

DIREITO E PRIORIDADE: PODE A MINERAÇÃO SE SOBREPOR À REFORMA AGRÁRIA?

O papel do INCRA na autorização de grandes projetos em áreas de assentamento a partir da Instrução Normativa 112



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Direito e prioridade [livro eletrônico] : pode a mineração se sobrepor à reforma agrária? O papel do INCRA na autorização de grandes projetos em áreas de assentamento a partir da Instrução Normativa 112 / Julianna Malerba...[et al.]. -- Rio de Janeiro : FASE, 2024. -- (Série direito à terra e ao território ; 3)
PDF

Outros autores: Juliana Neves Barros, Paula Máximo de Barros Pinto, Bruno Milanez.
ISBN 978-65-87197-14-2

1. Conflitos agrários 2. Direito de propriedade - Brasil 3. Meio ambiente - Conservação e Proteção 4. Mineração - Leis e legislação 5. Reforma agrária - Brasil I. Malerba, Julianna. II. Barros, Juliana Neves. III. Pinto, Paula Máximo de Barros. IV. Milanez, Bruno. V. Série.

24-212286

CDD-361.25

Índices para catálogo sistemático:

1. Reforma agrária, política social e econômica :
Problemas sociais 361.25

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415



COLETIVO DE PESQUISA
DESIGUALDADE AMBIENTAL,
ECONOMIA E POLÍTICA



PoEMAS
Grupo Política,
Economia, Mineração,
Ambiente e Sociedade



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA

ABRA

Fundada em 20 de setembro de 1967



AMAZON WATCH



COMITÊ NACIONAL EM
DEFESA DOS TERRITÓRIOS
FRENTE À MINERAÇÃO



ASSOCIAÇÃO REGIONAL DE PRODUTORES AGROECOLÓGICOS



EXPEDIENTE

Série Direito à Terra e ao Território, nº 03 – junho de 2024

*Direito e prioridade: pode a mineração se impor à reforma agrária?
O papel do INCRA na autorização de grandes projetos em áreas de
assentamento a partir da Instrução Normativa 112.*

**Redação: Julianna Malerba, Juliana Neves Barros, Paula Máximo de Barros
Pinto e Bruno Milanez**

Edição e Revisão: Julianna Malerba

Diagramação e arte: Utópika Estúdio Criativo

ISBN: 978-65-87197-14-2

**Volume 1: Mais proprietários e menos assentados: como e por que a atual
política fundiária ampliará a concentração de terras.**

**Volume 2: Titulação dos assentamentos rurais: o que está em jogo quando a
mercantilização da terra é priorizada em detrimento da reforma agrária?**

Organização



APRESENTAÇÃO

A série *Direito a Terra e ao Território* foi concebida pela FASE com intuito de oferecer subsídios para o debate e a incidência de movimentos sociais e organizações da sociedade civil sobre questões relacionadas à propriedade, posse e uso da terra no país; temas que definem centralmente a questão agrária no país.

Ela parte da premissa de que o enfrentamento à concentração da propriedade, que mantém 47,5% das terras agrícolas sob o controle de apenas 1% de quem detém terras, depende tanto da implementação de políticas de redistribuição de terra a famílias sem-terra quanto de reconhecimento de direitos territoriais a povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais.

Por isso, essa série se propõe a produzir análises sobre políticas públicas, ações institucionais e marcos normativos que viabilizam ou dificultam a democratização do acesso à terra e a garantia de direitos territoriais conquistados a partir da Constituição Federal de 1988. Também pretende dar visibilidade à diversidade de práticas de produção, uso e ocupação da terra e sua importância para a conservação ambiental, o equilíbrio climático, a segurança alimentar e nutricional em assentamentos de reforma agrária e terras tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades tradicionais, agricultores e agricultoras familiares e agroextrativistas.

Nesse terceiro volume, um conjunto de movimentos e organizações da sociedade civil se dedicou a analisar a Instrução Normativa INCRA 112/2021 que estabelece regras para uso de áreas de assentamentos por empreendimentos e/ou atividades de mineração, energia e infraestrutura. No formato de uma **nota técnica**, o documento analisa política e juridicamente como a norma enfraquece a política de reforma agrária na medida em que cria dispositivos que facilitam a disponibilização das áreas de assentamentos à mineração e grandes empreendimentos econômicos, contornando os procedimentos já existentes para análise da (in)compatibilidade entre a natureza desses empreendimentos e a destinação dada à área para fins de reforma agrária.

A produção dessa norma reforça o argumento da primazia do interesse econômico que, cada vez mais, tem representado um mecanismo discursivo central na forma como os empreendimentos ativam as instituições governamentais que regulam as políticas territoriais e fundiárias, para aceder aos recursos que pretendem monopolizar. A análise crítica elaborada nessa nota expõe a crescente naturalização desse argumento ao passo que aponta os riscos que ele representa às políticas de desconcentração fundiária e de produção de alimentos. Políticas que são centrais ao enfrentamento de desigualdades sociais, ambientais e alimentares e que não podem ser vulnerabilizadas e secundarizadas por interesses que lhe são potencialmente prejudiciais.

**NOTA TÉCNICA
INSTRUÇÃO
NORMATIVA
DO INCRA
Nº 112/2021**

Esta nota técnica analisa a **Instrução Normativa INCRA nº 112 (IN INCRA nº 112/2021)**, publicada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 22 de dezembro de 2021, que estabelece regras para uso de áreas de assentamentos por empreendimentos e/ou atividades de mineração, energia e infraestrutura.

Segundo dados da Agência Nacional de Mineração (ANM), até janeiro de 2022 havia 20 mil requerimentos minerários ativos incidentes em áreas de assentamentos do INCRA. Dentre os 8.372 assentamentos existentes em todo país, 3.309 (que correspondem a 39%) são alvos de requerimentos minerários. Quase metade deles (1.480 projetos, que correspondem a 44,7% dos assentamentos com interesses minerários) está na Amazônia Legal¹.

A pressão de interesses minerários sobre áreas destinadas à reforma agrária fez com que em novembro de 2021, antes mesmo que a IN INCRA nº 112/2021 fosse criada, o INCRA autorizasse a redução do Projeto de Assentamento (PA) Ressaça e da gleba Ituna, onde vivem cerca de 600 famílias, no Pará, para exploração de ouro, após firmar um contrato de R\$1,3 milhões com a canadense Belo Sun.

Em um cenário de progressiva expansão da fronteira mineral – impulsionada tanto pelo mercado quanto pelo Estado² – o setor mineral justifica a edição dessa norma³ pela necessidade de dirimir o que considera como incertezas jurídicas que colocam em risco os investimentos, antecipando-se, assim, à crescente conflitividade que essa expansão enseja. O que, de fato, existe é uma (potencial) incompatibilidade entre a natureza desses empreendimentos e a destinação prévia dada à área para fins de reforma agrária, e pouca clareza quanto à instrução processual que deve disciplinar a avaliação desses projetos e o próprio processo de implementação desses empreendimentos nessas áreas.

Essa nota analisa em que medida e de que maneira a IN INCRA nº 112/2021 enfrenta esse impasse e identifica aspectos que precisam ser observados para que a norma não viabilize processos de desposseção, mas antes os impeça.

¹ <https://infoamazonia.org/2022/01/07/incra-autoriza-venda-de-assentamentos-para-mineracao-energia-e-infraestrutura-sem-consulta-publica/>, acesso em 27/03/2024

² Por exemplo, a atual Política Pró-Minerais Estratégicos tem como um de seus objetivos “priorizar os esforços governamentais para a implantação de projetos de produção de minerais estratégicos”. Em seu estágio atual, essa política faz referência a 19 projetos, que totalizam 124,7 mil hectares. Dentre estes projetos, sete possuem algum tipo de impedimento apontado pelo INCRA, estando todos os sete localizados no Bioma Amazônia.

³ Confere <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/instrucao-normativa-n-112-2021-do-incra-quais-possibilidades-e-desafios-a-in-apresenta-para-o-setor-minerario-em-areas-de-assentamento/1830642801>

1. ANUÊNCIA E ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE

A INSTRUÇÃO NORMATIVA SE ESTRUTURA SOBRE DUAS DIRETRIZES:

Primeiro, define que a instalação de atividades ou empreendimentos minerários, de energia e de infraestrutura em assentamentos de reforma agrária deve contar com a **anuência prévia** do INCRA e torna a exigência extensiva a empreendimentos ou atividades já instaladas, que passam a ter de cumprir procedimentos e se adequar a exigências estabelecidas pela IN.

Segundo, admite a **impossibilidade de coexistência** do empreendimento com o assentamento (art. 1º § 2º), estabelecendo que nesses casos a IN não se aplicaria.

Ambas as diretrizes são importantes e encontram sustentação jurídica em diferentes dispositivos legais.

A obrigatoriedade de anuência do INCRA decorre do fato de os assentamentos, com exceção de poucos em que todos os lotes já tenham recebido títulos de domínio e cumprido com suas condições resolutivas, serem um bem público, de uso especial, com afetação destinada a fins relacionados à reforma agrária, e portanto, sob titularidade e tutela administrativa do INCRA.

Já a impossibilidade de coexistência está admitida, no caso de empreendimentos minerais, no art. 42 do código mineral (Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967) que sustenta que a autorização de lavra será recusada se for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo. Também a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio

Ambiente, e a Resolução CONAMA nº 237/1997, que define procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, outorgam ao poder público o dever de compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e estabelecem a possibilidade de indeferir, por meio do processo de licenciamento ambiental, a instalação de empreendimentos e atividades poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental.

Apesar disso, **a Instrução Normativa não estabelece procedimentos e critérios para que essa incompatibilidade seja determinada.**

O dispositivo que instrui o trâmite processual para requerimento da anuência (art. 4º, IN INCRA 112/2021) define que, dentre os documentos que devem acompanhar o pedido, sejam incluídas cópias da matriz de impacto do empreendimento⁴ e da licença ambiental, quando couber (já que alguns casos, a exemplo das pesquisas minerais que não envolvem Guia de Utilização, a concessão dada pela Agência Nacional de Mineração prescinde de licenciamento ambiental, previsto apenas para a etapa seguinte, quando a lavra é autorizada). Entende-se que o próprio licenciamento, com os documentos que o compõem, instruirá a análise do INCRA.

No entanto, uma simples matriz de impactos não traduz a complexidade dos danos ambientais causados por projetos extrativos. Ainda, a avaliação sobre o impacto ao meio ambiente não necessariamente incluirá dimensões que são referentes à consecução

⁴ Matriz de impacto é um documento elaborado pelo empreendedor que integra os estudos que instruem o licenciamento ambiental. Ele é um levantamento parcial, que tende a minimizar os impactos e ser favorável ao empreendimento, sendo insuficiente para tomada de decisão.

dos objetivos que orientam a política de reforma agrária. Além de impactos sobre o ambiente que afetam a produção, referentes, por exemplo, à fertilidade dos solos, à provisão e qualidade das águas, à redução de produtos da biodiversidade que compõem a produção agroextrativistas etc., há afetações desses impactos sobre políticas de reforma agrária e desenvolvimento dos assentamentos (política de créditos, de acesso a mercados institucionais, de infraestrutura) que precisam ser mensuradas a fim de determinar se comprometerão o alcance de investimentos já feitos com recursos públicos.

Por exemplo, seria necessário avaliar se, após a implantação dos projetos extrativos, os assentados seriam capazes de cumprir com os contratos celebrados com o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos, teriam condições de honrar com os empréstimos adquiridos se houver impactos negativos sobre a produção, se as infraestruturas de produção, processamento e escoamento construídas com recursos públicos seguiriam operantes. Estas são algumas das questões que devem ser avaliadas pelo órgão implementador dessas políticas e que são fundamentais para definir se há possibilidade de uma eventual coexistência entre o empreendimento e o assentamento.

Em outras palavras, compete ao órgão ambiental licenciador avaliar os impactos ambientais e sociais do empreendimento, incluindo uma avaliação do cumprimento da função socioambiental da terra em caso de concessão da licença, no entanto, compete ao INCRA a avaliação da compatibilidade da atividade com as diretrizes e objetivos da política de reforma agrária.

Para tanto, **é preciso que a avaliação do INCRA**, em relação à possível compatibilidade da atividade minerária com a política de reforma agrária, **ocorra no curso do processo de licenciamento ambiental**, e seja garantida a participação da autarquia na definição dos termos de referência dos estudos de impacto ambiental, incluindo neles variáveis que dão conta das dimensões mencionadas anteriormente, bem como a previsão de averiguar os dados fornecidos pelo empreendedor.

Razão pela qual deve ser revisto o art.º 5 que determina ser de total e exclusiva responsabilidade

do empreendedor a veracidade das informações e documentos entregue ao INCRA. E, apesar do artº 11 estabelecer que a documentação complementar não pode exceder aquela apresentada no âmbito do licenciamento ambiental, outros documentos além daqueles previstos no processo de licenciamento, podem vir a ser necessários para a análise de modo a garantir que elementos importantes, que não serão observados pelo licenciamento, sejam considerados. Situação que se agrava em casos de atividades que não necessitam de licenciamento (como lavra garimpeira ou pesquisa mineral).

Nesse sentido, **o INCRA não deveria aguardar o fim do processo de licenciamento para dar início ao processo de anuência que lhe cabe**. Ao incluir, dentre os documentos exigidos, a licença ambiental, entende-se que a avaliação do INCRA se dará posteriormente à aprovação do licenciamento. Isso contraria o disposto no art.4º do Decreto 237/97, que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental:

§ 1o O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Ainda que os estudos ambientais ofereçam subsídios importantes para avaliação mais ampla do INCRA, realizá-la quando a licença já tiver sido aprovada, representa uma irregularidade em face do que estabelece a lei. Ao mesmo tempo, dificultará a sustentação de um posicionamento do órgão contrário à instalação do empreendimento. Em um cenário de concessão da licença ambiental pelo órgão licenciador, uma posterior avaliação do INCRA da incompatibilidade da atividade minerária com a política de reforma agrária, possivelmente, levaria à judicialização do processo por parte do empreendedor.

Uma alternativa mais coerente seria que os Estudos de Impacto Ambiental fossem, em sua integralidade, disponibilizados para o

INCRA, acompanhados de outros documentos que o órgão julgasse necessário, e que **sua anuência fosse considerada como condição para o licenciamento, tal como já estabelece a lei (Decreto 237/97)**.

Nesse sentido, o artigo 22º também deve ser revisito. Ele confere a possibilidade do INCRA conceder uma autorização de mero impulso, que não implica em análise de mérito (ou seja, sem a avaliação da compatibilidade da atividade com a reforma agrária), mas apenas numa autorização prévia para que o licenciamento e outros procedimentos processuais possam ter início. Ao lado da concessão prévia da licença ambiental, a autorização de mero impulso, pode favorecer a judicialização, caso o INCRA venha a indeferir o pedido de anuência.

Outro ponto que merece ser observado, refere-se à ausência de instrução processual nos casos em que sejam atestadas, concomitantemente, a impossibilidade de coexistência da atividade minerária

com o projeto de assentamento e a inexistência de alternativa locacional. O artigo 1º estabelece que a IN não se aplicaria a esses casos, no entanto, o dispositivo deixa uma lacuna em relação aos efeitos jurídicos desta hipótese, ensejando uma série de dúvidas quanto à sua aplicação, tais como: significaria um indeferimento ao pedido de anuência? Ou a incompatibilidade poderia ensejar um processo de desafetação para instalação do empreendimento? Sendo esse o caso, quais seriam os critérios e seus fundamentos para definir quais das destinações são prioritárias (aquela dada anteriormente visando a consecução da política de reforma agrária ou a nova destinação referida à instalação de um empreendimento econômico)? E de que maneira a desafetação seria feita de modo a assegurar os direitos dos assentados?

Tal como está instruído, **o processo, na prática, conduz ao deferimento da anuência, limitando à ação do INCRA ao cálculo de danos e de indenização dos assentados e da União.**

2. COMPENSAÇÕES, INDENIZAÇÕES E CONDICIONANTES

Em contraste com a imprecisão de procedimentos que possibilitem o indeferimento da anuência, a IN detalha obrigações e compensações que devem ser assumidas pelo empreendedor a partir de uma perspectiva que considera que a compatibilidade entre o empreendimento e a continuidade do assentamento poderia ser garantida por meio de condicionantes:

Art.º 27. Os impactos previstos no art. 26⁵ deverão ser objeto de obrigações assumidas pelo empreendedor em decorrência dos danos e

prejuízos causados ao PNRA e aos assentados, individual ou coletivamente, **objetivando compatibilizar o empreendimento ou a atividade com a continuidade do projeto de assentamento.** (grifo nosso)

No entanto, **algumas das condicionantes estabelecidas no art.º 29 são, em si mesmas, incompatíveis com o Plano Nacional de Reforma Agrária⁶**, como é o caso da possibilidade reassentamento ou realocação das famílias afetadas, de indenização de

⁵ Art.º 26: Serão considerados como impactos em áreas de projetos de assentamento os empreendimentos ou atividades que causem quaisquer alterações ao meio ambiente social, econômico e produtivo.

⁶ Isso, inclusive, já está atestado pela Portaria Conjunta DNPM/INCRA N° 01/2009, que considera incompatível a atividade minerária quando o empreendimento afeta diretamente o desenvolvimento do projeto de assentamento, total ou parcialmente, ou quando exige a realocação de famílias, ou causa dano ambiental significativo, bem como quando há qualquer conflito de interesse (artigo 5º, §2º).

danos, de benfeitorias e de lucros cessantes às atividades produtivas desenvolvidas pelos assentados.

Além disso, políticas de reassentamento ou realocação tendem a contabilizar apenas o tamanho da terra, omitindo-se quanto à responsabilidade pela total desestruturação dos modos de viver e produzir a ser desencadeada pelo deslocamento territorial. Indenizações – além de na maioria das vezes serem calculadas de forma a minimizar os custos do empreendedor – são, em geral, incapazes de garantir a reestruturação das práticas produtiva desenvolvidas, porque sua reprodutibilidade depende do meio em que foram construídas, que se perde com o deslocamento ou os danos ambientais impostos (perda da terra, água, fertilidade, biodiversidade, etc.) pelo empreendimento.

A mensuração precisa dos impactos e o modo pelo qual ela será feita exige um detalhamento a partir das especificidades para cada empreendimento. Um exemplo refere-se à necessidade de que a IN exija a produção de uma análise de risco de rompimento sempre que houver a implementação de barragem de rejeitos de mineração dentro do assentamento ou que o coloque na mancha de inundação. É, portanto, um grande desafio prever na mesma IN normas idênticas para atividades que têm legislações tão díspares, como mineração, infraestrutura energética ou logística, etc. Cada uma delas é regida por normas e processos de avaliação e concessão específicos, que podem alterar a avaliação do INCRA, inclusive em relação às medidas de compensação.

3. CONSULTA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A IN não prevê forma de convocação, escuta e notificação dos assentados para além das audiências públicas previstas no curso do licenciamento ambiental para os casos em que essa licença é prevista. Fica a critério da autoridade competente prestar esclarecimentos gerais previamente à celebração da anuência (art.º 16).

Para além desse momento, que pode inclusive não ser realizado mediante justificativa (art.º 16, § 1), não é previsto em nenhum outro a consulta e participação dos assentados, seja em relação ao processo de decisão sobre a implementação do empreendimento ou de monitoramento durante sua instalação e execução. Tampouco há menção à consulta prévia, livre e informada, o que é bastante preocupante, uma vez que muitas populações, especialmente nos assentamentos ambientalmente diferenciados, são tradicionais.

Está assegurada, no entanto, a negociação direta sobre os valores das indenizações por danos, prejuízos e participação nos resultados ou rendas provenientes do empreendimento quando a atividade ou empreendimento atingir lotes com titulação definitiva (art.º 31). A negociação direta com o empreen-

dedor, sem mediação do Estado, se revela como um momento particularmente arriscado para os grupos sociais locais. Estes, muitas vezes, se vêem participando de um jogo cujas regras já estão previamente definidas em função das relações de poder assimétricas que demarcam as posições destes dois sujeitos. Considerando que, na realidade, muitas empresas já vêm negociando irregularmente terras dentro dos assentamentos, esse artigo pode legalizar essa prática mesmo em lotes não titulados, estimulando-a, no lugar de puni-la, conforme previsto pela legislação agrária (Lei nº 8.629/ 1993).

A participação não pode implicar necessariamente a negociação entre os diversos interesses e propostas em disputa. Uma negociação sobre aspectos que prejudicam os atingidos ou colocam em risco a continuidade dos seus modos de vida, contraria a Constituição Federal e convenções e tratados internacionais de direitos humanos. **O objetivo da participação deve ser o envolvimento dos assentados em todo o processo decisório** e não deve ser permitida a negociação efetuada diretamente com o empreendedor, sem a mediação do INCRA e do Ministério Público.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1 A instrução normativa **traz um conjunto de dispositivos que se mostram fragmentados, sem fornecer parâmetros para uma aplicação mais contextualizada, e cria espaço para os riscos de interpretações casuísticas em torno de um dispositivo e outro.** Observamos que os artigos ora reportam-se de modo lacônico àqueles empreendimentos sujeitos a licenciamento ora sinalizam para situações de possibilidade de decisão direta do Inbra de modo mais autônomo, como se o empreendimento não estivesse vinculado a processos conduzidos por outros órgãos competentes e sujeitos a análises de conformidade e impactos que extrapolam as atribuições da autarquia agrária. Ao tratar de empreendimentos de naturezas diferentes, propondo procedimentos que confrontam normas específicas de licenciamento, e ao criar mais facilidade para que o Inbra disponibilize as áreas para tais atividades, contornando os procedimentos exigidos para análise do ato de desafetação, o governo assume o risco de esvaziamento da política de reforma agrária.

2 Considerando a realidade dos conflitos entre áreas de assentamentos e os empreendimentos setoriais mencionados, o fato é que quase todos eles estão sujeitos, como regra, ao licenciamento ambiental. Estar atento à dimensão cumulativa e associada de empreendimentos e/ou atividades que integram um projeto maior, complexo, tem sido um dos desafios frente a práticas como o fracionamento que buscam simplificar ou evitar o controle por meio do licenciamento. Assim, **a inexistência de uma regulamentação prévia mais geral que trate da manifestação do Inbra nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que afetem os assentamentos parece ser a questão central a ser tratada.** Do contrário, atos como a presente IN acabam por não se comunicar, de modo coerente e integrado, com os procedimentos próprios e etapas do licenciamento previstos em lei – da licença prévia à licença de operação à análise de pedidos de renovação de licenças.

Portanto, o INCRA não deve e não pode (segundo o Decreto 237/97) aguardar o fim do processo de licenciamento para dar início ao processo de manifestação que lhe cabe. A avaliação do INCRA em relação à compatibilidade do empreendimento ou atividade minerária com a política de reforma agrária deve ocorrer no curso do processo de licenciamento ambiental e **sua manifestação deve ser considerada como condição para o licenciamento.**

A esta atuação deve-se garantir:

- **Disponibilização dos Estudos de Impacto Ambiental em sua integralidade para o INCRA, acompanhado de outros documentos que o órgão julgasse necessário;**

- **Autonomia ao INCRA para solicitar ao empreendedor informações necessárias à avaliação da possibilidade de convivência do empreendimento com as diretrizes da política de reforma agrária, as quais, das muitas vezes, não são as mesmas solicitadas pelo órgão licenciador;**
- **Intervenção do INCRA nos parâmetros para avaliação de impacto ambiental e nos estudos de impacto ambiental;**
- **Condições para a verificação da veracidade das informações apresentadas pelo empreendedor;**

Por isso, não faz sentido a restrição determinada no artigo 11, pois a análise do Incra num processo de licenciamento tem natureza complementar à análise feita pelos órgãos ambientais, considerando a multidimensionalidade dos impactos e as atribuições de cada órgão. Trata-se de uma vedação que compromete a devida avaliação de impacto ambiental que, pela própria legislação, comporta a dimensão socioeconômica e fundiária. O licenciamento, vale dizer, deve seguir sob a direção de uma unidade de competência e reunir todos os atos necessários à tomada de decisão geral sobre a licença, inclusive manifestação de órgãos públicos com domínio ou competências sobre determinadas áreas afetadas, como o INCRA.



3 O Incra deve ainda ter atenção precípua com o direito à consulta e à participação dos assentados, como determinado por diversos diplomas internacionais, constitucionais e infraconstitucionais que nosso país reconhece como vinculantes para tomada de decisão da Administração Pública. Nesse sentido, os diversos dispositivos deveriam ter como centralidade a previsão de procedimentos de consulta e discussão pública dos impactos de modo a garantir uma tomada de decisão que tenha efetiva participação de um dos principais afetados e interessados - os assentados da reforma agrária. Causa espanto a relativização com que a realização de audiências públicas e a comunicação com os assentados aparece na instrução normativa (a exemplo do artigo 16). Previsões de outros artigos, como criação de grupo de trabalho, elaboração de matriz de impactos, laudo de vistoria, indenização de áreas de uso coletivo, autorização de mero impulso, todos esses atos prescindem de uma necessária interlocução com os assentados.

Tomando como análogas as situações de impactos de empreendimentos ou atividades em terras indígenas, quilombolas, em bens culturais acautelados, onde deve haver manifestação de órgãos como a Funai, o Incra, o Iphan, mediante a elaboração de Termos de Referências Específicos para análise desse componentes no licenciamento ambiental (como determina a portaria interministerial 60/2015), nada justifica a discrepância de tratamento normativo nas situações de áreas de reforma agrária, que possuem também suas inúmeras especificidades e enorme relevância social. A análise de compatibilidade e as manifestações conclusivas a serem realizadas pelo Incra devem orientar-se na mesma direção.

- 4 Observa-se igualmente uma **omissão da IN ao não prever procedimentos de atuação do Incra quando aferida a incompatibilidade do empreendimento**. Se a incompatibilidade – como uma das alternativas postas à decisão – escapa ao objeto de preocupação dessa norma, será elaborada uma outra, em separada, para tratar disso? Por outro lado, quando a alternativa do deslocamento aparece como uma das possíveis condicionantes no processo de anuência (art. 29), teremos uma situação, de fato, de incompatibilidade, que a norma deixou de tratar como tal.



- 5 Por fim, aponta-se algumas matérias que merecem **um tratamento mais acurado** diante das práticas abusivas de direitos que a realidade dos conflitos tem mostrado:

a) no artigo 13, §5º, a condução das indenizações e a importância da mediação pelo poder público, considerando as disparidades das forças envolvidas;

b) no art.13, § 6, o monitoramento das condicionantes;

c) no art. 36, a avaliação das condições de recuperação de área degradada; e

d) a previsão de penalidades para as situações de empreendimentos que estão ocupando áreas de reforma agrária sem autorização do Incra⁷, sob pena de se estar premiando o infrator e incentivando condutas futuras semelhantes, cujos agentes buscam por meio de práticas como compra ilegal de lotes, desestruturação de assentamentos, disseminação de ameaças e desinformações, falsificação de documentos, forçar situações de esvaziamento ou abandono das áreas para assim pleitearem a chamada "desafetação de fato".

7 Previsão estabelecida em diversas normas:

Art. 100 do Cod. Civil /direito administrativo que estabelece que um bem público de uso especial que não pode ser usado par outro fim e determina que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 50 da Lei n.º 6.766/1979, que configura crime lotear, desmembrar ou fazer propostas sobre terras públicas, sem autorização do órgão competente e em desacordo com a legislação;

Art. 72 do Decreto n.º 59.428/1966 que estabelece que eventuais cessões e arrendamentos de lotes destinados à reforma agrária dependem de autorização expressa do INCRA;

Art. 8º do Decreto-Lei n.º 2.375/1987 que determina que os imóveis rurais da União que se destinem aos fins do Estatuto da Terra e legislação conexa só podem ser concedidos, alienados por venda ou qualquer outra forma, dados em uso, ou ocupação, aos ocupantes ou pretendentes, por intermédio do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. Art. 8º do Decreto-Lei n.º 2.375/1987 que determina que os imóveis rurais da União que se destinem aos fins do Estatuto da Terra e legislação conexa só podem ser concedidos, alienados por venda ou qualquer outra forma, dados em uso, ou ocupação, aos ocupantes ou pretendentes, por intermédio do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário.

Uma norma que discipline a relação entre grandes empreendimentos e assentamentos rurais deve se pautar sobre o status constitucional da política de reforma agrária, e sobre o dever do poder público – e mais especificamente do INCRA – de zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, visando a democratização do acesso à terra e a garantia de permanência dos agricultores e agricultoras nas terras que cultivam e habitam. Essa missão constitucional deve pautar e orientar toda a atuação do INCRA em situações de empreendimentos que queiram se instalar em áreas destinadas a assentamentos rurais.



Por todas essas razões, recomenda-se a imediata suspensão, seguida da revogação, da IN 112, para que uma eventual resolução nos seus termos possa sanar os problemas procedimentais, materiais, e jurídicos apontados acima.

ASSINAM ESSA NOTA TÉCNICA

Amazon Watch

Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA

Associação Regional de Produtores Agroecológicos – ARPA

Coletivo de Pesquisa Desigualdade Ambiental, Economia e Política
(UFRJ, UFF, UFRRJ, UFRB e UFAL)

Comitê em Defesa dos Territórios frente a Mineração – CDTM

Centro de Tecnologia Alternativa do Vale do Guaporé (MT) – CTA

FASE

Federação das Associações de Moradores do Projeto de Assentamento
Agroextrativista da Gleba Lago Grande – FEAGLE

Movimento pela Soberania Popular na Mineração – MAM

Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem Terra – MST

Núcleo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade- Poemas

Rede Brasileira de Justiça Ambiental – RBJA

