



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
SECRETARIA DE EXTRATIVISMO E DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

NOTA TÉCNICA nº 47 /2013/DRS/SEDR/MMA

Brasília/DF, 05 de abril de 2013.

ASSUNTO: Licenciamento Ambiental em Projetos de Assentamentos do INCRA.

1. DESTINATÁRIO

Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.

2. INTERESSADO

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

3. REFERÊNCIA

3.1. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 - Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências;

3.2. 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;

3.3. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012 - Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências;

3.4. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 - Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental; e

3.5. Resolução CONAMA nº 387, de 27 de dezembro de 2006 - Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental de projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, e dá outras providências.

Enlens

mlde

A

4. FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE TÉCNICA

4.1. Esta NT consiste na análise da proposta de Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA sobre os procedimentos referentes ao licenciamento ambiental e à regularidade ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária apresentada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

4.2. A minuta de Resolução é justificada pelo propositor devido à necessidade de adequação dos procedimentos de regularização ambiental nos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária aos termos da Lei nº 12.651 de 2012 e tem como conteúdo o estabelecimento da regularização ambiental dos Projetos de Assentamentos (PAs) mediante a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o licenciamento ambiental das atividades produtivas e de infraestrutura a serem desenvolvidas e implantadas, entre outras coisas.

4.3. A Exposição de Motivos elaborada pelo INCRA tem como fundamento a inadequação da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que enquadrou os PAs da Reforma Agrária como “Atividades agropecuárias” no mesmo rol de atividades como projeto agrícola e criação de animais. Esse Instituto defende que um Projeto de Assentamento Rural é uma política pública que visa promover a melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. Apresenta também alguns entraves que afetam significativamente o processo de licenciamento ambiental, como por exemplo, a falta de estrutura dos órgãos ambientais, a morosidade na emissão de licenças, a exigência de condicionante além das solicitadas na norma, entre outras.

4.4. As diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas na Lei nº 6.938/81 e nas Resoluções CONAMA nº 001/86 e nº 237/97 sendo este uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente. Em virtude da necessidade de se estabelecer regulamentação específica para o licenciamento ambiental de Projetos de Assentamentos (PAs) de Reforma Agrária, tendo em vista a relevância social do Programa Nacional de Reforma Agrária, o CONAMA estabeleceu as Resoluções CONAMA nº 289/01 (revogada) e nº 387/06.

4.5. Pela Resolução vigente, nº 387/06, é exigido *Licença Prévia – LP*, obrigatória e anterior à criação do PA, *Licença de Instalação e Operação – LIO*, que autoriza a implantação e operação, sendo ambas expedidas a partir de dados e informações contidas no *Relatório de Viabilidade Ambiental – RVA* e no *Projeto Básico – PB*. Além disso, deverão ser elaborados o *Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA* com os elementos essenciais para desenvolvimento do PA e o *Plano de Recuperação do Assentamento – PRA*, como estratégia para garantir o nível desejado de desenvolvimento sustentável.

4.6. Ainda que a atribuição para licenciar os PAs seja dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs), o MMA e IBAMA, têm participado de diversas atividades que tem buscado a melhoria do processo de acompanhamento e controle ambiental nessas áreas. Em 2003 firmou-se Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre MMA, MDA, INCRA e IBAMA com o objetivo de buscar a regularização do licenciamento ambiental nos assentamentos enquanto instrumento de defesa e preservação do meio ambiente.

Bulhões
Mendes

4.7. Uma das cláusulas do TAC refere-se à adequação das normas de licenciamento dos projetos de assentamentos (PAs). Foram realizadas em 2008 diversas oficinas regionais, inclusive com participação dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente – OEMAs, MPF e MPE com o objetivo de subsidiar o INCRA na implantação do Licenciamento Ambiental e na sustentabilidade dos PAs, bem como identificar os principais fatores que interferem nesse processo. Nas páginas 15 e 16 do referido relatório (em anexo) encontra-se o Quadro 3 que resume os problemas identificados durante as Oficinas. Foi identificada a necessidade de fortalecimento institucional e de articulação dos órgãos envolvidos no processo de licenciamento; necessidade de padronização dos procedimentos, inclusive com revisão dos marcos normativos; passivo ambiental relativo à Reserva Legal (RL) e Área de proteção Permanente (APP); dificuldade de acesso à extensão rural (ATES); e a necessidade de implantação de modelos de PAs adequados às características ambientais, agrícolas e econômicas regionais.

4.8. Como resultado das dificuldades encontradas, os 6.855 Projetos de Assentamento de Reforma Agrária que necessitam de licenciamento, apenas 1.831 estavam licenciados em 2012, conforme dados apresentados pelo INCRA na Exposição de Motivos deste processo. Desta forma, seja pelo não licenciamento ou pela inadequação do processo, os projetos de assentamentos tem convivido com diversos problemas ambientais, como por exemplo, o desmatamento. Segundo Brandão e Souza¹ (2006, apud Calandino *et. al*, 2012) verificaram que em 2004, 15% do desmatamento registrado na Amazônia ocorria nos PAs. Em uma amostra de assentamentos federais do Estado do Pará Calandino² *et. al* (2012) verificaram maior percentual de áreas desmatadas no interior de assentamentos do que nas áreas que os circunscrevem.

4.9. Portanto, a exigibilidade do Licenciamento Ambiental não tem sido suficiente para a efetiva melhora na qualidade ambiental nas áreas dos projetos da reforma agrária e, atualmente, com a aprovação da Lei nº 12.651/12 e instituição da obrigatoriedade do Cadastro Ambiental Rural – CAR para todos os imóveis rurais, é possível aprimorar os instrumentos de regularidade ambiental já que esse tem a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

4.10. O CAR será o instrumento estruturante e por isto promoverá a regularização ambiental desses imóveis destinados à reforma agrária, a partir da localização de Áreas de Preservação Permanente (APP), de Reserva Legal (RL) de áreas de uso restrito e uso alternativo do solo em mapas com base em imagens de satélite georreferenciadas. Esse cadastro irá identificar e mensurar os passivos ambientais, e contribuirá para elaboração e implantação de planos de recuperação que terão como objetivo final o efetivo cumprimento da lei e a melhoria da qualidade ambiental desses assentamentos. Posteriormente com o registro do CAR dos diversos projetos de assentamento será possível acompanhar e monitorar a execução dos planos de regularização ambiental viabilizando-se assim um instrumento de gestão ambiental na reforma agrária.

1 BRANDÃO JR., A.; SOUZA JR., C. Deforestation in land reform settlements in the Amazon. State of the Amazon, Belém, n.7, p.1-4, 2006.

2 CALANDINO, D., WEHRMANN, M., KOBLITZ, R.. Contribuição dos assentamentos rurais no desmatamento da Amazônia: um olhar sobre o Estado do Pará. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, América do Norte, 26, dez. 2012. Disponível em: ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/view/26017/19677. Acesso em: 04 Abr. 2013.

Handwritten signatures in blue ink at the bottom right of the page.

4.11. Quanto a responsabilidade para a elaboração do CAR do PA a proposta de Resolução traz em seu artigo 2º, § 1º que cabe ao órgão ou ente responsável pela criação do projeto, que em geral será o INCRA ou o Órgão Estadual Fundiário. Essa definição está coerente com a Lei 12651/2012 que em seu artigo 29 define que o CAR é obrigatório para todas as propriedades e posses rurais do país, inclusive os destinados a reforma agrária, e deverá ser feito pelo proprietário ou possuidor rural, no caso dos assentamentos, o órgão responsável pela criação do projeto. Já o artigo 53 define que o registro da Reserva Legal nos imóveis a que se refere o inciso V do artigo 3º é gratuito devendo o poder público prestar apoio técnico e jurídico.

4.12. No caso da existência de passivos ambientais nos imóveis da reforma agrária a proposta de Resolução define em seu artigo 2º, § 2º, que a adesão ao PRA e a assinatura do Termo de Compromisso serão de responsabilidade do órgão ou ente responsável pela criação do projeto e do assentado, ou seja, o beneficiário da política pública. A corresponsabilização da recuperação do passivo ambiental entre o órgão responsável e o assentado é fundamental para que esta ação possa se tornar efetiva, pois o primeiro é o órgão responsável pela coordenação e implementação da política de reforma agrária e o segundo é aquele que fará o uso e a conservação dos recursos naturais da área.

4.13. Os projetos de assentamentos, diferente do enquadramento como atividade agropecuária da Resolução CONAMA nº 237/97 e por isso passível de licenciamento ambiental, é de fato uma ação de reordenamento agrário em que nem todas as atividades são de significativo impacto ambiental³. Zander Navarro (2001)⁴ diferencia os conceitos de desenvolvimento agrícola, agrário e rural, o que possibilita o entendimento que um projeto de reforma “agrária” não trata apenas dos aspectos meramente produtivos sendo que tal expressão refere-se a interpretações acerca do “mundo rural” em suas relações com a sociedade maior, em todas as suas dimensões, e não apenas à estrutura agrícola. Neste sentido, o assentado torna-se agricultor familiar a partir da ação do Estado estruturada por meio de uma política de reforma agrária.

4.14. Pelo exposto, entendemos que a regularidade ambiental dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária poderá ser alcançada pelo cumprimento da Lei nº 12.651/12, por meio do Cadastro Ambiental Rural e, quando couber, adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA nos moldes do Artigo 2º da proposta de Resolução apresentada. Assim caberá o licenciamento ambiental das atividades agropecuárias potencialmente poluidoras e a implantação da infraestrutura necessária para o projeto, conforme previsto na Resolução CONAMA nº 237/97.

4.15. Desta forma, as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental em projetos de assentamentos seriam as definidas no Anexo I da Resolução CONAMA nº 237/97, onde contemplaria as obras civis (rodovias, barragens entre outros), as atividades agropecuárias (projeto agrícola e criação de animais) e o uso dos recursos naturais (silvicultura, exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais, etc), entre outras.

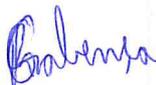
3 A Lei no 12.651/2012 em seu artigo 3º conceitua atividades de baixo impacto ambiental e define que outras ações ou atividades similares, poderão ser reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

4 NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. IN: **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 15, nº 43, Sept/Dec. 2001.

Grubensa *Mendes* *R*

5. CONCLUSÃO

5.1. Baseado nas informações descritas nesta Nota, esta Secretaria se manifesta favorável à proposição da Resolução a ser submetida ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA para alteração no processo de licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos criados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.



RODRIGO GONÇALVES SABENÇA
Analista Ambiental



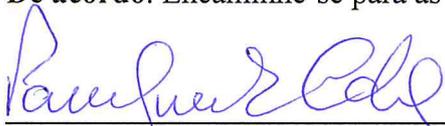
MOISÉS SAVIÁN
Gerente de Projetos



MARILÚCIA CANISSO VALESE

Diretora do Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável

De acordo. Encaminhe-se para as providências necessárias.



PAULO GUILHERME CABRAL

Secretário de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável

ANEXO

RELATÓRIO DAS OFICINAS SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA