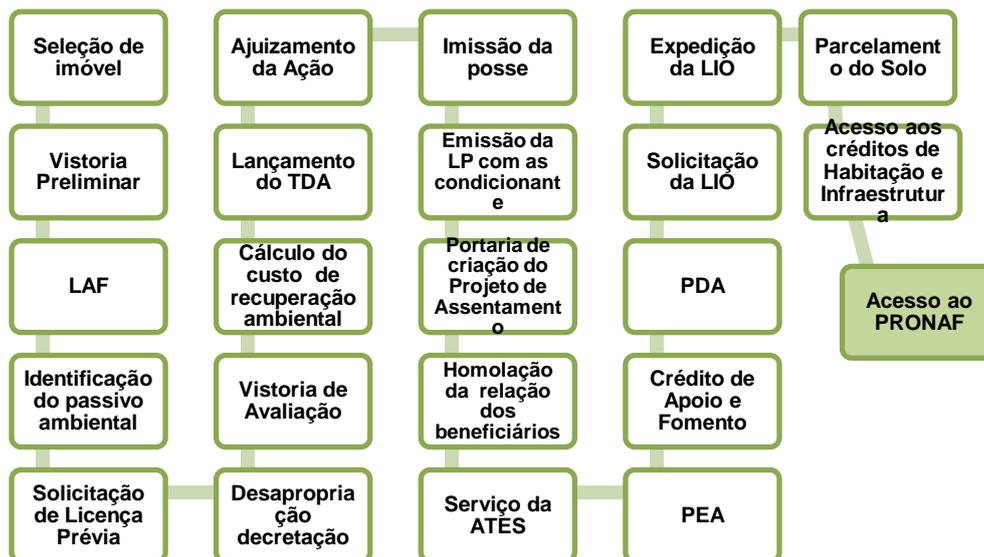
Enfim, se observa que não é só a questão do Licenciamento Ambiental que dificulta o acesso aos demais créditos, como também a questão do parcelamento do solo é um grande entrave. Apenas para melhor compreensão desse processo, segue tabela<sup>7</sup> correspondente ao Plano de Ação Ambiental, ano 2006:

---

<sup>6</sup> Nos termos do inciso II, do artigo 4º do Estatuto da Terra, o módulo rural é a área da propriedade familiar, que é "o imóvel rural que, direta e pessoalmente, explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com ajuda de terceiros". Nesse sentido, "é a dimensão máxima de um imóvel rural caracterizado como propriedade familiar."(AUGUSTO, 2008, p.16). Acaba por ser forma de medida da terra agrária, variável em cada município do país, que se expressa em hectares. Esta medida serve para definir uma área mínima que pode ser registrada no Registro de Imóveis, a Fração mínima de Parcelamento (FMP). Tal dimensão é fixada para cada região e tipo de exploração da propriedade. O módulo pararural é menor do que o rural.

<sup>7</sup> Disponível em

[http://www.incra.gov.br/images/phocadownload/reforma\\_agraria/projetos\\_e\\_programas/gestao\\_ambiental/plano\\_acao\\_ambiental\\_v11dez2008.pdf](http://www.incra.gov.br/images/phocadownload/reforma_agraria/projetos_e_programas/gestao_ambiental/plano_acao_ambiental_v11dez2008.pdf). Acesso em 09 set 2012.



A título de visualização, ressalte-se que as fases de n.1 até o n.9 estão inseridas na Fase Administrativa da desapropriação, o n.10 marca o início do procedimento judicial.

## 5.1 Aspectos históricos do Licenciamento Ambiental

O Direito Administrativo tradicional tem sido, ao mesmo tempo, a fonte primeira para o progresso do Direito Ambiental e o maior óbice ao seu desenvolvimento pleno. Conceitos Administrativos clássicos como, por exemplo, licença e autorização, informam as normas ambientais e limitam sobremaneira sua flexibilidade e as possibilidades de controle judicial.

É por isso que em matéria ambiental se deve seguir a crítica aos conceitos tradicionais do Direito Administrativo, na medida em que se pretende a adequada proteção ambiental, na defesa desse direito fundamental de terceira geração.

Um dos instrumentos preventivos do Direito Ambiental é o Licenciamento Ambiental, o que analisaremos mais a seguir.

Dentro de nossa abordagem histórica, devemos visualizar também o contexto que antecedeu o surgimento de institutos como o Licenciamento Ambiental (LA) e Avaliação dos Impactos Ambientais (AIA). Os referidos instrumentos de gestão ambiental emergiram na década de 70, todavia um cenário tímido precedeu a transformação de paradigma brasileiro marcado pela valorização da propriedade privada, bem como a preocupação com a geração de empregos, industrialização e desenvolvimento econômico a qualquer custo.

Esta fase anterior caracterizou-se por legislações esparsas e pouco solidificadas em termos protetivos, preocupadas com as variadas categorias de recursos naturais, só que sob a perspectiva econômica, de exploração de tais recursos, e não com o meio ambiente em si. Desse período, podemos citar: Lei nº 4771/65 – Código Florestal, Lei nº 5.197/67 – Código de Caça, Decreto-Lei nº 221/67 – Código de Pesca, Decreto-Lei nº 227/67 – Código de Mineração.

Finalmente, chegamos à Conferência da ONU, em Estocolmo/1972, marco internacional que influenciou o surgimento de diversos institutos e instrumentos protetivos, tais como o Licenciamento Ambiental, o zoneamento ecológico, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, dentre outros.

Nessa Conferência, nota-se que embora o governo brasileiro – em plena ditadura militar – com receio de impor obstáculos ao milagre econômico a atravancar o processo de industrialização – tenha se posicionado contrariamente aos meios de controle ambiental em defesa dos países em desenvolvimento, imediatamente, nos anos que se seguiram criou uma série de instituições, parecia o início da futura da Política Nacional do Meio Ambiente.

Em 1973, a título de exemplo, criou-se a Secretaria do Meio Ambiente em subordinação ao Ministério do Interior – a SEMA. Sobre a criação, LOPES (2012) afirma que a mesma:

(...) refletia, por um lado, a demanda de controles ambientais por parte de uma minoria advertida de técnicos governamentais e, por outro lado, a oportunidade de chancela institucional para a captação de financiamentos internacionais para os quais as garantias ambientais eram necessárias.

A reunião da ONU teve outras consequências: os anseios profissionais de engenheiros e técnicos pela ampliação das respectivas áreas de atuação, que significavam uma reconversão de suas atividades, bem como a criação de novas instituições de controle ambiental nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro: a CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, em 1974, a FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, em 1975.

Em meio a esse contexto, institui-se o Licenciamento Ambiental para atividades que possam causar impactos sobre o meio ambiente, o patrimônio urbano ou à saúde pública. Importa contar que o Estado do Rio de Janeiro pode ser considerado bandeirante, na medida em que foi pioneiro ao elaborar o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras – SLAP – através da FEEMA por decreto do governo estadual, em 1977. Em 1979, publica-se o

Manual do Meio Ambiente, que consolida os procedimentos, as normas e legislação pertinente.

Assim, a partir da segunda metade do século XX, a preocupação ecológica ultrapassou as portas das Universidades, com a migração da para a consciência das pessoas e, segundo SACHS (1997, p.21), aquele debate que antes era somente “*científico transformou-se numa percepção de mundo*”.

No que tange aos diplomas legais que abordaram o instituto do Licenciamento Ambiental ao longo do tempo, de pronto, tínhamos o Decreto Lei nº 1.143/75, regulamentado pelo Decreto nº 76.389/75. Os mesmos possibilitaram a distribuição do poder para os Estados e Municípios para que criassem seus próprios sistemas de Licenciamentos a regular a localização e funcionamento de indústrias potencialmente causadoras de degradação ambiental, conforme apontamento do SLAP estruturado pela FEEMA. Enquanto isso, competia à União o Licenciamento das indústrias consideradas de interesse para o desenvolvimento da segurança nacional.

Nessa mesma época, surgiram normas estaduais sobre a matéria Licenciamento, criaram-se colegiados com poderes legislativos, porém tudo se estabelecia de modo pouco sistemático, disforme. Portanto, quando a Lei nº 6.938/81 estabeleceu o Licenciamento como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA – hoje, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/90 (que revogou o Decreto 88.351/83), aquilo que não tinha nem uma cara, começou a ganhar corpo e alma.

A exigência de Licenciamento vai encontrar amparo também na Constituição Federal de 1988, mais especificamente, no artigo 225, inciso IV do parágrafo único da mesma, esse texto não traz expressamente o termo “Licenciamento Ambiental”, porém, infere-se quando se exige do governo o dever de cobrar e publicizar o estudo prévio de impactos ambientais, para a instalação de obra ou atividade com potencial de causar degradação no meio ambiente. Esse instrumento, pertinente à máquina administrativa, pretende resguardar o direito da sociedade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No que se refere ao trabalho de normatização do Licenciamento Ambiental aplicado aos assentamentos rurais no decorrer do tempo, algumas resoluções devem ser citadas: Resolução CONAMA nº 01/1986; Resolução CONAMA nº 237/1997; Resolução CONAMA nº 289/2001(em especial o art.8º); Resolução CONAMA nº 318/2002; Resolução CONAMA nº 354/2004; Resolução CONAMA nº 387/2006.

## **5.2 Natureza jurídica da Licença Ambiental**

A natureza jurídica da licença ambiental apresenta diversas divergências doutrinárias, que tentaremos aqui reproduzir, sem nenhuma pretensão de esgotar o assunto.

Inicialmente, observa-se que a própria legislação contribui para a confusão na matéria, uma vez que adota terminologias imprecisas no que se refere aos atos administrativos, por exemplo: as alíneas “c” e “q” do art. 26 do antigo Código Florestal (Lei 4771/65) trata como licença hipótese que seria típica de autorização e na alínea “b” trata como permissão um caso semelhante. Nesse aspecto, essa “promiscuidade terminológica” é denunciada por renomados autores como MACHADO (2001) e SILVA (2003).

Não podemos deixar de citar, pelo menos, três entendimentos sobre a natureza jurídica da licença ambiental: caráter de licença administrativa, caráter de autorização administrativa e, por último, caráter especial de ato administrativo, que conjugaria características de autorização administrativa e licença administrativa.

Tal debate se mostra relevante, pois é a determinação da classificação da licença ambiental como autorização ou licença que permitirá que o ato administrativo possa ou não ser revisto. Desse modo, se optarmos pela natureza autorizativa da licença ambiental, a mesma possuirá caráter precário, na medida em que a mesma poderá ser revogada ou cancelada, uma vez descumpridas as condições estabelecidas pelos órgãos ambientais, sem necessidade de indenização. Contudo, cabe a ressalva que o fato da licença ser entendida como autorização não implica dizer que ela possa ser confundida com autorização comum, porque isso geraria uma insegurança jurídica para as atividades econômicas, bem como os empreendedores.

De outro lado, uma vez a licença ambiental compreendida como licença administrativa comum, esse entendimento vincularia o Administrador a concedê-la, de pronto, na medida em que fossem preenchidos os requisitos legais para sua concessão, sem a possibilidade de análise da oportunidade e conveniência do ato a fim de resguardar efetivamente o meio ambiente, pois uma vez observados tais requisitos a concessão da licença seria obrigatória. Para explicitar essa insegurança ambiental, cabe a observação da definição de licença administrativa do ilustre CARVALHO FILHO (2010, p. 212):

licença como ato vinculado por meio do qual a Administração confere do interessado para o desempenho de certa atividade.(...) Trata-se de ato vinculado, porque o agente não possui qualquer liberdade quanto à avaliação de sua conduta. Se o interessado preenche os requisitos legais para a concessão da licença, tem ele direito a obtê-la, e, se houver denegação, admissível será até mesmo mandado de segurança para superar o abuso.

A importância da definição da natureza jurídica da licença ambiental está na possibilidade de revisão que faz parte da essência de todo e qualquer ato administrativo, a diferença é que se a licença administrativa for revista haverá o direito à indenização. Assim, se bem entendida a licença ambiental tão somente como licença, uma vez descumprida, é como se aquela pessoa jurídica fosse premiada por degradar o meio ambiente.

Por não haver possibilidade de entender a licença ambiental como tão somente autorização ou tão somente licença, por incorrer em uma ou em outra insegurança, é que existem aqueles que entendem a licença ambiental com natureza jurídica própria, na medida em que possuem tanto características específicas que a distanciam tanto de uma classificação, quanto de outra, conforme já demonstrado acima.

Entendemos, no entanto, que é preciso conceber a licença ambiental mais próxima da sua classificação como autorização, a partir da incisiva lição do mestre Paulo Affonso Leme de Machado que desenvolve sua defesa a partir da interpretação do art.170, parágrafo único, da CRFB que fala em “autorização”, no entendimento que o sistema de Licenciamento Ambiental passa a ser feito pelo sistema de autorizações, tendo em vista o texto constitucional. Até porque, o meio ambiente não poderia se sujeitar ao caráter vinculativo da licença administrativa.

Na jurisprudência também encontramos entendimento nesse sentido: no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, AMS nº 9804084872, o Desembargador Alcides Vetorazzi declarou a natureza jurídica da licença ambiental como autorizatória em razão de seu caráter precário:

tendo em vista um princípio desenvolvido atualmente pelos magistrados brasileiros: princípio *in dubio pro natura*. Dessa forma, deve-se primar pela preservação do meio ambiente, uma vez observado o dano, deve-se revogar imediatamente a licença ambiental.

ANTUNES (2011) quando analisa a transversalidade do Direito Ambiental com o Direito Administrativo observa que alguns princípios desse segundo são incompatíveis com o primeiro: tal como o princípio da legalidade dos atos administrativos em oposição ao princípio da precaução (princípio norteador do Direito Ambiental) em análise ao caso concreto.

### **5.3 Os princípios ambientais que norteiam a licença ambiental**

Antes de alcançarmos as principais discussões que envolvem o processo de Licenciamento nos assentamentos rurais, devemos nos ater aos princípios norteadores do Licenciamento, quais sejam: os princípios da precaução, da prevenção, da participação comunitária e do desenvolvimento sustentável.

Destacamos – primeiramente - o princípio da precaução, para isso, temos que entender o que são princípios: elementos diretores do sistema jurídico normativo que possuem elevado grau de abstração, por isso, sua interpretação tem vistas à concretização de direitos, são mandamentos de natureza normogênica que norteiam todo ordenamento jurídico, uma vez que “*são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a ratio de regras jurídicas.*” (MORAES, 2008, p.87)

O princípio da precaução, segundo NETO (2003, p.68):

tem como centro de gravidade a aversão ao risco, no sentido de que a ausência da certeza, quanto a ocorrência de danos ambientais deve apontar para a adoção de providências capazes de impedir o resultado lesivo, obstando, se necessário, o desenvolvimento da atividade potencialmente causadora de prejuízo.

Uma das “molas mestras” do princípio acima é a previsão de realização de estudo prévio de impacto ambiental, documento necessário para se conseguir a Licença Prévia. Vale ressaltar, desde já, que esta licença possui extrema importância no atendimento desse princípio, todavia, esses instrumentos do Licenciamento serão destrinchados em momento à frente.

Outro princípio relevante é o da prevenção. Conforme também aponta NETO (2003), muitos autores não distinguem este do princípio da precaução, ANTUNES (2011) era um deles. Contudo, hoje, esse notável autor também os diferencia. Assim leciona NETO ao justificar essa separação:

O princípio da precaução inspira-se em argumentos de prudência, ante das consequências incertas de um evento pretendido. O princípio da prevenção baseia-se em critérios de antecipação diante de um resultado certo, mas não querido. (2003, p. 72)

É nesse prisma que adiantamos que a Avaliação de Impacto Ambiental se baseia nos dois princípios especificados. Segundo os órgãos licenciadores, o procedimento dessa avaliação que antecede o Licenciamento, funciona como eficiente mecanismo de tutela preventiva da Administração, na medida em que propicia visibilidade ao processo de formação da “vontade” administrativa nas suas respectivas fases, a fim de facilitar o controle externo.

As pessoas tem o direito de participar ativamente das decisões políticas ambientais, tendo em vista o sistema democrático semidireto, dessa forma, ressaltamos o princípio da

participação comunitária. Quando aplicamos esse princípio dentro do processo de Licenciamento Ambiental, o enxergamos dentro das consultas e comentários em estudo de impactos ambientais e manifestações em audiência pública, especialmente.

Sob a perspectiva da necessidade de Licenciamento Ambiental não pode faltar também o princípio do desenvolvimento sustentável. Este princípio decorre de uma ponderação que deverá ser aplicado ao caso concreto entre o direito fundamental ao desenvolvimento econômico com escopo no art.170 e o direito à preservação ambiental trabalhado no caput do art. 225, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil.

Assim, este último corresponde ao princípio nº 04 referente à Declaração da Rio-92 que estabelece: *“Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental não deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente.”* Por isso, os empreendimentos não podem ser planejados, sem preocupação com o equilíbrio do meio ambiente, à respeitar, quando necessário, o procedimento de Licenciamento Ambiental.

#### **5.4 Procedimento do Licenciamento**

A primeira fase do Licenciamento é denominada deflagratória, quando o interessado requer a licença. No momento seguinte, temos a fase instrutória, quando são colhidos os elementos que irão subsidiar a decisão administrativa. Por fim, temos a fase decisória, quando é deferida ou não a requerida licença.

Para cada etapa do processo de Licenciamento é necessário um tipo de licença distinto. Observam-se os seguintes tipos de licenças: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), Licença de Operação (LO). No caso dos assentamentos rurais, exige-se um tipo de licença, mais simplificado, que é a Licença de Instalação e Operação (LIO).

Contudo, para a expedição da LP é exigido o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), materializado através de um Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA). Tal exigência está no artigo 2º da Resolução CONAMA nº 01/86.

O EIA deve ser elaborado por equipe multidisciplinar e contemplará todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de sua não execução, a identificação e avaliação sistemática dos impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação e a definição dos limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto. Levará ainda em consideração a bacia hidrográfica na qual se localiza o empreendimento, os planos e

programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade com o empreendimento cujos impactos estão sendo avaliados.

Com relação ao Licenciamento Ambiental para os assentamentos rurais, outros documentos menos complexos são exigidos. A licença concedida na fase preliminar do planejamento dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária para aprovar sua localização e concepção, bem como sua viabilidade ambiental, com o estabelecimento dos requisitos básicos a serem atendidos na próxima fase do Licenciamento também se dão no âmbito da Licença Prévia. Esta LP constitui documento obrigatório, que antecede o ato de criação de um Projeto de Assentamento, cujo prazo é de até noventa dias para a sua expedição, depois de feito o requerimento.

Para a obtenção da LP é necessário elaboração e apresentação do Relatório de Viabilidade Ambiental (RVA) ao órgão ambiental (INEA). O RVA é o conjunto de dados e informações apresentadas ao órgão ambiental competente para subsidiar a análise da viabilidade ambiental no pedido da licença prévia de um Projeto de Assentamentos de Reforma Agrária. O presente relatório deverá ser elaborado por equipe técnica multidisciplinar habilitada, devendo conter as informações obtidas a partir de levantamentos e/ou estudos realizados para elaboração do projeto objeto do Licenciamento.

Outro documento obrigatório na obtenção do Licenciamento de assentamentos rurais é a Licença de Instalação e Operação (LIO), outrora mencionada, visto que autoriza a implantação e operação dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Esta observa a viabilidade técnica das atividades propostas, as medidas de controle ambiental e demais condicionantes determinadas para sua operação. A LIO deverá ser requerida durante o prazo de validade da LP, cujo prazo para a expedição será de, no máximo, cento e vinte dias após seu requerimento. Para a obtenção da LIO é necessária a elaboração e apresentação do Projeto Básico (PB), que é o conjunto de dados e informações apresentadas ao órgão licenciador pelo INCRA.

Para continuarmos nossa análise, devemos ressaltar que é o INCRA, autarquia federal da Administração Pública brasileira, responsável por administrar a questão agrária no Brasil.

Além desses, relativo ao processo de Licenciamento dos assentamentos rurais, temos ainda a apresentação do PRA – Programa de Recuperação do Assentamento, assim como do PDA – Plano de Desenvolvimento do Assentamento; e o RAS – Relatório Ambiental Simplificado.

Apesar desses planos, programas e relatórios possuírem um formato mais simplificado que os exigidos para o Licenciamento de atividades de alto impacto ambiental, esses procedimentos dos assentamentos rurais ainda estão burocratizados, o que atrasa os respectivos Licenciamentos. Essas estruturas dificultam o acesso dos assentados aos créditos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

## **6. As questões vivenciadas no Roseli Nunes**

Inicialmente, a proposta geral partia da estruturação de núcleo interdisciplinar de pesquisa e extensão científica e tecnológica em agroecologia na UFRRJ, visando à investigação, sistematização e socialização de conhecimentos voltados ao fortalecimento das experiências sócio-produtivas dos agricultores familiares e assentados dos municípios de Piraí e Barra do Piraí, no estado do Rio de Janeiro.

Contudo, o Núcleo Interdisciplinar de Agroecologia – NIA, dado o tamanho da região pretendida, teve de escolher um ponto de partida: optou-se por trabalhar com o Assentamento Roseli Nunes, antiga Fazenda CESBRA, pois estava estabelecida parceria com técnico da ATES que assessorava os assentados.

Entre os estudantes colaboradores, cabe observar as suas formações: graduações em Engenharia Florestal, Engenharia Agrônômica, Zootecnia, Ciências Sociais e Direito. O que comprova a multidisciplinaridade do grupo, todos motivados a compreender melhor os problemas enfrentados pelos nem tão recentes assentados.

Como já dito, montou-se uma comissão para compreender melhor o procedimento de ocupação do assentamento Roseli Nunes. Devido greve dos servidores federais, o processo de investigação ficou limitado a conversas com alguns poucos funcionários do INCRA, todavia, muito atenciosos, bem como acesso a algumas normativas do Instituto.

Destarte, o que depreendemos é que na teoria tudo ocorreria da maneira como descrevemos, porém, na prática, algumas vezes as etapas são sobrepostas, seja por demanda política, seja por pressão social para agilizar o procedimento. Até aqui detalhamos o procedimento geral, agora, certamente, a visualização ficará facilitada ao relatarmos como se deu todo o processo de regularização do assentamento trabalhado.

O INCRA pode selecionar o imóvel a ser desapropriado de duas formas. A primeira delas seria a mais rotineira: o Instituto, a partir da sua base cadastral, escolhe uma região a promover o recadastramento dos imóveis e, por amostragem, escolhe certos imóveis para vistoriar, a fim de verificar se os mesmos cumprem sua função socioambiental; em laudo

negativo, selecionam-no para iniciar primeiramente a desapropriação administrativa, seguida do ajuizamento da ação expropriatória. Outra forma de selecionar o imóvel é através de reunião com movimentos sociais, a fim de que eles apontem quais imóveis podem estar descumprindo a função social. Assim, a forma como esse imóvel é selecionado varia de acordo com a gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

No caso, o imóvel referente à Fazenda CESBRA, foi selecionado para vistoria preliminar por indicação do MST. Assim, o proprietário foi devidamente notificado em 22 de novembro de 2004, foi agendada a vistoria, para não dar margem a controvérsia, combinaram com o proprietário dia certo, em caso de desejar acompanhar a vistoria.

A vistoria foi realizada no dia 14 de dezembro de 2004, vale ressaltar que quem tem competência para realizá-la é o engenheiro agrônomo. Em conversa com uma das engenheiras que cumpriu a vistoria no imóvel, ela nos relatou que, quando chegaram ao local, identificou-se que fora retirada a vegetação nativa de mata atlântica (o que certamente é ilegal, visto se tratar de patrimônio nacional) e aproveitada para a produção de carvão; posteriormente, realizaram a queimada daquilo que não interessava para não concorrer com eucalipto, espécie plantada para matéria prima do carvão. Isso porque a fazenda abastecia a CESBRA- Companhia Estanífera Brasileira, que, apesar do nome, possuía capital inglês, funcionando nas proximidades de Volta Redonda.

Ocorre que o último talhão de eucalipto foi plantado em 1996, a última retirada ocorreu em 2002, a fazenda estava em estado de abandono, permaneceu tão somente eucalipto velho de sexto corte. A seguir, a partir da vistoria preliminar, surgiu o LAF – Laudo Agrônomo de Fiscalização, que especificou todas essas irregularidades, o proprietário agrediu todo o solo, não deixou sequer reservado os 20% da área de reserva legal, estava tudo tomado por eucalipto, café e gado.

Desta forma, os engenheiros agrônomos identificaram naquele ano o passivo ambiental (identificação dos danos), bem como promoveram ações no sentido de recuperar minimamente a área degradada, plantaram algumas espécies de mata atlântica a fim de incentivar a regeneração da mata, principalmente nas proximidades dos rios, referente às matas ciliares, em cumprimento à orientação do Tribunal de Contas da União, acórdão nº1362/2004.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Cabe aqui um adendo, pois aquilo que foi gasto com a recuperação ambiental da área, será descontado do valor da indenização, posteriormente, descrito no laudo de vistoria e avaliação do imóvel.

Após esse momento, foi solicitada a Licença Prévia (nº FE015207), com validade até 16/12/2010, que até o presente não foi renovada. Vale notar que, antes da greve de agosto de 2012, havia uma articulação do INCRA com o INEA, a fim de identificar as pendências para renovação. Com a solicitação da Licença Prévia, houve a declaração do interesse social por decreto presidencial, o qual ainda não tivemos acesso, em face da antiga Fazenda CESBRA.

Depois desse momento, ocorrerá uma vistoria mais apurada no local, concernente a fase n.7 da tabela supra, bem como ocorrerá o cálculo do custo da recuperação ambiental, já realizada em fase anterior, para o lançamento do Título da Dívida Agrária (T.D.A) e indenização em dinheiro das respectivas benfeitorias úteis e necessárias em depósito judicial, até porque, como mencionado, estes são documentos necessários para o ajuizamento da ação expropriatória, que inicia a fase judicial.

Enquanto isso, acontecia todo o movimento dos assentados para pressionar o INCRA, a fazenda estava em situação de abandono, após o período das vistorias, o MST mobilizou as 45 famílias para ocupação da antiga fazenda CESBRA, hoje, canteiro de esperanças dos assentados. A primeira ocupação ocorre no dia oito de maio de 2006, após as vistorias, a fim de evitar que o processo de desapropriação fosse suspenso.

O numero inicial das famílias era 45, todavia, hoje, consta na relação de beneficiários 32 famílias, pois o numero de lotes do parcelamento ainda em conclusão teve de ser reduzido, em função da demora no parcelamento do solo, ocorreu a sucessão da vegetação plantada de mata atlântica, o que reduziu a área agricultável dos assentados. Segundo dado do PDA, homologado em 2011, 58, 01% da área da antiga fazenda corresponde a APP e Reserva Legal.

Concomitantemente ao ajuizamento da ação de Desapropriação, o proprietário entrou com pedido de reintegração de posse, que foi favorável a ele. As famílias já estavam vivendo no local e foram removidas judicialmente. Assim, tiveram de desocupar a fazenda, acampando na estrada. Em dezembro do mesmo ano, no entanto, foi deferida a imissão de posse para as famílias. No dia 5 de janeiro de 2007, as famílias ocuparam novamente a sede da fazenda para pressionar sua entrada, bem como a saída definitiva do antigo proprietário.

A LP, emitida tão somente após a imissão de posse, foi emitida com as seguintes condicionantes: a implantação de um plano de recuperação e manejo de áreas de reserva legal e APP, a implantação de plano de recuperação das nascentes que se encontram degradadas e a implantação de plano de capacitação de produção agroecológica e de cooperação para os assentados. É visível fato de que as famílias receberam uma terra que, de certa forma, terão dificuldade de produzir.

Em momento seguinte, há a publicação da Portaria da criação do assentamento, a qual não tivemos acesso ainda, bem como a homologação da relação dos beneficiários. Depois, em maio de 2007, a ATES deu início aos trabalhos no assentamento Roseli Nunes: os trabalhos iniciaram com a elaboração dos primeiros planos (PEA e PDA). Após a elaboração do Plano de Exploração do Assentamento, os assentados tiveram acesso ao crédito de Apoio e fomento e parou nessa fase. O PDA só foi concluído, como já dissemos, em 2011, com a sua homologação pelo INCRA.

O papel da ATES consiste em acompanhar toda a execução do PDA e garantir sua execução junto ao INCRA, além de buscar linha de financiamento para auxiliar na execução do PDA, parcerias com entidades públicas e privadas para viabilizar melhoras no processo de desenvolvimento de assentamento, bem como assessorar as famílias nas questões técnicas, sociais e ambientais. Portanto, apesar da conclusão do PDA, o trabalho da ATES ainda não terminou, os assentados continuam sendo assessorados pelos técnicos, mesmo que em número deficitário.

Até houve a solicitação da LIO, com todos os documentos que o INCRA entendeu ser necessário, no entanto, está em situação de pendências. Resta ainda o parcelamento do solo, para que os assentados acessem os créditos de habitação e infraestrutura, bem como o tão sonhado PRONAF.

## **7. Conclusões**

A situação fundiária do Brasil é conhecida por sua produção de injustiças. Desde os tempos de colônia o país adotou uma legislação que privilegiou a grande propriedade rural, naqueles tempos idos sob a condição de produtividade. Contudo, apenas os amigos do Rei tinham acesso à terra. Assim se desenvolveu o latifúndio no Brasil, que, após 1850, com a edição da lei de Terras ainda aumentou a desigualdade fundiária, uma vez que era preciso pagar pela terra, não bastando apenas produzir.

Infelizmente, essa situação gerou uma realidade de grandes conflitos e de agricultores familiares que lutam por um pedaço de chão para produzir. Este é o caso do assentamento rural Roseli Nunes, em Barra do Pirai, assessorado pelo NIA, núcleo interdisciplinar da UFRRJ.

Foi dando assessoria a este grupo que os graduandos em Direito perceberam as dificuldades no processo de regularização do assentamento, cujo objetivo maior é o acesso ao crédito do PRONAF, sonho de todos os agricultores. Assim, esbarramos com as dificuldades no acesso à terra, pela desapropriação e pela reintegração que sofreram, no parcelamento do

solo, seja por falta de técnicos, seja por estes não terem ouvido inicialmente a demanda da comunidade, seja pelo processo administrativo do Licenciamento Ambiental, pois o próprio INCRA não consegue cumprir a documentação exigida pelo INEA, como pudemos depreender de conversas com o setor de meio ambiente do mesmo.

Além disso, as condicionantes da Licença Prévia, e o passivo ambiental da área, acabam por colocar nas mãos dos assentados a enorme responsabilidade de resgatar a função socioambiental daquela propriedade, e de ainda terem que pensar como vão cultivar em uma área majoritariamente formada por APP; nesse sentido, lhes é extremamente importante o acesso ao crédito do PRONAF, que somente será concedido no fim desses longos e tenebrosos procedimentos, em um grande círculo que não fecha, numa história sem fim.

## **8. Referências bibliográficas:**

AMADEI, Vicente Celeste e AMADEI, VICENTE DE Abreu. **Como Lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)**. 3 ed. Ver; e ampl. Campinas, SP: Millenium Editora, 2012.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 13 ed., ver. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Imóvel rural: conceitos de módulo fiscal, módulo rural, módulo de exploração indefinida e fração mínima de parcelamento**. Boletim Eletrônico do IRIB nº 3280, 3/4/2008. São Paulo: IRIB, 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Os princípios do estudo do impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro. Revista Forense, n.317, jan./mar.1992.

CANOTILHO, J..J.Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra:7.ed. Almedina, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

CAZELLA, Ademir A.; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente – I Florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

- LOPES, José Sérgio Leite. **Sobre processos de “ambientalização” de conflitos e sobre dilemas da participação**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832006000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832006000100003&script=sci_arttext). Acesso em 31/08/2012.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: 9 ed. Malheiros, 2001.
- MORAES, Guilherme Pena de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves e MOÁS, Luciane da Costa. **Ocupações de Terras Cariocas: entre a norma e a realidade**. Anais do II Seminário Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais, 2012, Cidade de Goiás.
- ROSA, Patrícia Silveira. **O Licenciamento Ambiental à luz da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos**. Rio de Janeiro: 1.ed. Lumen Juris, 2009.
- SACHS, W. Anatomia Política do Desenvolvimento Sustentável. Em: **Democracia Viva**, n.1, nov 1997, p.12-23.
- SILVA, Jose Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: 4.ed. Malheiros, 2003.