UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS

CURSO DE GRADUAÇÃO TECNOLÓGICA EM

AGRICULTURA FAMILIAR E SUSTENTABILIDADE

LEGISLAÇÃO AGRÁRIA E AMBIENTAL

4º semestre

etic

eadUFSM Educação à Distância

PROGRAD

Universidade Federal de Santa Maria 1960

UAB UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

FNDE

Ministério da Educação

BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL

Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério da Educação

Ministro do Estado da Educação	Fernando Haddad
Secretária da Educação Superior	Maria Paula Dallari Bucci
Secretário da Educação a Distância	Carlos Eduardo Bielschowsky

Universidade Federal de Santa Maria

Reitor	Clóvis Silva Lima
Vice-Reitor	Felipe Martins Muller
Chefe de Gabinete do Reitor	João Manoel Espina Rossés
Pró-Reitor de Administração	André Luis Kieling Ries
Pró-Reitor de Assuntos Estudantis	José Francisco Silva Dias
Pró-Reitor de Extensão	João Rodolfo Amaral Flores
Pró-Reitor de Graduação	Jorge Luiz da Cunha
Pró-Reitor de Planejamento	Charles Jacques Prade
Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa	Helio Leães Hey
Pró-Reitor de Recursos Humanos	João Pillar Pacheco de Campos
Diretor do CPD	Fernando Bordin da Rocha

Coordenação de Educação a Distância

Coordenadora de EaD	Cleuza Maria Maximino Carvalho Alonso
Vice-Coordenadora de EaD	Roseclea Duarte Medina
Coordenador de Pólos	Roberto Cassol
Gestão Financeira	José Orion Martins Ribeiro

Centro de Ciências Rurais

Diretor do Centro de Ciências Rurais	Dalvan José Reinert
Coordenador do Curso de Graduação Tecnológica em Agricultura Familiar e Sustentabilidade a Distância	Ricardo Simão Diniz Dalmolin

Elaboração do Conteúdo

Professor pesquisador/conteudista (unidades A, B, E e F)	José Geraldo Wizniewsky
Professor pesquisador/conteudista (unidades C e D)	Renato Santos de Souza

Equipe Multidisciplinar de Pesquisa e Desenvolvimento em Tecnologias da Informação e Comunicação Aplicadas à Educação - ETIC

Coordenador da Equipe Multidisciplinar Carlos Gustavo Matins Hoelzel
Cleuza Maria Maximino Carvalho Alonso
Rosiclei Aparecida Cavichioli Laudermann
Silvia Helena Lovato do Nascimento
Volnei Antônio Matté
Ronaldo Glufke
André Krusser Dalmazzo
Edgardo Gustavo Fernández

Desenvolvimento da Plataforma Marcos Vinícius Bittencourt de Souza
Gestão Administrativa Ligia Motta Reis
Gestão do Design Diana Cervo Cassol
Designer Evandro Bertol

ETIC - Bolsistas e Colaboradores

Orientação Pedagógica Elias Bortolotto
Fabrício Viero de Araujo
Gilse A. Morgental Falkembach
Leila Maria Araújo Santos

Revisão de Português Andrea Ad Reginatto
Maísa Augusta Borin
Marta Azzolin
Rejane Arce Vargas
Samariene Pilon
Silvia Helena Lovato do Nascimento

Ilustração Cauã Ferreira da Silva
Evandro Bertol
Júlia Rodrigues Fabrício
Mariana Rotilli dos Santos
Natália de Souza Brondani

Diagramação Criscia Raddatz Bolzan
Gabriel Barbieri
Leonardo Moreira Fabrin
Luiza Kessler Gama
Naieni Ferraz
Victor Schmitt Raymundo

Suporte Técnico Adílson Heck
Ândrei Componogara
Bruno Augusti Mozzaquatro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 5

UNIDADE A

CONCEITOS BÁSICOS 12

Conceitos básicos de legislação agrária 12

UNIDADE B

ESTATUTO DA TERRA 22

Disposições preliminares: princípios e definições 22
As teses da ocupação do território brasileiro e a reforma agrária 26
Principais movimentos pela reforma agrária 27
Política de desenvolvimento rural 30
Contratos agrários 31
Contratos inominados ou atípicos 32
Contratos nominados ou típicos 32
Arrendamento rural 33
Parceria 33
Prazos mínimos 34
Forma dos contratos 35
Indicações dos contratos agrários 35
Direitos e obrigações 36
Causas de extinção dos contratos agrários 37
Despejo 37
Cláusulas proibidas de contratar 38

UNIDADE C

POLÍTICA AMBIENTAL: INSTRUMENTOS UTILIZADOS 39

Objetivos 39
Introdução 39
As políticas públicas e a qualidade ambiental 39
Os principais instrumentos da política ambiental contemporânea 42
Instrumentos de comando e controle 44
Instrumentos de mercado ou instrumentos econômicos 46
Referências bibliográficas 52

UNIDADE D

A POLÍTICA AMBIENTAL E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA 53

Objetivos 53
Introdução 53
Evolução da legislação ambiental no brasil 54
No início, a ênfase nos recursos naturais 54
A criação da sema e as primeiras leis sobre poluição 57
A política nacional do meio ambiente 59
O meio ambiente na constituição federal 61
A lei das águas 63
A lei de crimes ambientais 64
Considerações finais 65
Referências bibliográficas 68

UNIDADE E

ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL 69

Registros e contratos de trabalhos 69
Direitos e deveres do trabalhador rural 70

UNIDADE F

CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR 72

Referências bibliográficas 75

INTRODUÇÃO

CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL.

O termo *descoberta* é utilizado para identificar a chegada da frota comandada por Pedro Álvares Cabral ao local que hoje chamamos Brasil. Mas esse termo indica também uma incursão realizada já em 1498, por DUARTE PACHECO PEREIRA . Isso nos coloca diante de uma dúvida, o Brasil foi "descoberto" em 1500 ou ele já era conhecido e estaria agora sendo utilizado de maneira estratégica pelos nossos colonizadores?

O termo *descoberta* tem um sentido, uma visão Eurocentrista, já que não foram levadas em consideração as populações nativas que já habitavam o local. Alguns estudos de Darcy Ribeiro indicam que, quando os colonizadores europeus invadiram nosso território, estima-se que havia aqui mais de 300 grupos tribais, totalizando aproximadamente 5 milhões de pessoas, que o ocupavam tirando dele a sua SOBREVIVÊNCIA . É interessante e importante lembrar que o contexto histórico em que se deu a chegada dos colonizadores ao Brasil foi o do nascente capitalismo comercial, que começava a financiar as navegações em busca de terras, matérias-primas e também mão-de-obra para seus trabalhos.

A ocupação do espaço físico do Brasil, ou a invasão ocorrida, se deu através do sistema de CAPITANIAS HEREDITÁRIAS (donatarismo), que foram a forma de administração do território pelo império Português. Esse processo se deu, pois a Coroa, com recursos limitados, concedeu a tarefa de exploração de territórios particulares através da doação de lotes de terras. Os beneficiários dessas Capitanias eram pessoas da pequena nobreza de Portugal e o total de beneficiários era 12 . Isso significa dizer que a área do território brasileiro foi dividida em 12 partes, cada uma pertencente à Coroa portuguesa, mas com direito de exploração por 12 donos pertencentes à nobreza.

Dentro de um contexto de abolição da escravatura e pressões exteriores para essa nova realidade, foi criada pela Coroa de Portugal, em 1850 a primeira Lei de Terras do Brasil. Essa lei implanta, pela primeira vez no país, a propriedade privada de terras (lei n° 601, de 18/09/1850). Na interpretação de Barros (1996:43), a finalidade desta Lei era a de reestruturar o sistema de propriedade da terra no Brasil. Então, a partir dela, qualquer cidadão brasileiro poderia se transformar em proprietário privado de terras. Essa lei, que agora fornecia a posse da terra para aqueles que possuíam bens suficientes para possuí-la, foi um dos grandes marcos do latifúndio no Brasil.

A interpretação histórica do descobrimento do Brasil aponta para duas possibilidades: uma que o Brasil tenha sido descoberto por acaso e outra dá conta de que o Brasil tenha sido "intencionalmente" descoberto. Há uma forte tendência em aceitarmos a

SAIBA MAIS

Duarte pacheco Pereira: As informações completas podem ser acessadas no link http://pt.wikipedia.org/wiki/Descoberta_do_Brasil.

SAIBA MAIS

Sobrevivência: Essa discussão pode ser encontrada em STEDILE, J. P (Org.). A questão Agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960. São Paulo, Expressão Popular, 2005.

SAIBA MAIS

12: http://pt.wikipedia.org/wiki/Capitanias_do_Brasil

segunda possibilidade. A forma de descrever o descobrimento do Brasil a partir da visão dos descobridores impede que consideremos toda a cultura das populações que aqui viviam, ou seja, os nativos que aqui habitavam e que foram denominados de "índios".

A partir do tratado de **TORDESILHAS** , que dividiu o mundo, à época, em duas partes, é que podemos começar a compreender o próprio descobrimento e a posterior forma de ocupação do Brasil e a sua implicação com a estrutura agrária que, a partir desta forma de ocupação, foi sendo gerada.

Bueno (1999) relata que, inicialmente, o interesse da coroa portuguesa nos domínios legais foi pela busca de metais preciosos em especial o ouro, que, na época (século XVI), era o lastro dos países, no que atualmente poderíamos denominar de reservas internacionais (dólar americano). Como em uma primeira exploração o ouro não foi encontrado, a colônia caiu no esquecimento por parte dos lusitanos.

Foi pela constatação de que a colônia brasileira (entre 1500 e 1532) estava sendo disputada por outros povos, em especial dos franceses, que não aceitavam o tratado de Tordesilhas, que a coroa portuguesa toma a iniciativa de efetivamente promover a ocupação do Brasil. A forma de ocupação do território, utilizada no Brasil, foi a mesma de outras colônias, a qual estava baseada na divisão do território em porções, denominadas de Capitanias Hereditárias.

Estas capitanias (figuras 1 e 2),foram destinadas a membros da coroa portuguesa que estivessem dispostos a vir para o "novo mundo", para assegurar a definitiva posse da colônia por parte de Portugal. A colônia foi dividida em grandes extensões de terras que eram as Capitanias Hereditárias Brasileiras.

Figuras 1 e 2 – Capitanias Hereditárias

SAIBA MAIS

Tordesilhas: A 7 de Junho de 1494, Portugal e Castela assinaram o Tratado de Tordesilhas que distribuiu, pelas duas cortes, o chamado Novo Mundo. O meridiano de Tordesilhas atribuía a Portugal as terras "descobertas e por descobrir" que se situavam antes da linha imaginária do meridiano, 370 léguas (1.770 kms) a Oeste da ilha de Cabo verde, concedendo assim a Castela as terras além desse limite.(http://www.acores.com, capturado em 26/05/2009)

Esta forma de distribuição de terras do território da colônia também é denominada de *donatarismo*, visto que, os seus proprietários tinham a posse absoluta (donos) desta área, inclusive sobre as pessoas e os animais. O modo como as terras foram distribuídas, o donatarismo, chegou a suscitar em alguns historiadores uma analogia das capitanias hereditárias com a estrutura conhecida como *feudo* que é, elemento central do modo **FEUDAL** de produção.

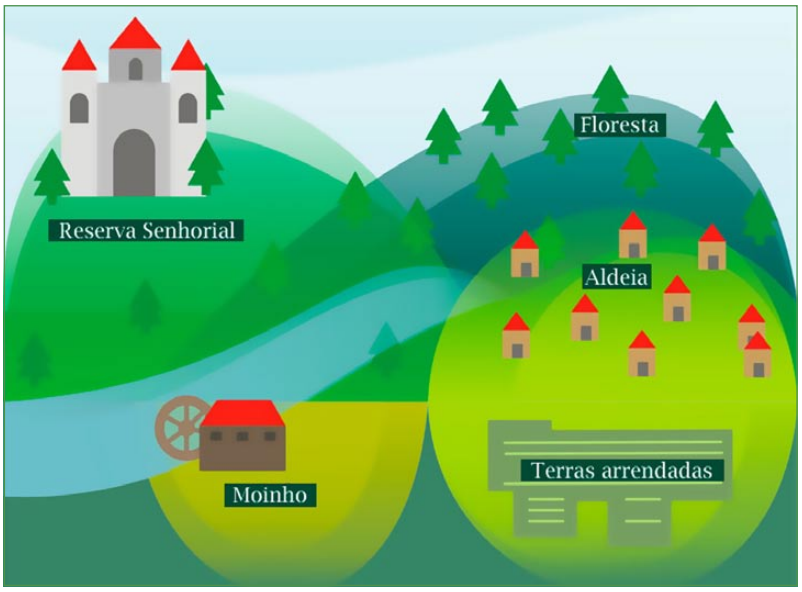


Figura 3 – Estrutura física do Feudo.

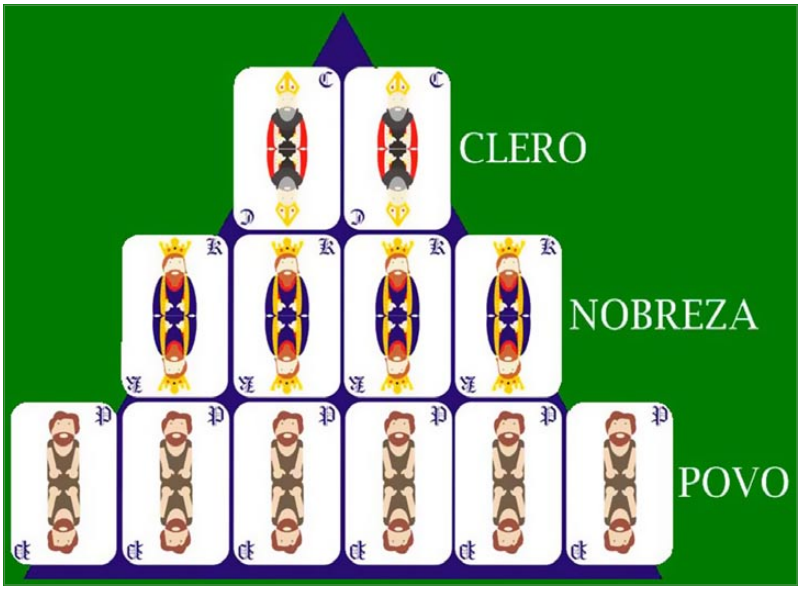


Figura 4 – Estrutura social do Feudo.

A partir da introdução desta forma de ocupar o território, a então colônia brasileira passou a possuir um embrião do que viria a ser posteriormente o desenho da nossa estrutura agrária. Há um

SAIBA MAIS

Feudal: As origens do feudalismo remontam ao século III, quando o sistema escravista de produção no Império Romano entrou em crise. Nascia assim o regime de servidão onde o trabalhador rural é o servo do grande proprietário. No sistema feudal, o rei concedia terras a grandes senhores. Estes, por sua vez, davam terras a outros senhores menos poderosos chamados cavaleiros, que, em troca lutavam a seu favor. Quem concedia a terra era um suserano, e quem a recebia era um vassalo. As relações entre o suserano e o vassalo eram de obrigações mútuas, estabelecidas através de um juramento de fidelidade. (*http://www.historiadomundo.com.br*, acesso em 26/05/2009)

ponto de concordância na literatura sobre a "herança" deste modelo na formação agrária do Brasil. Estas estruturas agrárias denominadas *Capitanias*, evoluindo historicamente, acabaram gerando a estrutura da grande propriedade de terra no Brasil.

O sistema de exploração *sesmeiro*, provocou, segundo Barros (1996), a grande confusão da titularidade da terra no Brasil. A **SESMARIA** passou a ser uma concessão do Donatário da Capitania Hereditária a outrem. O ato de concessão era através de uma carta (figura 5). A confusão descrita por Barros, se dá por não haver uma legislação no Brasil que regulamentasse a titularidade da terra, dando margem a toda sorte de formas de ocupação de terras. Esta confusão só será parcialmente superada com a Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850) .

SAIBA MAIS

Sesmaria: Definição de sesmarias: "Terreno sem culturas ou abandonado, que a antiga legislação portuguesa, com base em práticas medievais, determinava que fosse entregue a quem se comprometesse a cultivá-lo. Quem a recebia pagava uma pensão ao estado, em geral constituída pela sexta parte do rendimento através dele obtido. Quando o Brasil foi descoberto, para cá, transplantou-se o regime jurídico das sesmarias. O rei, ou os primeiros donatários de capitanias, faziam doações de terras a particulares, que se comprometiam a cultivá-las e povoá-las". (*http://www.dicio.com.br/sesmaria*, acesso em 27/05/09)

Figura 5 – Carta de concessão de uma sesmaria

A partir da Lei de Terras, como a Lei nº 601 do Império ficou mais conhecida, a única forma de acessar a titularidade de terra no Brasil era através da compra. Na concepção de Barros (1996), esta lei significou a primeira medida no sentido de disciplinar a titularidade da terra no Brasil, então imperial (1850). Considerando o momento histórico do Brasil, os detentores do capital (grandes proprietários da produção de café) eram os potencialmente em condições de aquisição das terras.

A Lei de Terras pode ter uma dupla interpretação: uma que trata da questão estritamente da lei, ou seja, dela enquanto marco regulador da titularidade da terra, e outro que interpreta a lei de terras do ponto de vista histórico e de sua repercussão, sobretudo, considerando a transição que o Brasil de então estava passando, com o gradativo abandono da mão de obra do escravo negr o. A seguinte citação contém estas duas interpretações:

> "(...) A Lei de Terras, como ficou conhecida a lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, é um documento fundamental para compreender a organização agrária do Brasil. Ela atendia à evidente necessidade de organizar a situação dos registros de terras doadas desde o período colonial e legalizar as ocupadas sem autorização, para depois reconhecer as chamadas terras devolutas, pertencentes ao Estado. O contexto de sua aprovação, entretanto, sugere a reflexão sobre outros objetivos que pautavam a Lei: a suspensão do tráfico de escravos, no mesmo ano, anunciava a Abolição; a busca de atrair imigrantes europeus para o trabalho agrícola nas grandes propriedades; o desejo do Império de dispor das terras devolutas, para poder financiar o processo de imigração e colonização." (http://www.webhistoria.com.br/arqdirfon2.html, acesso em 27/05/09).

A partir da introdução desta forma de ocupar o território, a então colônia brasileira passou a possuir o embrião do que viria a ser posteriormente a nossa estrutura agrária. Da estrutura da capitania, uma grande extensão de terra, houve a evolução para a estrutura baseada na grande propriedade, que foi se moldando ao longo da nossa história e acabou por configurar a nossa distribuição da terra no território. De uma forma geral, pode-se afirmar que, no Brasil, desde os primórdios da colônia até o a colonização (imigração) estrangeira, houve o predomínio da grande propriedade, principalmente nos ciclos *econômicos-agrícolas* da cana-de-açúcar (figura 6) e do Café e do ciclo do Gado, em criações extensivas.

Esta estrutura agrária, de certa forma, é a nossa herança da ocupação Ibérica: dos portugueses herdamos a grande propriedade agrícola (*plantation*), tendo a cana-de-açúcar como o cultivo precursor e dos espanhóis a grande propriedade voltada para a produção pecuária (*hacienda*). Estas duas expressões da estrutura agrária, foram se consolidando nas diversas regiões do Brasil, em algumas é mais expressiva, caracterizando e imprimindo uma estrutura agrária típica, como podemos exemplificar o Nordeste brasileiro com a cana-de-açúcar (figura 6) e o Pampa Gaúcho com o Gado extensivo (figura 7).

A partir da interpretação da história sobre forma de ocupação do território brasileiro Brasil surgiram, no debate nacional, a partir dos anos 1940, duas **TESES**: a tese do *Feudalismo Agrário*, que teve em Alberto Passos Guimarães, o seu grande defensor e a tese do *Capitalismo agrário*, cujo defensor foi Caio Prado Júnior.

A acumulação histórica de ações de luta pela terra tem o seu ápice nos anos 1960 e, de certa forma, o seu declínio em 1964. Porém uma das grandes bandeiras destas ações, que é a intervenção do estado na questão agrária, acabou por se tornar um elemento concreto com o surgimento do Estatuto da Terra, em 30 de Novembro de 1964. A partir desse Estatuto, houve a possibilidade, através de legislação específica, com a agregação na referida legislação da função social da terra, de desapropriação

SAIBA MAIS

Teses: Para maiores aprofundamentos neste debate consultar a seguinte referência bibliográfica: TOPALOV, C. Estruturas agrárias brasileiras. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

por interesse social em caso dessa ser descumprida. Com isso, houve a possibilidade de atingir o grande objetivo do Estatuto da Terra, que era a realização da Reforma Agrária no Brasil.

Figura 6 – Escravos trabalham no engenho de açúcar, gravura de Jean Baptiste Debret

Figura 7 – Grande propriedade no Pampa Gaúcho

Embora tenha sido aprovado o Estatuto da Terra em 1964 e o Estado tenha os instrumentos legais para operacionalizar a intervenção na questão agrária, através da reforma agrária (de 1964 a 1984), predominantemente, foi feita a política de colonização, política esta, materializada com a criação, em 1970, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A partir de meados dos anos 70, há uma lenta e progressiva retomada dos movimentos e ações na luta pela terra. Esses movimentos culminaram com a instalação de um acampamento ao longo da rodovia que liga as cidades de Passo Fundo a Ronda Alta, no RS, o qual ficou nacionalmente conhecido com *Encruzilhada* NATALINO. Esse acampamento é considerando o embrião dos novos movimentos sociais de luta pela terra e contribuiu para a formação do mais importante movimento agrário no Brasil que é o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MST). Estes movimentos trazem, depois de uma interrupção em 1964, na agenda nacional, o tema da reforma agrária.

Mesmo com a retomada da luta pela terra (a partir do final dos anos 1970), em termos de legislação e ações do estado, até 1985, não houve ações substantivas que indicassem para uma mudança de orientação na política de colonização. Somente após 1985, com a denominada Nova República, há uma alteração desta política, com o lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), sendo posteriormente lançado em 2003 o II Plano Nacional de Reforma Agrária.

O 1º PNRA retoma o Estatuto da Terra em uma das suas grandes finalidades que é reforma agrária, notadamente na política de desapropriações de terras que não estivessem cumprindo a função social. Em 1996 é eleita uma Assembléia Nacional Constituinte com o objetivo de elaborar uma nova constituição para o Brasil. Esta tarefa foi concluída em 1988, com a nossa atual CONSTITUIÇÃO. Nesta constituição, há uma parte específica sobre a questão agrária, a qual foi regulamentada em 1993 com a denominada lei Agrária (Lei n° 8629/93).

SAIBA MAIS

Natalino: Para maiores detalhes consultar a seguinte referência bibliográfica: Christa Berger, Campos em confronto: a terra e o texto, 1ª ED, EDUFRGS, 1998.

SAIBA MAIS

constituição: a integra da constituição federal pode ser obtido no seguinte endereço eletrônico: http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/.

UNIDADE A

CONCEITOS BÁSICOS

CONCEITOS BÁSICOS DE LEGISLAÇÃO AGRÁRIA

Nesta unidade, serão abordados os principais conceitos referentes à legislação agrária. Antes de abordar a questão agrária propriamente dita, faz-se necessário fazer referência aos principais conceitos, os quais estão contidos na legislação pertinente à questão agrária. As três grandes em termos de legislação agrária são: o Estatuto da Terra (Lei 4504, de 30/11/2009), a Constituição Federal de 1998, e a Lei Agrária (Lei n° 8629/93, que trata da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, constantes na Constituição Federal).

Os conceitos que serão descritos a seguir foram sistematizados por diferentes professores do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural. Este trabalho teve duração de vários anos e foi aplicado nos cursos de graduação das ciências agrárias, no centro de ciências rurais na Universidade Federal de santa Maria. Também eles têm como referência Barros (1996) assim como o INCRA e o MDA.

SAIBA MAIS

MDA: No site do INCRA (http://www.incra.gov.br) e no do Ministério do Desenvolvimento Agrário (http://www.mda.gov.br), tem-se as atualizações constantes que ocorrem em termos de leis agrárias,

Estatuto da Terra: estatuto criado pela Lei 4.504 de 30.11.1964. É um conjunto de medidas que visa promover uma melhor distribuição da terra para fins de reforma agrária. Possui uma conotação de cunho sociológico.

Reforma Agrária: é a melhor forma de distribuição de terras, pois estabelece uma relação entre o homem, a propriedade e o uso da terra de forma a provocar a extinção gradativa do minifúndio e do latifúndio, procurando dar um perfeito equilíbrio de propriedade.

Política Agrícola: é o amparo à propriedade rural que visa orientar as atividades agropecuárias no sentido de garantir-lhes seu pleno emprego.

Imóvel Rural: é um prédio rústico, de área contínua, que se destina a exploração agrícola, pecuária e/ou agroindustrial. É de propriedade pública ou privada, quer seja sua localização em perímetro urbano, suburbano ou rural dos municípios. A característica principal desse tipo de imóvel é o seu registro no Cartório de Registros de Imóveis do município, que o individualiza (diretamente definido).

Propriedade Familiar: é um imóvel rural com um tamanho ideal para a sobrevivência de uma família de 4 a 6 pessoas que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhe absorva toda a força de trabalho, ou eventualmente, trabalhando com ajuda de terceiros. A sua área é fixada para cada tipo de exploração em cada região do País, o que constitui o **módulo rura**l ou **módulo fiscal** da região.

Módulo Rural: é uma propriedade familiar (indiretamente definido).

Características do Modulo Rural:

- é uma medida de área;
- suficiente para absorver a M.O. do agricultor e a família;
- varia de acordo com a região do país;
- varia com o tipo de exploração;
- deve possibilitar uma renda mínima ao agricultor;
- permite o progresso social.

Módulo Fiscal: é uma espécie recente de módulo rural (1979). Ele ganhou uma função importante que é a de estabelecer o conceito de pequena, média e grande propriedade para efeitos de desapropriação por interesse social para fins de R.A. (1993).

Empresa Rural: é um empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente um imóvel rural, desde que atenda os seguintes requisitos:

- Seja maior que o minifúndio;
- Seja menor que o latifúndio por dimensão;
- Apresente um Grau de Utilização da Terra (GUT) igual ou superior a 80%;
- Apresente um Grau de Eficiência de Exploração (GEE) igual ou superior a 100%;
- Cumpra, legalmente, as relações de trabalho e os contratos de uso temporário da terra.

Minifúndio: é a área agricultável inferior ao módulo de Propriedade Familiar.

Latifúndio: existem dois tipos de latifúndio:

- Latifúndio por dimensão: quando a área do imóvel rural for superior a 600 vezes o tamanho do módulo de uma Propriedade Familiar da região. Extinto na Constituição de 1988.
- Latifúndio por exploração: quando a sua área agricultável, embora superior ao módulo da Propriedade Familiar da região e inferior ao Latifúndio por Dimensão, seja inadequadamente explorado, isto é, não seja explorado de forma econômica e social.

Alguns termos técnicos publicados pelo INCRA:

Assentamento: É uma área física em que o INCRA estabelece os beneficiários da reforma agrária, os quais passam a ser chamados assentados.

Assentado: Pode ser assentado do Programa de Reforma Agrária Nacional do INCRA todo trabalhador rural sem terra e aquele que trabalha individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família, indispensável à própria subsistência. Quando uma área é desapropriada para fins de reforma agrária, o INCRA dá prioridade aos que já estão mo-

rando nela, como arrendatários, parceiros, colonos etc. Também serão assentadas outras famílias que estejam cadastradas pelo INCRA e que atendam aos requisitos legais descritos no cadastramento e seleção.

Terras Públicas: São terras de propriedade da União, dos Estados e dos Municípios.

Terras Particulares: São terras de propriedade privada.

Terras Devolutas: São terras que não se acham aplicadas a algum uso público (Federal, Estadual ou Municipal) e não se incorporam ao domínio privado, ou seja, são "terras de ninguém", também chamadas de "terras sem dono".

Posseiro: É o titular da posse sobre terras públicas. É aquele que ocupa ou adquire terras com a intenção de ser dono, sem título legítimo da propriedade.

Grileiro: É o indivíduo que por meio de fraude ou outro meio ilícito, falsifica, no todo ou em parte, documento público ou particular, com o fim de obter para si ou para outros, a propriedade de imóvel alheio.

Parceleiro: É aquele que adquire lote ou parcela em área destinada à Reforma Agrária ou Colonização Pública e/ou Privada. Atualmente a expressão mais utilizada é *assentado*.

Servidão: É o domínio pleno de uma propriedade limitada em benefício de outros. É quando alguém adquire o direito sobre a propriedade de outro, ou parte dela, em benefício próprio, pelo seu uso prolongado. *Exemplo*: a passagem de alguém em propriedades de outros, por muitos anos, lhe assegura o direito de, por aí, continuar passando.

Gleba: É um imóvel rural, parte de um imóvel, fração de terra específica dentro de um imóvel. É uma área definida e com características específicas.

Benfeitorias: São melhoramentos promovidos em um imóvel rural, como: casas, cercas, instalações gerais, açudes, tapumes, valos, terraços, etc.

Loteamento: É a divisão de uma área em glebas ou lotes padronizados, com abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamentos, modificação ou ampliação de vias existentes.

Registro de Propriedade: É o registro de documento de propriedade ou o título que transfere a propriedade a outrem, em Cartório específico. *Exemplo*: registra-se uma Escritura Pública de Compra e Venda de um imóvel no Cartório de Registro de Imóveis do Município. No ato do registro, o imóvel recebe uma matrícula que não deve ser confundida com o registro. Matricula-se o imóvel e registra-se o documento que comprova a propriedade do imóvel.

Usucapião: É a aquisição, legitimação ou legalização de uma propriedade pela posse prolongada, contínua, mansa, pacífica e incontestável de um imóvel de outrem. São três (03) os tipos de *usucapião*:

- **Ordinário**: uso e posse durante 10 anos entre pessoa presente

(proprietário do imóvel residente no município onde se situa o imóvel). Uso e posse durante 15 anos entre pessoa ausente (proprietário do imóvel que reside fora do município).

- **Extraordinário**: uso e posse durante 20 anos em qualquer situação.
- **Especial**: Lei 6.969 de 10.12.1998: uso e posse ininterrupta, durante 5 anos, sem oposição, de um imóvel rural, tenha nele a sua moradia e o haja tornado produtivo com a força do seu trabalho. Esse tipo de usucapião só é permitido para áreas inferiores a 25 hectares.

Acesso à Propriedade:As formas de acesso à propriedade são meios pelos quais um cidadão pode se tornar proprietário de um imóvel. Os objetivos da política de acesso à propriedade são:

- melhoria da estrutura fundiária do País;
- oferecer oportunidade a quem trabalha na terra.

Uma propriedade pode ser adquirida de várias maneiras:

1. Pelo poder público:

- por desapropriação por fins sociais;
- por compra, venda e doação;
- por arrecadação de bens vagos;
- por legado;
- por reversão de posse de sua propriedade indevidamente ocupada por terceiros.

2. Particularmente:

- por compra, venda e doação;
- por permuta;
- por herança (causa mortis);
- por usucapião.

3. Formas Complementares:

- loteamentos rurais, destinados à urbanização, industrialização e formação de sítios de recreio;
- loteamentos rurais destinados à utilização econômica da terra através de exploração agrícola, pecuária, extrativa ou agroindustrial;
- áreas resultantes de desmembramento de imóveis rurais, cuja transferência a terceiros será financiada pelo INCRA na forma deste regulamento;
- as novas parcelas resultantes do processo de remembramento de minifúndios.

Desmembramento de Imóveis Rurais*:*

Considera-se desmembramento de um imóvel rural quando houver o seu fracionamento em duas ou mais áreas distintas, sendo transformado, o seu registro no Cartório de Registro de Imóveis do

município, em dois ou mais registros específicos, conforme o caso. Cada área ou fração desmembrada deve receber o seu registro individual, que vem constituir sua matrícula no CRI.

Exemplo: num inventário, um imóvel com uma única matrícula no Cartório de Registro de Imóveis, após partilhado e fracionado em áreas distintas entre os herdeiros, através da escritura demarcatória, desde que seja maior que a fração mínima de parcelamento (FMP), de uma única matrícula, após fracionada e desmembrada a área, surgirão tantas matrículas quantos forem os herdeiros, caracterizando, cada uma, um novo imóvel.

O desmembramento de um imóvel pode se dar:

- por sucessão causa "mortis" (inventário);
- por compra, venda e doação;
- por permuta;
- por usucapião.

Pode ocorrer, ainda, desde que com a autorização do INCRA:

- para loteamentos de urbanização, industrialização ou sítios de recreios;
- para loteamentos.

Fração Mínima de Parcelamento (FMP)

É a área mínima que pode ser desmembrada de outra, isto é, da qual se possa obter um registro próprio no Cartório de Registros de Imóveis (CRI) do município. No entanto, considera-se a Fração Mínima de Parcelamento (FMP), uma área de dois (02) hectares (é um exemplo em que se utiliza como parâmetro um módulo rural de 02 ha, que é um módulo de exploração hortigrangeira, em uma zona típica do módulo, A1). Áreas inferiores a essa, adquiridas por terceiros, devem permanecer em comum, com o proprietário original, dentro da maior área. Por outro lado, mesmo sendo feita a venda de uma fração de terra com dois ou mais hectares, com o objetivo de desmembrá-la, a área remanescente em poder do proprietário original poderá resultar inferior a dois hectares, que é a FMP.

Exemplos de desmembramento de imóveis rurais:

1. Área menor que 2,0 hectares

- Pode ser vendida toda de uma só vez a qualquer pessoa;
- Pode ser vendida, fracionada, para qualquer pessoa, porém, o novo ou novos proprietários ficarão em comum dentro da área maior;
- Pode ser vendida, fracionada, a mais de confinante, desde que as Escrituras Públicas, de compra e venda, sejam celebradas de uma só vez, isto é, no mesmo ato.

SAIBA MAIS

FMP: É a área mínima que a Lei permite ser desmembrada de um imóvel rural, para a constituição de uma nova unidade agrícola - artigo 8.º da Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972. A Fração Mínima de Parcelamento do imóvel rural, constante no Certificado de Cadastro do Imóvel Rural – CCIR, corresponde ao módulo da exploração hortigranjeira da ZTM do município de localização do imóvel rural. Assim, o imóvel, ao ser parcelado para fins de transmissão a qualquer título, não poderá permanecer com área remanescente inferior à FMP. (Disponível em www.faec.org.br/APOSTILA%20INCRA.doc, acesso em 03/06/2009).

2. Área maior que 2,0 hectares:

- Pode ser vendida e desmembrada em frações de 2,0 ou mais hectares a qualquer pessoa, desde que a área remanescente não resulte inferior a 2,0 hectares. Entretanto, se for fracionada a área em parcelas de 2,0 hectares para serem vendidas e sobrar uma menor que a FMP, não havendo comprador que absorva juntamente com uma parcela de 2,0 hectares, essa área remanescente poderá ser vendida a um dos confinantes, desde que a Escritura Pública de Compra e Venda seja lavrada e registrada no CRI, no mesmo ato da lavratura da Escritura da última fração de 2,0 hectares.
- Pode ser vendida toda, de uma vez só, a qualquer pessoa.
- Pode ser vendida em frações menores que a FMP (no caso, 2,0 hectares) a qualquer pessoa, porém, o comprador ou os compradores deverão permanecer em comum com o proprietário original ou entre si, se for o caso.

Remembramento de Imóveis Rurais

Considera-se *Remembramento* de um imóvel rural a anexação ou fixação de um imóvel desmembrado ao imóvel de origem, ou a aglutinação de vários imóveis, transformando-os num único prédio, mediante o registro de uma só matrícula no CRI.

Escritura Pública

Proceder a Documentos necessários para se proceder uma escritura pública de compra e venda de um imóvel rural (translado):

- Escritura Pública atual do imóvel a ser transladado e o devido comprovante de Registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) do município, dos últimos 30 dias;
- Certidão Negativa de ônus do CRI, atualizada;
- Certidão Negativa de multas do IBAMA, atualizada;
- Comprovante de pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR) no INCRA (recibo de pagamento do imposto do último ano);
- Comprovante de recolhimento das taxas do Imposto de transmissão "inter-vivos". Se for translado de compra e venda ou permuta de imóveis, as taxas deverão ser recolhidas na Prefeitura Municipal e se for inventário, doação, usufruto, adiantamento de legítima, etc; o recolhimento deverá ser na Exatoria Estadual.

Se o comprador exigir, o vendedor deverá apresentar ainda os seguintes documentos:

- Certidão negativa de causas criminais do Fórum;
- Certidão negativa de causas cíveis do Fórum, comprovando que o imóvel está isento de causas cíveis, ou seja, sem causas judiciais;
- Certidão negativa de protestos do Cartório de Títulos e Documentos, comprovando que o imóvel está isento de protestos e não é objeto de penhora ou hipotecas;

- Certidão negativa de ônus ou dívidas na Fazenda Estadual, comprovando que o vendedor nada deve ao Tesouro estadual.

Documentos de identificação dos interessados, comprador e vendedor:

- Carteira de identidade civil;
- CPF do comprador e do "casal" vendedor;
- Certidão de casamento do casal vendedor;
- Outros documentos solicitados pelo cartório.

Um conceito bastante debatido no Brasil é de *agricultor familiar*. Historicamente, nunca foi uma categoria social reconhecida em termos legais, até o surgimento da Lei 11.326, de 24 de Julho de 2006, a qual definiu e caracterizou, na forma da lei, o agricultor familiar. Sinteticamente, a lei assim caracteriza o agricultor familiar:

Art. 3o Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II – utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1o O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2o São também beneficiários desta Lei:

I – silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II – aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III – extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural; excluídos os garimpeiros e faiscadores;

IV – pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

Noções gerais do Direito Agrário

Histórico e denominação

Etimologicamente, AGRÁRIO vem do latim *ager* que se refere ao campo, assim como também se refere a campo a expressão latina *rus*. Segundo o dicionário Aurélio (1998), a expressão agrário é relativa à terra ou à agricultura, assim como a expressão *fundiário* refere-se terrenos e remete ao agrário, ou seja há uma utilização no referido dicionário de agrário e fundiário como expressões equivalentes. Para efeito do presente caderno didático, estamos utilizando a expressão, agrário, ou seja, a denominação deste ramo do direito, enquanto campo de estudo.

O marco inicial desta área do direito foi a emenda constitucional de 10/11/196, a qual outorgou competência à União para legislar sobre a matéria ao acrescentar, à Constituição de 1946, a expressão *agrário*.

Já o exercício legislativo da competência, é a Lei 4504, de 30/11/1964, conhecida com o Estatuto de Terra. Antes de existir o Estatuto da Terra, os conflitos eram resolvidos na esfera do código civil.

SAIBA MAIS

Agrário: Esta parte está baseada em Barros (1996). Fonte: Barros, W. P. Curso de direito agrário e legislação complementar. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996. 378p.

Conceito do Direito Agrário:

> "(...) ramo do direito positivo que regula as relações jurídicas do homem com a terra".

Características:

Duas essenciais:

a) imperatividade das regras – forte intervenção do Estado;

b) regras são sociais (proteção social).

Fontes do Direito Agrário:

- Constituição Federal
- Estatuto da Terra – normas
- **doutrina**: escritos e reflexões sobre as questões agrárias (ponto de vista jurídico);
- **jurisprudência**: decisões dos tribunais sobre os conflitos agrários;
- **direito consuetudinário (costumes)**: a atividade agrária tem peculiaridades tópicas decorrentes de diferenças climáticas, geológicas, edafológicas, culturais, regionais, étnicas (costumes), etc. Relações humanas são infindáveis, crescentes e complexas – pode ocorrer uma situação em concreto em algum momento, que não encontre respaldo em alguma regra existente – transposição por analogia de outro ramo do direito.

- **direito comparado**: elemento de manutenção do direito agrário são as adequações de regras de fora do Direito Agrário para este.

Princípios

- **Função social da propriedade**: qualquer imóvel (urbano ou rural) no Brasil possui uma obrigação social, de primeiramente atender às necessidades coletivas e posteriormente satisfazer as do indivíduo proprietário. Função Social: produz, respeita o ambiente e o respeito as relações de trabalho (legislação).
- **Justiça Social**: aspecto inovador na sua criação, como ramo do direito, de promover a justiça social no campo. Principalmente no tocante as relações sociais e de trabalho, posse e uso da terra, relações de trabalho, trabalho escravo, trabalho infantil, entre outros.
- **Prevalência do interesse coletivo sobre o particular**: substituição do bem a proteger – distinção dos direitos entre proprietários e trabalhadores – reconhecimento de desigualdades entre essas partes envolvidas.
- **Princípio de reformulação da estrutura fundiária**: a partir do Estatuto da Terra – o novo direito agrário expõe a necessidade de uma reformulação na estrutura agrária.
- **Princípio do progresso econômico e social**: aspecto de aumento da produtividade tanto individual como do país.

Natureza jurídica do Direito Agrário

Dualismo clássico do direito: direito público e privado.

- Direito público: regula a estrutura pública.
- Direito privado: disciplinas jurídicas que estabelecem a provisão de condutas individuais.

> Segundo Barros (1996:22), o direito agrário possui estrutura tanto de direito público, quando trata de desapropriação para fins de reforma agrária, como de direito privado, quando estuda contratos de arrendamento e de parcerias. Também o autor salienta que há uma constatação, de que superior ao público e ao privado estaria o interesse social, ou seja, o da coletividade (sociedade) – conclui o autor: "*direito agrário é enquadrável como direito social*".

Autonomia

- Autonomia legislativa: lei editada pelo Congresso Nacional que dá prerrogativas exclusivas da União para legislar Lei Federal.
- Autonomia didática: cadeira (disciplina) obrigatória nos cursos (faculdades) de Direito.

Como demonstração de autonomia do novo ramo do direito, está a criação, dentro dos tribunais, de estrutura específica para a resolução de conflitos agrários.S

Relação do Direito Agrário com outras ciências

Este ramo do direito mantém relações interativas com outras ciências e/ou disciplinas: política agrária, legislação agrária, sociologia rural, economia agrícola (rural), estatística, história, geografia, etimologia, entre outras.

Codificação do Direito Agrário

O instrumento básico de estudo do direito agrário é o *Estatuto da Terra*, Constituição Federal, e a Lei Agrária (nº 8.629/93). Porém ele não é um Código, pois esse se caracteriza por ser uma compilação metódica, sistemática e exaustiva de um ramo do direito e possui uma unicidade de sistema, características que o Estatuto da Terra não abrange em virtude das complexas e multiformes relações agrárias.

UNIDADE B

ESTATUTO DA TERRA

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES: PRINCÍPIOS E DEFINIÇÕES

A distribuição de terras é um tema relevante para o processo de reforma agrária, e nesse sentido, isso está disposto no Estatuto da Terra. Por esse estatuto, a reforma agrária é um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra. Assim, é conceituada a função social da terra:

Segundo a Lei ordinária 4504 (30/11/64), a função social da terra, conforme o Capítulo I, art. 2º, § 1º, trata-se de:

"A propriedade de 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 cultivam.

É interessante observar que a Constituição de 1988 adota em seu texto o termo *conservação ambiental* que já era previsto, como disposto acima, no Estatuto da Terra.

Quanto à designação dos conceitos, o Estatuto designa Terras Públicas e Privadas:

Art. 9º Dentre as terras públicas, terão prioridade, subordinando-se aos itens previstos nesta Lei, as seguintes:

I – as de propriedade da União, que não tenham outra destinação específica;

II – as reservadas pelo Poder Público para serviços ou obras de qualquer natureza, ressalvadas as pertinentes à segurança nacional, desde que o órgão competente considere sua utilização econômica compatível com a atividade principal, sob a forma de exploração agrícola;

III – as devolutas da União, dos Estados e dos Municípios.

Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.

Art. 13. O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social.

Outro aspecto relevante para a discussão sobre o acesso à propriedade rural é o fato da existência das Terras Devolutas no texto da lei 601 de 1850, a Lei da Terra, como uma preocupação em extremar a separação entre o que era público e o que era privado.

A partir desta Lei, surge, então, conforme conceituado em seu artigo 3º, o instituto jurídico chamado Terras Devolutas:

São terras devolutas:

1º – As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.

2º – As que não se acharem no domínio particular ou qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comissão por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

3º– As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

4º – As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, foram legitimadas por esta lei.

Nesse sentido, pela origem pública da propriedade as "terras que não estando a qualquer título em mãos públicas ou privadas, deveriam ser devolvidas ao poder originário", ou seja, em estando em vigência esse instituto, poder-se-ia ainda requerer a propriedade de tais terras, contudo devido a crescente ocupação do território nacional essa comprovação de posse fica cada vez mais difícil. Contudo, a maneira para que se promova que as terras são devolutas é a comprovação que, em 1850, estas terras não estavam sob o poder público ou privado.

A lei nº 6383 estabeleceu regras para disciplinar a titularidade das terras devolutas, através de duas formas de procedimento para o Registro Público:

- origem administrativa: o presidente do INCRA cria uma comissão que estabelece, na ausência de dúvidas, a titularidade.
- origem judicial: rito sumário do Código Civil – no âmbito da Justiça Federal.

"Os minifúndios e os latifúndios"

I – As áreas já beneficiadas ou a serem por obras públicas de vulto;

II – As áreas cujos proprietários desenvolvam atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais;

III – As áreas que apresentam elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros;

IV – As terras cujo uso atual não seja, comprovadamente, através dos estudos procedidos pelo INCRA, o adequado a sua vocação econômica.

Dentre as várias possibilidades, a ênfase maior foi dada aos:

- Minifúndios que se caracterizam por serem terras inferiores ao módulo rural e podem variar de 2 ha a 120 ha, dependendo da localização geográfica e do tipo de exploração;
- Latifúndios: que são as terras superiores a 600 módulos rurais.

Houve tentativas de limitação de áreas mínimas para a realização da Reforma Agrária, via desapropriação, como o Decreto lei n.º 2362 (1987), que as modificou para os seguintes limites:

- acima de 1500 ha – região da SUDAM;
- acima de 1000 ha – região da SUDECO;
- acima de 500 ha – região da SUDENE;
- acima de 250 ha – para o restante do país.

O Estatuto da Terra estabelece os meios de acesso às propriedades rurais que estão dispostos em seu artigo 17 e 18:

Art. 17. O acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas:

a) desapropriação por interesse social;
b) doação;
c) compra e venda;
d) arrecadação dos bens vagos;
e) reversão à posse (Vetado) do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros;
f) herança ou legado.

Art. 18. A desapropriação por interesse social tem por fim:

a) condicionar o uso da terra a sua função social;
b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
c) obrigar a exploração racional da terra;
d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;

e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Nesse contexto, Barros (1996) diz ser "(...) possível afirmar que a propriedade imóvel no País como direito individual é uma dádiva do poder público".

Para a obtenção de informações sobre o planejamento de obtenção de imóveis rurais, você pode acessar o site do INCRA: *www.incra.gov.br.*

A lei Agrária (Lei 8629/93) alterou o Estatuto da Terra e passou a considerar não passível de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade. A referida lei estabeleu que a pequena propriedade é aquela que possui até 4 módulos fiscais e a média propriedade aquela que possui de 4 a 15 módulos fiscais.

A Reforma Agrária

A disputa por terras no Brasil é assunto diário, se não de forma tão intensa nas agendas dos governos, pelo menos aos estudiosos das ciências agrárias.

A questão da distribuição de terras foi desde sempre um grande problema, porém isso deve passar por uma leitura contextualizada, levando em conta que as "descobertas" de novas terras pelos exploradores não teve outro objetivo senão uma redistribuição delas entre os seus.

Hoje a Reforma Agrária é um assunto urgente e que busca alternativas de solução, mas o que queremos dizer quando falamos em reforma agrária?

A Reforma Agrária é um esforço para que ocorra uma redistribuição de terras entre aquelas pessoas que não possuem moradia e nem como produzirem para sua subsistência, ou mesmo para a comercialização. Esse esforço no sentido de se buscar uma distribuição mais igualitária de terras se dá, principalmente, através da intervenção do governo, como é especificamente o caso do Brasil. Essa distribuição se dá através da compra, pelo governo, ou da desapropriação de terras e a sua redistribuição para as famílias que não possuem mais terra para cultivar. Mas é importante que tenhamos claro o contexto histórico que faz com que o Brasil tenha hoje uma estrutura fundiária tão irregular. Para isso, vamos dar uma olhada no passado, com olhos bem críticos.

Ainda segundo o Estatuto da Terra, em seu artigo primeiro, "Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade".

AS TESES DA OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO E A REFORMA AGRÁRIA

Diante da formação agrária histórica pela qual o país passou, e a partir de uma diminuição do ritmo de industrialização do Brasil a partir, aproximadamente, da década de 1950, as características da estrutura agrária do país tornaram-se um relevante ponto de debate político que procurava soluções para os impasses econômicos.

a) Tese do feudalismo agrário

Essa tese é de Alberto Passos Guimarães que, nascido na cidade de Maceió foi um economista e historiador, estudioso do debate político da década de 1960 sobre a questão agrária. No ano de 1963, Guimarães lançou seu livro *Quatro Séculos de Latifúndio*, no qual ele buscou mostrar alguns aspectos da questão agrária no Brasil, a partir de uma abordagem histórica sobre o campo Brasileiro.

Dessa forma, Guimarães coloca que a colonização brasileira ocorreu em função da expansão marítima comercial européia. Essa colonização se deu também devido à desagregação do regime feudal europeu, que, no Brasil, sofreu algumas restrições, já que aqui ele não conseguiu a mesma posição influente que tinha na metrópole. O termo *feudalismo*, utilizado pelo autor, se dá principalmente em função das relações sociais e de produção entre os proprietários e seus empregados e/ou escravos e seus meios de produção. Essas relações correspondem a um tipo de exploração, pré-capitalista, já que obriga os empregados a trabalharem em terras que não lhes pertencem, mediante uma ínfima participação no produto de seu trabalho.

Assim, Guimarães defende o reconhecimento de um passado feudal no Brasil, sem o qual a conseqüência seria a defesa de um passado capitalista, não reformista e não revolucionário. Diz isso devido ao fato de que a Reforma Agrária vem de maneira dinâmica e revolucionária contra os resquícios da produção do tipo feudal.

b) Tese do Capitalismo Agrário

O capitalismo agrário vem principalmente de Caio Prado Júnior que é natural de São Paulo, onde nasceu em 1907. Como membro do PCB desde a década de 1930, foi um historiador politicamente ativo. Da mesma forma que Guimarães, Caio Prado também buscou um estudo aprofundado sobre as origens fundiárias do Brasil, em busca de um entendimento sobre sua realidade social.

Esse autor, embora tenha consciência das importantes mudanças ocorridas no Brasil republicano, ainda observava uma ligação com o passado bastante forte. Trata-se de uma forma obsoleta de utilização da terra e organização agrária que daí resulta. Nesse modelo, o autor identifica uma dualidade que se forma no meio rural Brasileiro, onde, de um lado estão agricultores fortes e com grandes propriedades buscando a produção de produtos com alta expressão comercial, enquanto de outro lado, estão pequenos agricultores com baixa, ou nenhuma, disponibilidade de capital de giro, ou mesmo de área suficiente para a produção de tais produtos, que se voltam à produção de gêneros de subsistência para si e para a população local.

Para Caio Prado, o sucesso das grandes propriedades se deve ao seu tamanho, bem como a disponibilidade de força de trabalho daqueles que, sem acesso à compra de propriedade de terras, precisaram se sujeitar ao trabalho nessas grandes propriedades. Diferentemente de Guimarães, Caio Prado coloca agora as relações sociais de produção, com as características que Guimarães havia identificado como feudais, como pertencentes a uma relação agromercantil, na qual ele distingue três formas de remuneração que podem ser em dinheiro (salário), em parte do produto e com a concessão ao trabalhador do direito de cultivar, em terras do proprietário, produtos e animais próprios.

Esse autor coloca-se na linha de frente de combate em uma das principais idéias de um passado feudal no Brasil. Para ele, era uma questão de conveniência e convenção lingüística, já que esses termos poderiam ser utilizados com carga emocional ou pejorativa para formas extremamente brutais de exploração de trabalho.

PRINCIPAIS MOVIMENTOS PELA REFORMA AGRÁRIA

A questão agrária no Brasil trouxe à tona diversas discussões sobre a maneira de acesso à propriedade de terra. Essa discussão, bem como os movimentos para que isso ocorresse, intensificaram-se também com os efeitos negativos de exclusão social promovidos pela "Revolução Verde" ocorrida no Brasil. Esses efeitos negativos vão desde a descapitalização do homem do campo, passando por inúmeros problemas de cunho ambiental, sendo em sua maioria irreversíveis, até o êxodo rural, ou seja, a saída forçada do homem do campo para a cidade, já que ele não tinha mais condições de se manter produzindo no meio rural.

Dessa forma, surgem diversos movimentos sociais que erguem suas bandeiras por uma justa distribuição de terras, que dê condições a todos os agricultores, ou descendentes desses, a terem sua propriedade com condições de produzir e se manter, bem como se inserir no mercado e manter a qualidade de vida para si e para suas famílias.

A estrutura agrária está relacionada também com os movimentos sociais que surgem em função dela. Isso significa dizer que há uma estrutura agrária na qual se evidencia a concentração da terra que enseja o surgimento de movimentos sociais. Eles se contrapõem a essa estrutura agrária e passam a defender o acesso à terra àqueles que não têm esse acesso. São os chamados "movimentos de luta pela terra". Eles passam a desempenhar um papel importante no sentido de ser uma caixa de ressonância da sociedade. Histórica e cronologicamente, podemos citar os seguintes movimentos e conflitos que acabaram servindo de referência como ações de luta pela terra.

Dentre os principais movimentos pelo acesso à propriedade de terra pode-se citar:

- Nativos: Indígenas (legítimos proprietários das terras);
- Escravos Negros: Quilombos;
- Canudos: rebelião messiânica contra a ordem vigente no Brasil (1870-1890). Esse confronto, liderado por Antonio Conselheiro, deu-se principalmente devido à grande desordem econômica no Brasil na época, liderada principalmente por latifúndios improdutivos – Belo Monte (atual estado da Bahia);

Figura 8 – Antonio Conselheiro

Contestado: conflito pela falta de regularização sobre a posse das terras ao longo da construção de uma ferrovia entre SP e RS, sendo que essa construção desapropriou 6.696km2 de terras ao redor da construção da ferrovia.

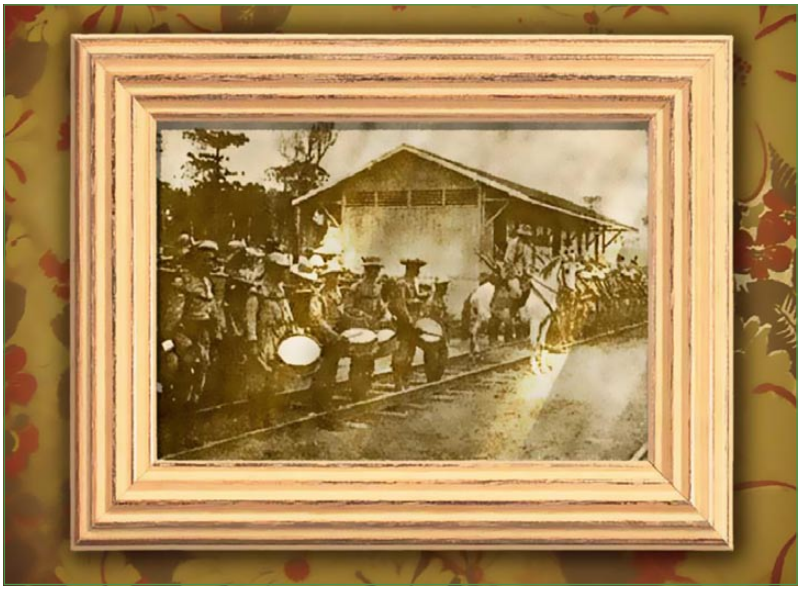


Figura 9 – Durante a Guerra do Contestado (1912-16), tropas governistas partem da estação então chamada de Canoinhas para atacar os rebeldes no interior de Santa Catarina. Nesta época, Canoinhas era município paranaense. E a banda tocava... (Acervo Nilson Rodrigues). – Fonte: http://www.estacoesferroviarias.com.br/sc-saofranc/marciliodias.htm

Ligas Camponesas: movimento que reivindicava melhores condições de trabalho e remuneração, principalmente na atividade de cana-de-açúcar, além de terras para cultivar. Nos anos 1950 e 1960, foi o movimento de luta pela terra mais importante no Brasil — Francisco Julião.

Organização dos trabalhadores: 1ª Conferência Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (1953), com a criação da União dos Trabalhadores Agrícolas do Brasil (1954) e o 1º Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (1961). O Congresso Nacional aprova o Estatuto do Trabalhador Rural (1963) e a lei que permitia o funcionamento dos sindicatos de trabalhadores Rurais (STR), bem como a extensão das leis trabalhistas para o meio rural. Uma observação importante é a de que embora já houvesse uma certa expansão dos direitos trabalhistas para o meio rural, na década de 1960, a aposentadoria rural foi implementada somente a partir da constituição de 1988.

Confederação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (1963): Base da estrutura sindical no meio rural é atualmente uma das maiores entidades sindicais de trabalhadores rurais.

- **CONTAG**: Trabalhadores e agricultores familiares;
- **CNA**: Agricultura Patronal.

Estes movimentos e conflitos acabaram influenciando e motivando o surgimento de organizações sociais que trazem para a agenda nacional temas importantes relacionadas à temática agrária, bem como das relações sociais e de trabalho no meio rural. Foi assim que ocorreu, em 1953, a primeira conferência nacional dos trabalhadores agrícolas, com a conseqüente criação em 1954 da União dos Trabalhadores Agrícolas do Brasil. Especialmente no Rio Grande Sul, dois movimentos tiveram a sua importância histórica nos anos 50 e em meados dos anos 60 (século XX). Estes movimentos eram denominados de Frente Agrária Gaúcha (FAG) e o MASTER.

Nos anos que se seguiram a 1964, foi ocorrendo uma descaracterização do papel do sindicato que acabava sendo visto com papel unicamente assistencialista e, dessa maneira, foi também ocorrendo um desmantelamento dos movimentos sociais. Já a partir dos anos 1980, ocorre uma retomada da luta pela terra com uma reorientação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, a Comissão Pastoral pela Terra, o Movimento dos Sem Terra, o Movimento dos Pequenos Agricultores, o Movimento dos Atingidos por Barragens, o Movimento das Mulheres Trabalhadoras, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil e a Via Campesina.

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Tributação da terra

A tributação da terra tornou-se existente legalmente depois que veio a República, com a Constituição de 1891. Com a Emenda Constitucional nº. 10, de 10 de novembro de 1964, o chamado Imposto Territorial Rural (ITR) passou a ser competência da União, sendo o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) o órgão responsável pelo seu lançamento e cobrança. Presente nos termos dos arts. 49 e 50 do Estatuto da Terra e no Decreto nº. 59.792, de 26 de agosto de 1965, que regulamentou aqueles dispositivos. Nessa época, o fator básico para o cálculo do imposto era o módulo fiscal.

Na Lei nº. 8.847 de 28 de janeiro de 1994, tem a sua base a competência e legalidade, e a sigla, continuou a mesma, mas possui uma nova denominação: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Atualmente, a Lei que irá dispor sobre o ITR é a **Lei n.º 9.393**, de 19 de dezembro de 1996, presente na Constituição Federal de 1988.

O ITR tem como função a de desestimular as propriedades improdutivas, isto é, se a propriedade não atender os requisitos de produtividade e exploração eficiente da terra, ela terá uma maior alíquota (imposto).

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural é de apuração anual, a base para calcular será o Valor da Terra Nua, o chamado VTN. O contribuinte (proprietário) entregará, obrigatoriamente, em

SAIBA MAIS

Para maiores informações, tais como: quais serão os **imóveis isentos** e qual a maneira de **calcular o imposto**, podem ser encontradas nos sites: *http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/LegisAssunto/itr.htm* e *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9393.htm.*

cada ano, o Documento de Informação e Apuração do ITR-DIAT, referente a cada imóvel, observando as datas e condições fixadas pela Secretaria da Receita Federal.

O valor da terra nua é encontrado pela medida agronômica unitária, o hectare. O preço de cada hectare será fixado pela Secretaria da Receita Federal, ouvido previamente o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, em conjunto com as Secretarias de Agricultura dos Estados, tomando por base os levantamentos dos municípios em que se situam os imóveis rurais.

CONTRATOS AGRÁRIOS

Legislação: Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) – artigos 92 a 96
Lei nº 4.947/66 – artigos 13 a 15
Decreto nº 59.566/66 – regulamenta a legislação.

O Estatuto da Terra trouxe mudanças na estrutura do campo, não se limitou apenas a regulamentar a distribuição de terras pelo sistema de reforma agrária, de conceituar a função social e tributar as propriedades improdutivas, buscou também regrar as relações contratuais do uso e posse da terra.

Anteriormente, quem regrava essas relações era o Código Civil de 1917, que era omisso quanto à regulamentação das relações jurídicas dos contratos rurais, pelo código predominava a autonomia de vontades. Essa autonomia de vontades significava que o proprietário rural (dono das terras) e o homem do campo que alugasse suas terras poderiam pactuar livremente um contrato de parceria ou arrendamento, não havia nenhuma norma ou lei que regulamentasse esse contrato. Podia, por exemplo, o agricultor entrar com toda a força de trabalho e despesas e o proprietário somente com a terra e, ao final da safra, o lucro seria repartido meio a meio.

Com a vigência do Estatuto da Terra, o Código Civil deixou de regulamentar as relações agrárias, substituindo a autonomia

de vontades pelo *dirigismo estatal*, ou seja, o Estado passou a dirigir as vontades das partes nos contratos que tivessem o uso ou posse temporária do imóvel rural.

Os contratos agrários podem ser divididos em contratos **nominados** ou contratos típicos, que serão os contratos de arrendamento e parceria, e os contratos **inominados** ou atípicos, do que são exemplos o comodato, o compáscuo, entre outros. Estes últimos, mesmo não havendo regra especial definida na lei, devem, como condição de validade e no que lhes for aplicável, cumprir as regras obrigatórias estabelecidas para os contratos de parceria e arrendamento. É o que vem disciplinado no art. 39 do Decreto nº 59.566/66.

CONTRATOS INOMINADOS OU ATÍPICOS

Comodato: é um contrato unilateral (porque somente aquele que recebe assumirá as obrigações), gratuito, de coisas não fungíveis, para uso durante certo prazo e posterior devolução da coisa emprestada, findo o prazo do empréstimo. O comodato é contrato temporário e não solene, pois a lei não exige forma especial, podendo ser inclusive verbal (contudo, a forma escrita é a recomendável). Quanto ao prazo, pode ser determinado ou indeterminado. Embora o empréstimo seja gratuito, no comodato, o comodatário pode assumir o ônus com manutenção do objeto ou mesmo, em caso de imóvel, pagar o condomínio, taxas e impostos do bem, sem, contudo, descaracterizar o comodato. Denominações: quem entrega chama-se comodante e quem recebe comodatário. Este tipo de pacto foi realizado pela UFPEL e um grupo de agricultores sem terra em terras da Universidade para a constituição de um assentamento.

Compáscuo: é uma convenção em que vários proprietários, de diversas propriedades, estabelecem que os animais de todos poderão pastar em comum nas propriedades. Pode ser dito como um contrato de boa-vizinhança entre os proprietários rurais, no qual aqueles que têm pasto e gado, emprestarão seus pastos para os animais de terceiros. Pode ser entendido como a "comunhão de pastos".

CONTRATOS NOMINADOS OU TÍPICOS

Os contratos nominados serão regulamentados pelo decreto nº. 5.966/66 nos seus artigos:

No art. 3º: "**Arrendamento rural** é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder a outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo do imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa ou mista, mediante certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da lei".

No art. 4º: "**Parceria rural** *é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso específico de imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa vegetal ou mista; e/ou lhe entrega animais para cria, recria, invernagem, engorda ou extração de matérias primas de origem animal, mediante partilha de riscos de caso fortuito e da força maior do empreendimento rural, e dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções que estipularem, observados os limites percentuais da lei".*

O que irá diferenciar o arrendamento da parceria é que, no arrendamento, o proprietário transfere a posse integral da terra mediante uma remuneração. Na parceria, o proprietário cederá a terra apenas para uso específico, dependendo do tipo de exploração pactuado, compartilhando os lucros e prejuízos obtidos.

ARRENDAMENTO RURAL

O arrendatário, em decorrência do contrato, passa a ter o uso e gozo do imóvel, não estando definido o tipo de atividade a ser exercida. O uso e gozo supõe o livre exercício de qualquer atividade agrária lícita, observadas as regras legais de uso do solo.

Pagamento: pelas regras específicas em vigor, o valor do arrendamento não pode ser ajustado livremente, uma vez que há limites legais. Não podendo ser superior a 15% (no caso de arrendamento total) do valor cadastral do imóvel (valor da terra nua), acrescido do valor das benfeitorias que entrarem na composição do negócio. Valor da terra nua é o valor total do imóvel, menos o valor das benfeitorias, culturas, pastagens cultivadas e florestas plantadas.

Para arrendamento parcial, com exploração intensiva e alta rentabilidade, o preço pode ir ao limite de 30% sobre o valor cadastral da parte que for arrendada.

O preço do arrendamento deve ser pago em dinheiro, que significa moeda corrente nacional, atualmente, o real. Porém, a lei permite que o pagamento possa ser realizado em produtos (exemplo: sacas), sempre considerando o mínimo oficial fixado para o produto tomado como parâmetro na data da quitação.

- *Arrendador* é o que cede o imóvel rural ou o aluga;
- "*Arrendatário* é a pessoa ou conjunto familiar, representado pelo seu chefe, que o recebe ou o toma por aluguel."

PARCERIA

- Parceiro-outorgante é quem entrega os bens;
- Parceiro-outorgado é a pessoa ou o conjunto familiar, representado pelo seu chefe, que os recebe para os fins próprios das modalidades de parceria.

- *Tipos*:
  - Parceria agrícola – quando o objeto é a atividade de produção vegetal;
  - Parceria pecuária – quando são cedidos animais para cria, recria, invernagem ou engorda.
  - Parceria agro-industrial – quando se visa o uso do imóvel rural e ou de máquinas e implementos para a atividade de transformação de produto agrícola, pecuário ou florestal.
  - Parceria extrativa – quando visa a atividade de extração de produto agrícola, animal ou florestal.
  - Parceria mista – quando o objeto for a realização de mais de uma das modalidades acima indicadas.
- Preços: A partilha (divisão) dos frutos prevista na lei irá variar de 10 a 75%, de acordo com os bens que são postos à disposição e correspondente às facilidades oferecidas. De acordo com o inciso VI, arigo 96, a cota será de:
  - 10% quando for cedida somente terra nua;
  - 20% quando for preparada e acompanhada de moradia;
  - 30% quando acrescida do conjunto básico de benfeitorias úteis à produção, consideradas em cada caso específico;
  - 50% quando ainda houver fornecimento de máquinas, implementos agrícolas, sementes, animais de tração e mais de metade dos animais em cria na parceria pecuária;
  - 75% no caso de pecuária ultra-extensiva com mais de um quarto de animais de cria, meação de leite e porcentagem de 5% ou mais na venda de animal. Pode também ser valor diferente desses em casos que neles não se encaixam, desde que a cota auferida pelo proprietário não ultrapasse um décimo do valor dos bens disponibilizados.

PRAZOS MÍNIMOS

Os contratos de arrendamento e de parceria podem ser celebrados por prazo determinado ou indeterminado. De qualquer forma, é obrigatória a observância dos prazos mínimos estabelecidos na lei. Sendo de prazo indeterminado, não pode ser extinto antes deste prazo mínimo estabelecido na lei, presumindo-se feito pelo prazo mínimo de 3 anos.

- O art. 13º encarregou-se de detalhar os prazos mínimos para as diversas modalidades de arrendamento, assim estabelecendo:
- Prazo mínimo de 3 anos de arrendamento para lavoura temporária e/ou pecuária de pequeno e médio porte;
- prazo mínimo de 5 anos, nos casos de arrendamento em que ocorram atividades de exploração de lavoura permanente e ou de pecuária de grande porte para cria, recria, engorda ou extração de matérias primas de origem animal;

- prazo mínimo de 7 anos nos contratos em que ocorra atividade de exploração florestal.

No caso da parceria, há o entendimento de que o prazo é mínimo e único, de 3 anos. Porém, se a lavoura for permanente, ainda assim o prazo mínimo deve ser de 5 anos.

FORMA DOS CONTRATOS

Pode ser tanto escrita como verbal (fio do bigode), de forma expressa ou tácita. Preferencialmente, para uma maior garantia entre as partes, convém que os contratos sejam escritos. Quando os contratos forem verbais, subentende-se que estarão presentes todas as cláusulas e condições obrigatórias estabelecidas na lei. O contrato agrário pode, portanto, ser provado exclusivamente por testemunhas, independentemente do seu valor.

A terminação dos contratos agrários será na ultimação da colheita, parição dos rebanhos ou na safra de animais de abate.

O direito de preferência na alienação é do arrendatário ou do parceiro-outorgado. O proprietário deve avisar com 30 dias de antecedência a venda do imóvel. Também os citados terão preferência na renovação do contrato ou parceria.

O arrendatário ou parceiro-outorgado tem direito à indenização das benfeitorias. O artigo 23 do decreto n°59.566 conceitua as benfeitorias:

I – **Voluptuárias** - lazer ou recreio, que não aumentam o uso habitual do imóvel rural, ainda que o tornem mais agradável ou sejam de elevado valor;

II – **Úteis** - são aquelas que aumentam ou facilitam o uso do imóvel rural;

III – **Necessárias** - serão as benfeitorias que têm por fim conservar o imóvel rural ou evitar que se deteriore e as que decorram do cumprimento das normas estabelecidas neste regulamento para a conservação dos recursos naturais.

Por exemplo, no arrendamento de um imóvel para o cultivo do arroz, as benfeitorias:

Necessárias: uma barragem

Úteis: estradas internas

Voluptuária: uma piscina

As duas primeiras serão indenizadas de forma obrigatória e a última se autorizada. A indenização só ocorre no fim do contrato.

INDICAÇÕES DOS CONTRATOS AGRÁRIOS

As indicações podem ser encontradas no art. 12 e deverão conter os seguintes pontos:

I – lugar e data da assinatura do contrato;

II – nome completo e endereço dos contratantes;

III – características do arrendador ou do parceiro-outorgante (espécie, capital registrado e data da constituição, se pessoa jurídica, e tipo e número de registro do documento de identidade, nacionalidade e estado civil, se pessoa física e sua qualidade - proprietário, usufrutuário, usuário ou possuidor);

IV – característica do arrendatário ou do parceiro-outorgado (pessoa física ou conjunto familiar);

V – objeto do contrato (arrendamento ou parceria), tipo de atividade de exploração e destinação do imóvel ou dos bens;

VI – identificação do imóvel e número do seu registro no Cadastro de imóveis rurais do IBRA (constante do Recibo de Entrega da Declaração do Certificado de Cadastro e do Recibo do Imposto Territorial Rural);

VII – descrição da gleba (localização no imóvel, limites e confrontações e área em hectares e fração), enumeração das benfeitorias (inclusive edificações e instalações), dos equipamentos especiais, dos veículos, máquinas, implementos e animais de trabalho e, ainda, dos demais bens e ou facilidades com que concorre o arrendador ou o parceiro-outorgante;

VIII – prazo de duração, preço do arrendamento ou condições de partilha dos frutos, produtos ou lucros havidos, com expressa menção dos modos, formas e épocas desse pagamento ou partilha;

IX – cláusulas obrigatórias com as condições enumeradas no Art. 13 do presente Regulamento, nos artigos 93 a 96 do Estatuto da Terra e no Art. 13 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966;

X – foro do contrato;

XI – assinatura dos contratantes ou de pessoa a seu rogo e de 4 (quatro) testemunhas idôneas, se analfabetos ou não puderem assinar.

DIREITOS E OBRIGAÇÕES

- entregar ao arrendatário ou parceiro-outorgado o imóvel objeto do contrato, na data estabelecida ou segundo os usos e costumes da região;
- usar o imóvel rural, conforme o convencionado, ou presumido, e tratá-lo com o mesmo cuidado como se fosse seu, não podendo mudar sua destinação contratual;
- levar ao conhecimento do arrendador ou parceiro-outorgante, qualquer ameaça ou ato de turbação ou esbulho que, contra a sua posse vier a sofrer, e ainda de qualquer fato do que resulta a necessidade de execução de obras e reparos indispensáveis à garantia do uso do imóvel;
- fazer no imóvel, durante a vigência do contrato, as benfeitorias úteis e necessárias, salvo convenção no contrato;
- devolver o imóvel ao término do contrato, tal e qual como recebeu, com seus acessórios, salvo as deteriorações naturais ao uso regular;
- indenizar o uso predatório do imóvel rural.

CAUSAS DE EXTINÇÃO DOS CONTRATOS AGRÁRIOS

- término do prazo de contrato e do de sua renovação;
- retomada: é um direito do arrendador ou do parceiro–outorgante, desde que pretenda diretamente ou por intermédio de descendente. Há que notificar o arrendatário/parceiro-outorgado 6 meses antes do término do contrato ou parceria;
- aquisição da gleba pelo arrendatário ou parceiro-outorgante;
- distrato ou rescisão do contrato;
- resolução ou extinção do direito do arrendador ou parceiro: a propriedade ou a posse permanente do arrendador ou parceiro-outorgante, deixar de existir;
- motivo de força maior que impossibilite a execução do contrato;
- sentença judicial irrecorrível;
- perda do imóvel rural;
- desapropriação parcial ou total do imóvel rural;
- qualquer outra causa prevista em lei.

DESPEJO

A ação de despejo é o caminho que a lei permite ao interessado para concretizar a rescisão do contrato agrário. Normalmente, esta ação é movida pelo arrendatário ou pelo parceiro-outorgante. Porém, se houver infringência do contrato por parte do arrendatário ou do parceiro outorgado, pode haver uma situação não usual de auto-despejo (Barros, 1996) por parte do arrendador ou parceiro-outorgado.

Causas para o despejo

I – O término do prazo contratual ou de sua renovação;

II – Se o imóvel dado em arrendamento ou parceria for repassado a terceiro sem o expresso consentimento do proprietário;

III – O não pagamento do aluguel ou da partilha dos frutos no prazo conveniado;

IV – Dano causado à gleba ou às colheitas por culpa ou dolo.

V – Mudança na destinação do imóvel rural contratado;

VI – Abandono total ou parcial do cultivo;

VII – Retomada;

VIII – Inobservância das cláusulas obrigatórias, são elas:

a) Preservação dos recursos naturais existentes no imóvel rural;
b) Proteção social e econômica dos arrendatários e parceiros–outorgados;
c) Prazos mínimos de acordo com a exploração objeto do contrato;
d) Práticas agrícolas preservacionistas não predatórias;
e) Fixação do preço do arrendamento em dinheiro e nunca superior ao máximo legal;
f) Partilha dos frutos, produtos ou lucros da parceria em bases legais;

g) Estabelecimento de bases para renovação dos contratos;
h) Especificação das causas de extinção e rescisão do contrato;
i) Especificação das indenizações por benfeitorias.

CLÁUSULAS PROIBIDAS DE CONTRATAR

- prestação do serviço gratuito pelo arrendatário ou parceiro-outorgado;
- exclusividade da venda dos frutos ou produtos ao arrendador ou ao parceiro-outorgante;
- obrigatoriedade do beneficiamento da produção em estabelecimento determinado pelo arrendador ou pelo parceiro-outorgante;
- obrigatoriedade da aquisição de gêneros e utilidades em armazéns ou barracões determinados pelo arrendador ou pelo parceiro-outorgante;
- aceitação, pelo parceiro-outorgado, do pagamento de sua parte em ordens, vales, borós, ou qualquer outra forma regional substitutiva da moeda.

SAIBA MAIS

Caderno didático on-line: Acessado em: 16 de maio de 2009> Disponível em: www.loveira.adv.br/material/agrario/agrario_estatuto_trabalhador.doc
Lei n. º 5.889, Acesso em: 12 de maio de 2009> Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5889.htm

Guia do Trabalhador Rural, Acesso em: 15 de maio de 2009> Disponível em: http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/trabalho_rural.htm

Lei n.º 4.214 de 02.03.1963 www.fiscosoft.com.br/indexsearch.php?PID=105993

UNIDADE C

POLÍTICA AMBIENTAL: INSTRUMENTOS UTILIZADOS

OBJETIVOS

- Apresentar os principais instrumentos de política ambiental utilizados no brasil e no mundo;
- Estudar a fundamentação teórica dos instrumentos, bem como vantagens e desvantagens de cada tipo;
- Apresentar exemplos de alguns instrumentos em programas e regulamentações brasileiras e de outros países.

SAIBA MAIS

Este capítulo tem como base o Capítulo VI de Souza (2000).

INTRODUÇÃO

Este capítulo dedica-se a descrever, classificar e avaliar os principais tipos de instrumentos de política ambiental utilizados nas regulamentações brasileiras e de outros países. Objetiva, também, introduzir algumas das questões que envolvem a eficiência na utilização de determinados instrumentos de gestão ambiental, presentes nas políticas e nas regulamentações ambientais brasileiras.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUALIDADE AMBIENTAL

Existem dois tipos de políticas públicas que atuam sobre os problemas ambientais. Um primeiro grupo de políticas são aquelas que aproveitam relações positivas entre desenvolvimento e meio ambiente, corrigindo ou prevenindo falhas existentes, aumentando o acesso a recursos e tecnologias e promovendo um aumento equilibrado da renda. Este tipo de política é também chamado, na literatura internacional, de *win-win* (cuja tradução literal do inglês seria *ganha-ganha*), que corresponderiam àquelas políticas que proporcionariam, ao mesmo, tempo melhorias ambientais e econômicas.

Seria o caso, por exemplo, da redução de subsídios e incentivos dados à indústria ou à agricultura que tenham impacto negativo no meio ambiente; a eliminação de subsídios dados ao consumo de combustíveis fósseis ou ao consumo de energia; o incentivo ao uso mais eficiente de energia e materiais; uma série de incentivos econômicos ou de mercado que melhoram a performance ambiental das empresas, como, por exemplo, a certificação ambiental, dentre outros (MOE, 1997).

Geralmente são políticas que estimulam a eficiência produtiva na relação insumo-produto, bem como a utilização de "tecnologias limpas" que geram menos resíduos e menor consumo de matérias primas.

O segundo grupo corresponde àquelas políticas que visam tratar de problemas ambientais específicos, como regulamentações e incentivos necessários, a fim de forçar o reconhecimento dos valores ambientais por parte dos empreendedores no processo decisório. Estas nem sempre são favoráveis ao desenvolvimento econômico e, muitas vezes, podem mesmo desfavorecê-lo no curto prazo.

Obviamente que as políticas mais desejáveis e mais fáceis de implementar são aquelas do primeiro tipo, ou seja, que melhoram a situação econômica e social ao mesmo tempo em que melhoram a qualidade ambiental.

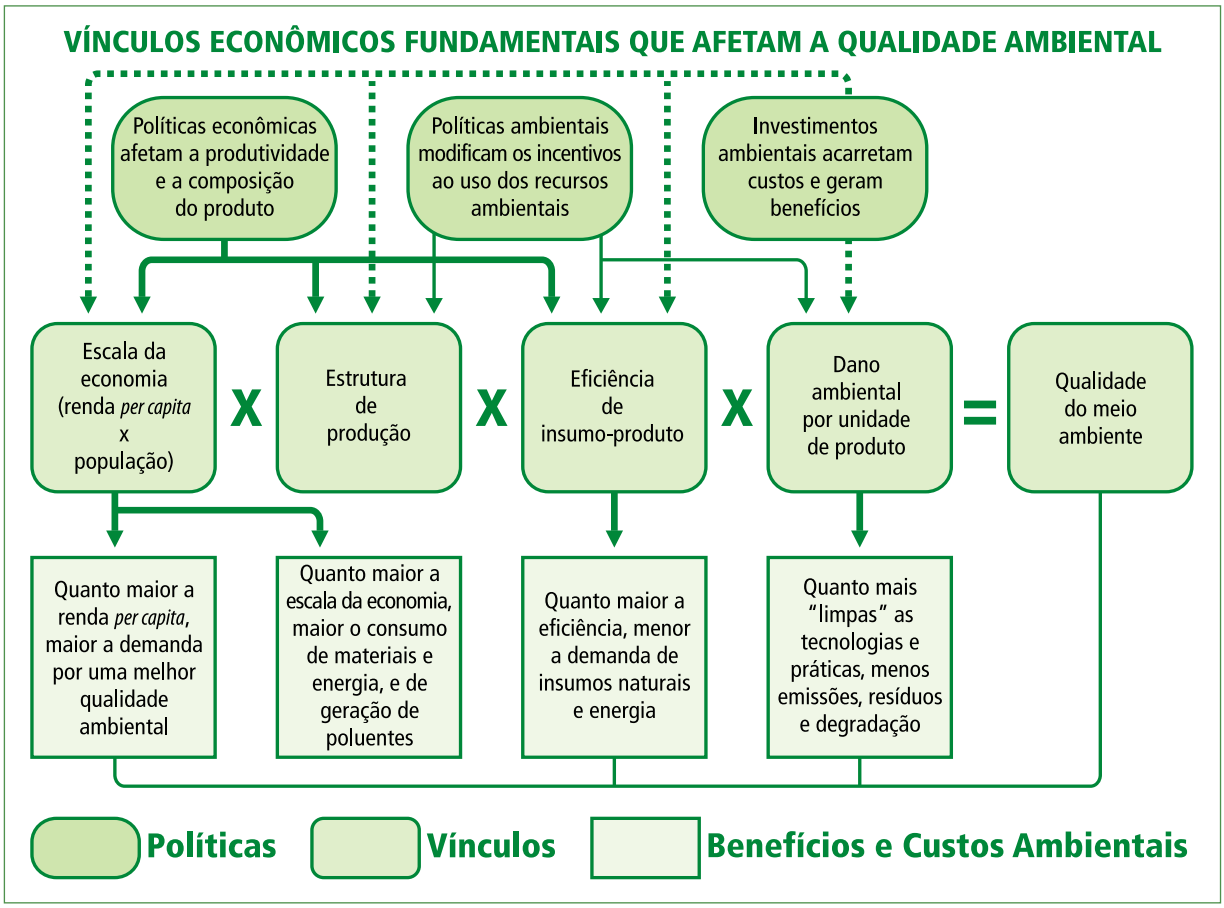


Figura 10 – Vínculos econômicos fundamentais que afetam a qualidade ambiental
Fonte: Souza (2000). A figura mostra as principais relações entre a economia, as políticas econômicas e ambientais e a qualidade ambiental. Os quadros no alto representam as políticas públicas e as setas representam os vínculos econômicos com a escala da economia, a estrutura de produção, a eficiência e os danos ambientais por unidade de produto. Os quadros intermediários mostram que a qualidade do meio ambiente é fruto da combinação destes quatro fatores. Os quadros inferiores mostram os benefícios ambientais associados àqueles vínculos.

O grande problema das políticas ambientais é que existe uma demanda e oferta crescente de produtos de toda a natureza (alimentos, automóveis, casas, eletrodomésticos, etc.) e de empregos, e isto,

de certa forma, é desejável, pois conduz ao crescimento econômico e é parte da solução dos problemas sociais. Mas, infelizmente, o meio ambiente acaba pagando um preço alto pela expansão econômica.

O fator fundamental, portanto, para a produção e o consumo crescerem sem que com isto se tenha que sacrificar o meio ambiente, é a possibilidade de reduzir a quantidade de impacto ambiental por unidade de produto ou por unidade de atividade produtiva, mais do que proporcionalmente ao aumento da atividade econômica (por exemplo, para aumentar a produção de soja e ao mesmo tempo melhorar a qualidade ambiental, o impacto ambiental de cada hectare ou cada saca de soja produzido deve reduzir-se, em termos percentuais, mais do que o aumento percentual da área ou da produção). Isto não é fácil de ser atingido, mas é possível, e este deve ser o sentido das políticas que pretendam garantir a preservação ambiental sem ter que reduzir o processo de desenvolvimento econômico.

A pergunta que se faz, então, é a seguinte: será que os fatores que atuam no sentido de reduzir os impactos ambientais por unidade de produto são capazes de superar as possíveis conseqüências negativas do crescimento da produção em escala? Pois bem, dentre os fatores cuja atuação pode ser importante nesse sentido, destacam-se os seguintes:

a) Estrutura de produção: são os bens e serviços produzidos pela economia e a sua composição. O tipo e a composição dos produtos produzidos e consumidos por uma sociedade têm efeito sobre a qualidade ambiental. Se os bens forem, por exemplo, predominantemente, não recicláveis, com alto consumo de energia e materiais em sua fabricação, com elevado impacto na disposição final após o consumo, etc., então a produção causará grande impacto ambiental.

b) Eficiência: diz respeito à relação insumo-produto, ou seja, qual a quantidade de insumos necessária para produzir uma unidade de produto. A melhoria da eficiência no consumo de materiais e energia (redução do consumo de materiais e energia, reaproveitamento de resíduos, redução de produtos descartados e redução de resíduos) tem uma importância óbvia tanto para quem produz, pois reduz custos e melhora a qualidade dos produtos, como para o meio ambiente. Desta forma, pode-se crescer sem comprometer o meio ambiente, desde que se melhore suficientemente a eficiência dos processos de produção e de consumo.

c) substituição: diz respeito à capacidade de substituir recursos que escasseiam ou sejam lesivos ao meio ambiente. À medida que os recursos ambientais vão escasseando em função da sua depredação, eles vão assumindo custos mais elevados, o que pode influir na busca de substitutos que economizem custos. A possibilidade de realizar estas substituições determinará também o nível de compatibilidade entre crescimento e preservação ambiental.

d) tecnologias não poluentes ou não degradantes e práticas de gerenciamento de qualidade: diz respeito à possibilidade de reduzir a quantidade de impacto ambiental por unidade de produto por meio de um melhor gerenciamento ou da utilização de uma tecnologia diferenciada. Possui uma importância tanto para a eficiência econômica quanto para a eficiência ambiental.

Dessa forma, a possibilidade de crescimento com preservação ambiental depende de: a) adotar uma estrutura de produção adequada e voltada para produtos de baixo impacto ambiental; b) melhorar a eficiência dos processos produtivos quanto ao uso de materiais e energia; c) substituir recursos que escasseiam ou que agridem o meio ambiente; d) utilizar tecnologias limpas e práticas de gerenciamento eficientes. Induzir a adoção dessas práticas pela sociedade (por produtores, governos e consumidores), portanto, deveria ser o objetivo principal das políticas ambientais, e estas deveriam estar refletidas nas regulamentações ambientais.

Como se pode observar na **Figura 10**, a qualidade ambiental é fruto da conjugação de quatro variáveis econômicas básicas: a escala da economia, a estrutura de produção, a eficiência de insumo-produto e o dano ambiental por unidade de produto. Portanto, a qualidade ambiental é muito afetada pelo funcionamento da economia e, tanto as políticas econômicas quanto as políticas e os investimentos ambientais, atuam sobre estas variáveis e são importantes na determinação da qualidade do meio ambiente.

Assim, os instrumentos de política ambiental têm uma interface muito estreita com o funcionamento do sistema econômico, afetam e são afetados por ele. Destas políticas e dos instrumentos utilizados para a sua implementação é que trataremos a seguir.

OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL CONTEMPORÂNEA

As políticas ambientais a nível mundial valem-se de uma série de instrumentos para a sua implementação. Os primeiros a serem utilizados foram, basicamente, instrumentos que estabeleciam regras para a utilização do meio ambiente, ou então que reservavam parte do ambiente natural para a preservação, como é o caso da criação dos parques nacionais (e estaduais) ou de áreas de preservação, da proibição de captura de determinadas espécies ameaçadas de extinção, dentre outros.

No início das regulamentações ambientais, portanto, os instrumentos utilizados não tinham uma relação muito clara com o sistema econômico, conforme apresentado anteriormente. Eram ações de preservação ambiental fundamentadas apenas na vontade política e no conhecimento sobre o destino das áreas e espécies ameaçadas, ou sobre os efeitos da degradação ambiental.

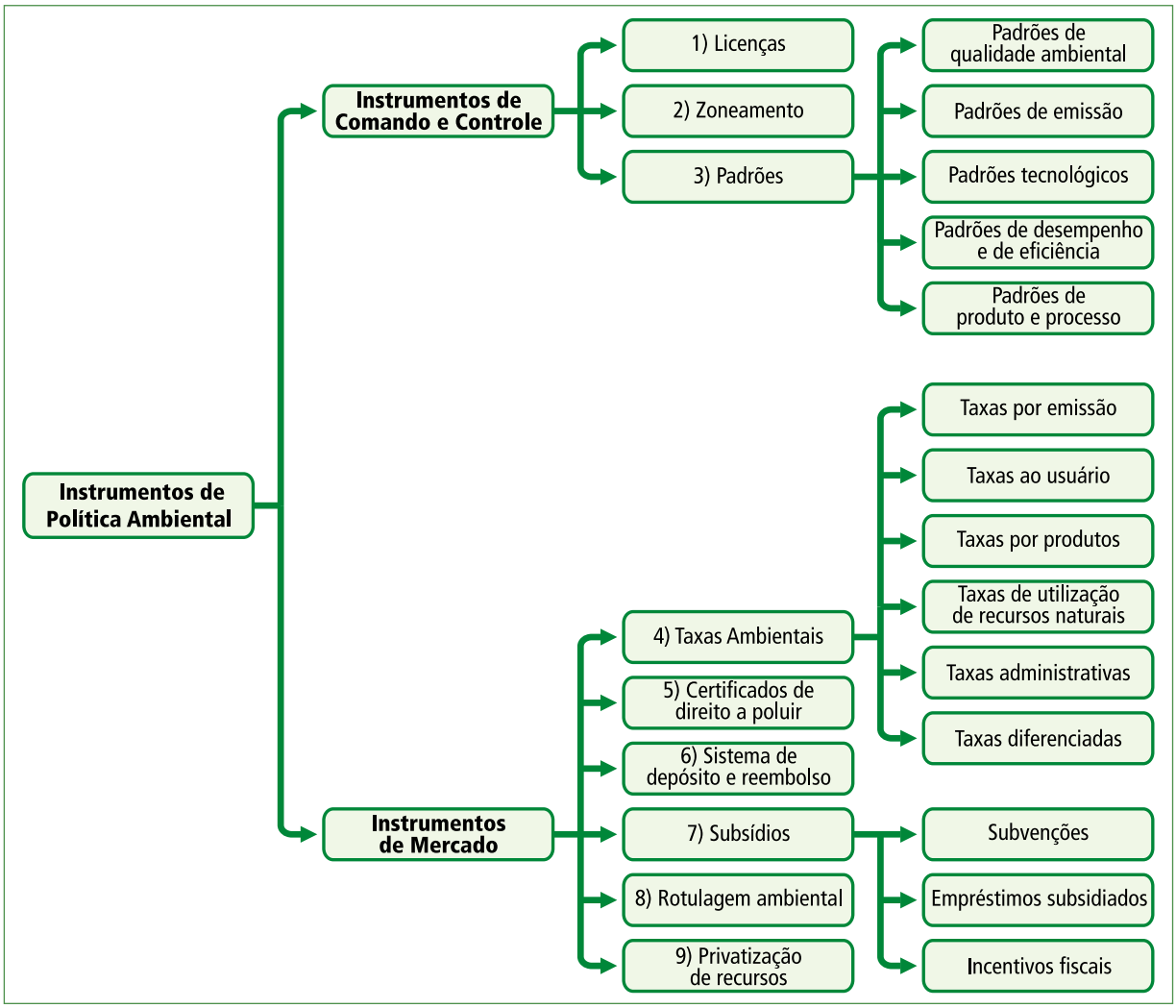


Figura 11 – Principais Instrumentos de Política Ambiental.

Fonte: Souza (2000)

Pode-se dizer, portanto, que os instrumentos de política ambiental surgiram como instrumentos regulatórios, ou seja, como regras que deveriam ser cumpridas por parte da sociedade e que, se não o fossem, seriam passíveis de penalidades legais. Estes instrumentos são conhecidos atualmente como **Instrumentos de Comando e Controle (ICCs)**.

Porém, depois que a ciência econômica começou também a refletir sobre as questões ambientais, passou a apresentar alternativas a estes instrumentos – principalmente após as décadas de 60 e 70 do século XX -, o que fez surgir uma nova geração de instrumentos de política ambiental, chamados de **Instrumentos Econômicos ou de Mercado (IEMs)**.

Portanto, basicamente estes dois tipos de instrumentos têm sido utilizados atualmente nos diferentes países do mundo para se atingir configurações produtivas mais eficientes, na utilização dos recursos ambientais. Mas, além desses, de aplicação mais

direta pelo Estado, outros instrumentos, como divulgação ao público, a informação e a educação ambiental, estão sendo cada vez mais usados atualmente.

A **Figura 11** apresenta esquematicamente os principais instrumentos de política ambiental de que trataremos a seguir, divididos entre estes dois tipos: ICCs e IEMs.

INSTRUMENTOS DE COMANDO E CONTROLE

Tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento, os instrumentos regulatórios do tipo Comando e Controle têm sido a base dos sistemas de gestão do meio ambiente. Essas regulamentações formam, basicamente, um conjunto de normas, regras, procedimentos e padrões que devem ser obedecidos pelos agentes econômicos e sociais com vistas a adequarem-se a determinadas metas ambientais, acompanhado de um conjunto de penalidades previstas para aqueles que não as cumprirem. Os principais Instrumentos de Comando e Controle (ICCs) de gestão ambiental, usados em todo o mundo, são as licenças, o zoneamento e os padrões.

a) Licenças: as licenças são usadas pelos órgãos de controle ambiental para autorizar a instalação e/ou operação de projetos e atividades que incorram em impacto ambiental. Os projetos mais complexos e que reconhecidamente possuam um grande potencial de alteração das condições ambientais de uma determinada região, geralmente, requerem Estudos de Impacto Ambiental (EIA's) e a apresentação de Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA's). Esses estudos visam avaliar o efeito do investimento sobre o meio ambiente, julgar sobre a pertinência ambiental do projeto e estabelecer exigências de controle de poluição e de mitigação das ações agressivas ao meio ambiente.

b) Zoneamento: o zoneamento, por sua vez, é uma regulamentação do uso do espaço e da terra, empregado, principalmente, pelos governos locais, a fim tanto de indicar, ou mesmo determinar, aos agentes econômicos a localização mais adequada para certas atividades, como também de dispor sobre a permissão ou não para a utilização de determinadas áreas para certas atividades. Desta forma, o zoneamento compreende a divisão de um determinado município (ou outra unidade administrativa qualquer) em distritos ou zonas, nos quais determinadas atividades são permitidas e outras não.

A nível municipal, o tipo de zoneamento mais conhecido são os distritos industriais, que destinam uma determinada área para a instalação de indústrias ao redor das cidades. Estes distritos visam, por um lado, evitar que as instalações industriais se instalem em locais onde poderiam ter um potencial poluidor maior (acima de

uma barragem de abastecimento de água, por exemplo), e por outro concentrar as atividades industriais de forma a facilitar a infra-estruturação e a fiscalização.

Na agricultura, o zoneamento é bem mais complexo. Sabe-se que os solos possuem capacidades de uso diferenciadas, que deveriam ser respeitadas quando da sua utilização. Porém, a estrutura das propriedades e a sua disparidade e pulverização dificultam o controle para que os solos sejam utilizados corretamente, não somente com relação à sua capacidade de uso, mas também com relação aos interesses ambientais regionais em proteger determinados ecossistemas.

O licenciamento ambiental, ao que tudo indica, começou primeiramente a ser utilizado nos Estados Unidos da América a partir do final dos anos 60. Fruto de pressões dos grupos ambientalistas, em 1969 é promulgado, nos Estados Unidos, o *National Environmental Policy Act*, que é a Lei Ambiental Americana (correspondente à Lei Federal brasileira nº 6.938 de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente). Por esta Lei americana, institui-se a necessidade de licenciamento ambiental para projetos de investimento, bem como a necessidade de realização dos Estudos de Impacto Ambiental para aqueles de maior envergadura (ROHDE, 1995 apud SOUZA, 2000).

Assim, o licenciamento e os EIA's que o acompanham, rapidamente, disseminam-se, não só nos Estados Unidos, mas também no resto do mundo. Em meados da década de 70, alguns organismos internacionais começam a estudar a introdução da avaliação ambiental em seus programas (Banco Mundial, ONU, BID, etc.). No Brasil, o licenciamento de atividades poluidoras já existia em estados da Região Sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro) desde meados da década de 70 (ALMEIDA, 1998). Porém, este instrumento é formalmente introduzido como um instrumento de política ambiental nacional apenas em 1981, por meio da Lei Federal nº 6.938 que dispõe sobre a *Política Nacional do Meio Ambiente*. Nesta Lei, dentre outros instrumentos apontados para fazerem parte da política ambiental, está o licenciamento e os EIA's. Estes Estudos de Impacto Ambiental, porém, somente são regulamentados a partir de 1986, por meio da Resolução nº 1 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), que estabelece competências, responsabilidades, critérios técnicos e diretrizes básicas para este procedimento, além de especificar as atividades em que seriam exigidos. Esta resolução foi recentemente reformulada por meio da Resolução nº 237 do CONAMA, de 1997, que atualiza a primeira e insere novos empreendimentos dos quais se passaria a exigir o licenciamento ambiental, dentre os quais vários empreendimentos agrícolas.

Com relação ao zoneamento, uma tentativa de zoneamento ecológico foi estabelecido pelo Decreto 99.540, de 21 de setembro de 1990, e iniciado na Amazônia, mas deparou-se com muitas dificuldades no que diz respeito à aferição da importância ecológica dos ecossistemas a serem zoneados (SEROA DA MOTA, 1993 apud SOUZA, 2000).

c) Padrões: por fim, os padrões são ICCs de uso bastante freqüente na gestão ambiental em todo o mundo. Os padrões dizem respeito a metas que se pretende para diferentes variáveis ambientais, ou para variáveis que afetam outras variáveis ambientais. Estes padrões são impostos aos agentes econômicos de forma que estes devem cumpri-los, ou então arcar com as penalidades legais correspondentes ao não cumprimento.

Os principais tipos de padrões ambientais são os seguintes (MARGULIS, 1996):

(1) padrões de qualidade ambiental: estabelecimento de limites máximos de concentração de poluentes no meio ambiente, por exemplo;

(2) padrões de emissão: limites máximos para as concentrações ou quantidades de poluentes a serem despejadas no meio ambiente por uma determinada fonte poluidora;

(3) padrões tecnológicos: padrões que determinam o uso de tecnologias específicas;

(4) padrões de desempenho e de eficiência: padrões que determinam, por exemplo, a percentagem de remoção ou de eficiência de um determinado processo produtivo; e

(5) padrões de produto e processo: estabelecimento de limites para a descarga de efluentes por unidade de produção ou processo.

INSTRUMENTOS DE MERCADO OU INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

Várias objeções aos ICCs tratadas no BOX 2 foram o motivo de grande crítica feita a estes instrumentos por parte, sobretudo, dos economistas ambientais e políticos de linha mais liberal. Em função destas críticas e da formulação de instrumentos alternativos ao tradicional enfoque das regulamentações, tem crescido sensivelmente a utilização de IEMs na gestão das políticas ambientais em todo o mundo. Os economistas ambientais, os políticos mais liberais e os organismos internacionais, como o Banco Mundial (BIRD), a Organização das Nações Unidas (ONU), o antigo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), hoje Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), têm sido os principais divulgadores e incentivadores para que os países incrementem a participação dos IEMs na composição das regulamentações ambientais.

Os IEMs atuam fundamentalmente sobre as forças de mercado e buscam modificar os preços relativos (preços de alguns produtos em relação a outros) e alterar as condições do mercado, de forma que os próprios agentes econômicos possam voluntariamente mudar o seu comportamento em relação aos aspectos ambientais de suas atividades produtivas.

Estes instrumentos são alternativos ou complementares aos ICCs, e geralmente baseiam-se no que se convencionou chamar de Princípio do Poluidor Pagador – no caso da poluição – e Princípio Usuário Pagador – no caso do uso dos recursos naturais, desenvolvidos pela primeira vez pela OCDE em 1972. Esses Princípios obrigam os agentes da degradação ambiental a arcarem com os custos necessários para que se atinjam determinados níveis de qualidade do meio ambiente.

Os principais instrumentos de mercado utilizados na gestão ambiental são descritos a seguir:

a) Taxas Ambientais: as taxas ambientais são valores a serem pagos pelos poluidores em razão da poluição que eles causam, ou valores a serem pagos pelos usuários de recursos naturais. Hoje existem inúmeros tipos de taxas ambientais sendo utilizadas no mundo inteiro, sendo que as principais são as seguintes:

(1) taxas por emissão: é uma taxa paga pelo agente poluidor, em valor proporcional à quantidade ou volume emitido de poluição. Esta taxa visa incentivar os agentes poluidores a reduzirem voluntariamente a poluição para que paguem uma taxa menor;

(2) taxas ao usuário: é uma taxa cujo pagamento é feito diretamente pelo usuário por um serviço feito ao meio ambiente. Ela tem o objetivo de fazer com que o usuário custeie o serviço de limpeza ambiental que está sendo realizado (é o caso do pagamento pelo tratamento público ou coletivo de afluentes, pela despoluição das águas, etc.);

(3) taxas por produtos: são taxas acrescentadas ao preço de produtos que causam poluição ou degradação ambiental, como por exemplo, pesticidas, baterias, produtos que contenham CFC's, etc. Essa taxa tem o objetivo de mudar o preço relativo destes produtos, encarecendo-os de forma a servir como incentivo para que sejam usados de maneira mais racional (sejam poupados), que sejam substituídos por outros produtos ou mesmo que seja abandonado o seu uso;

(4) taxas de utilização de recursos naturais: são taxas cobradas dos usuários de recursos naturais, a semelhança das taxas sobre a poluição, de forma proporcional ao volume de uso feito por eles. É o caso, por exemplo, do pagamento de taxas de utilização da água em atividades produtivas agrícolas ou industriais (pela Lei das Águas brasileira, de 1997, começa a ser cobrada também para atividades agrícolas). Estas taxas têm por objetivo alterar o preço relativo destes recursos, encarecendo-os e, assim, motivando os usuários a racionalizarem a utilização deste, poupando ou substituindo-o quando possível;

(5) taxas administrativas: são taxas cobradas para cobrir custos governamentais de políticas ambientais, como licenciamento, registro e o controle de atividades degradadoras do meio ambiente, etc. É o caso das taxas cobradas pelos órgãos ambientais para a obtenção

de uma licença de instalação e/ou operação de um empreendimento, por exemplo. O objetivo desta taxa é de custear as instituições de controle ambiental pelo serviço que está sendo realizado.

(6) taxas diferenciadas: são taxas aplicadas a produtos similares com efeitos ambientais diferentes. É o caso de cobrar uma taxa sobre o consumo de gasolina que possui chumbo, por exemplo, e não cobrar da gasolina que não possui. Desta forma, o preço da gasolina com chumbo torna-se maior do que o da que não tem, o que desestimula o seu consumo. O objetivo deste tipo de taxa, portanto, é mudar o preço relativo dos produtos, desestimulando o consumo daqueles que possuem maior potencial de degradação ambiental.

b) Certificados de Direito a Poluir: é um dos mais liberais de todos os IEMs. Trata-se de licenças transacionáveis que as empresas adquirem para que tenham direito a um determinado volume de emissões. Por serem transacionáveis, tais licenças proporcionam a criação de mercados de compra e venda destes certificados, o que oferece mais flexibilidade ao "princípio do poluidor pagador".

Existem muitos exemplos deste sistema no mundo que poderiam ser citados, mas o mais notório é o que tem sido implementado a nível mundial a partir do Protocolo de Kyoto, que é o tratado internacional resultante da Convenção sobre a Mudança Climática iniciada durante a Eco-92. Por este protocolo, firmado em 1997 por cerca de 159 nações do mundo inteiro, os países desenvolvidos teriam de reduzir as suas emissões de Dióxido de Carbono (CO_2) até o período de 2008-2012 em cerca de 5,0% em relação aos níveis de 1990. Esta meta foi transferida para as empresas. O Protocolo, porém, prevê duas formas alternativas de cumprir as metas estabelecidas: reduzir as emissões ou então investir em projetos de absorção de CO_2 (sumidouros, como são chamados), cujo principal tipo é o reflorestamento. E embora estas metas tenham sido impostas apenas aos países desenvolvidos, as empresas destes países podem investir em projetos de redução das emissões ou absorção de CO_2 também nos países em desenvolvimento.

Por qualquer uma destas formas, as empresas recebem "Bônus de Carbono",, certificados que permitem a elas manterem um nível de emissões superior àquela meta estabelecida (de 5,0% abaixo dos níveis de 1990). Se elas tiverem excesso destes Bônus, poderão vender para empresas que não os tenham e que não tenham conseguido atingir as metas. Ou seja, criar-se-á um mercado de "Bônus de Carbono", uma espécie de certificado transacionável que dá direito a emissões superiores àquelas estabelecidas como meta pelo Protocolo de Kyoto (SOUZA, 2000).

c) Sistema de Depósito e Reembolso: este sistema obriga os consumidores a pagarem um depósito sempre que comprarem produtos potencialmente poluidores do meio ambiente. Após devol-

verem os produtos usados para instituições recicladoras ou reutilizadoras, recebem o depósito de volta. Este sistema é comumente usado para a reciclagem de latas de alumínio, baterias, embalagens de pesticidas e fertilizantes, vidros, carrocerias de automóveis e outros. O objetivo deste sistema é oferecer um incentivo aos consumidores para que estes devolvam a órgãos qualificados os rejeitos de consumo (embalagens, por exemplo) que tenham uma ação poluidora no meio ambiente. Estes órgãos podem ser o poder público, empresas recicladoras, as próprias empresas produtoras, dentre outros.

d) Subsídios: os subsídios são uma série de instrumentos que repassam recursos públicos (ou libera as empresas de transferirem recursos ao Estado, como no caso dos incentivos fiscais) aos agentes poluidores ou degradadores ambientais, destinados a incentivá-los a reduzirem suas emissões ou a reduzirem os seus custos de controle, ou ainda a incentivarem os utilizadores dos recursos naturais a melhorarem a eficiência de utilização destes recursos, substituí-los por outros ou mesmo abandonar o seu uso. Os principais subsídios utilizados atualmente em política ambiental são os seguintes:

(1) Subvenções: são formas de assistência financeira não reembolsável, oferecidas a agentes poluidores que se dispuserem a reduzir os seus níveis de poluição.

(2) Empréstimos subsidiados: são empréstimos financeiros com taxas de juros abaixo das taxas de mercado, que são oferecidos, por exemplo, a agentes poluidores que se dispuserem a reduzir as suas taxas de emissão, adotando novas tecnologias, melhorando processos, substituindo insumos, tratando resíduos, reciclando ou reaproveitando parte dos rejeitos produtivos internamente.

(3) Incentivos fiscais: são incentivos dados a agentes econômicos que desejarem melhorar a sua performance ambiental, no sentido da isenção fiscal de tributos, depreciação acelerada ou outras formas de abatimento de contribuições fiscais que a empresa teria para com o Estado.

e) Rotulagem ambiental: a rotulagem ambiental é considerada um instrumento de mercado, pois altera a posição dos produtos nos mercados e pode orientar o consumo de produtos menos impactantes ao ambiente. A rotulagem ambiental consiste em adicionar ao rótulo do produto um "selo" que atesta o menor impacto ambiental deste. Assim, por exemplo, a madeira pode conter um selo que confirme a sua origem como sendo de floresta cultivada, e os produtos agrícolas podem conter selos que atestem que sejam livres de agrotóxicos. Com isso, estes produtos agrícolas diferenciam-se de produtos convencionais no mercado.

A maioria dos sistemas de rotulagem ambiental são de aplicação voluntária, sendo a certificação conferida por organismos estatais, por associações ou por empresas privadas devidamente credenciadas (como é o caso da ISO 14.000). Mas ela pode ser um instrumento de política ambiental à medida que o Governo passe a incentivá-la institucionalmente, criando uma legislação e regulamentação adequadas a sua implantação, e utilizando a informação ao público sobre o sistema de rotulagem como forma de esclarecer a opinião pública e induzir a adoção deste por parte das empresas.

f) Privatização de recursos: este é certamente o mais liberal de todos os instrumentos de política ambiental já utilizados no mundo. Ele parte do pressuposto de que alguns problemas ambientais ocorrem em função dos recursos ambientais serem utilizados como bens de acesso comum, de forma que ninguém se responsabiliza pela sua preservação. A atribuição de direitos de propriedade sobre determinados recursos permitiria a sua exploração econômica, mas, ao mesmo tempo, estimularia a preservação destes e facilitaria a responsabilização pelo uso indiscriminado.

Em países africanos como o Zimbábue, a Namíbia e a África do Sul, foram conferidos aos nativos direitos de propriedade sobre as manadas de elefantes, como forma de tentar reduzir a tendência de queda no número animais devido à caça predatória. Possuindo direitos de propriedade sobre os elefantes, os nativos podiam vender direitos de caça por até UU$ 20.000,00, o que oferecia a eles um significativo incentivo para a preservação dos animais. Graças a isso, a caça predatória foi sendo substituída por proteção e gerenciamento coletivo das manadas, complementada por uma política de autovigilância que visava evitar a volta de práticas ilegais. Como resultado, a população de elefantes cresceu a uma taxa de 5% ao ano, o que contrastava com taxas decrescentes, existentes em outros países onde são adotados apenas programas convencionais de combate à caça predatória.

Na Grã-Bretanha, muitos rios e córregos passaram a ser propriedade privada, através da venda de autorizações para a pesca. Dessa forma, os pescadores podiam acionar os poluidores por danos causados aos peixes. Esta prática estimulou tanto os pescadores como as empresas a cuidarem da qualidade dos rios, e muitas associações de voluntários foram criadas para a proteção desses direitos (KWONG, 1992, apud SOUZA, 2000).

INSTRUMENTOS DE COMANDO E CONTROLE (ICCS)	INSTRUMENTOS ECONÔMICOS OU DE MERCADO (IEMS)
VANTAGENS: - maior eficácia ecológica, ou seja, maior segurança quanto ao alcance das metas ambientais. DESVANTAGENS: - exigem uma maior estrutura governamental de policiamento e punição para os que descumprirem as normas; - tornam as políticas ambientais muito rígidas e não deixam margens de decisão para as empresas e as pessoas; - pelo fato de se impossível para a autoridade ambiental estabelecer um controle rígido e individualizado das empresas e produtores, as políticas baseadas em ICCs acabam implementando padrões que atingem linearmente a todos, sem observar as particularidades de cada produtor ou empresa; - a adoção de um determinado padrão tecnológico pode trazer eficácia ambiental, mas, ao mesmo tempo, pode comprometer a viabilidade econômica de pequenos produtores, acarretando, assim, em um problema de distribuição dos custos da redução da degradação ambiental; - pode também elevar os custos de produção de empresas situadas em localidades isoladas, onde a poluição ou a degradação dos recursos ambientais não sejam problemas tão prioritários. Isto reduz o incentivo para que as empresas se desloquem para áreas menos densamente povoadas, que seria desejável do ponto de vista ambiental e econômico; - os ICCs, sobretudo os padrões, não levam em consideração as alternativas individuais das empresas e dos produtores em termos de redução da degradação ambiental e da poluição; - por fim, em um mercado internacional globalizado e em intenso processo de integração comercial, os ICCs podem acarretar distorções comerciais, afetando a competitividade do país, uma vez que nem os padrões ambientais nem os custos de controle da qualidade ambiental são uniformes em todos os países.	VANTAGENS: - seriam mais eficientes do ponto de vista dos custos (permitem atingir determinadas metas ambientais a um custo menor); - São mais flexíveis que os ICCs, oferecendo às empresas e produtores a oportunidade de buscar o caminho que mais lhe convier e que minimize seus custos; - incentivam, permanentemente, as empresas a substituírem recursos e mudarem a tecnologia, buscando processos menos impactantes ao meio ambiente; - são menos exigentes em informações detalhadas de cada empresa do que os ICCs; - Proporcionam recursos financeiros para os governos implementarem outras políticas ambientais. DESVANTAGENS: - as metas ambientais poderiam não ser atendidas no caso de os agentes econômicos não agirem com a racionalidade econômica esperada; - determinados incentivos econômicos exigem uma certa precisão quanto aos seus efeitos sobre as estruturas de custos das empresas, bem como quanto aos efeitos de soluções alternativas do empresário; - devido a menor segurança de que se vá atingir as metas ambientais, não se pode utilizar este tipo de instrumento em casos que envolvam risco iminente ao meio ambiente ou à saúde, nos quais não se poderia dar às empresas e aos produtores o direito de escolha; - também não se pode utilizá-los quando as empresas são monopolistas, pois não havendo concorrência estas poderiam repassar integralmente para os preços finais os custos da regulamentação, sem produzir os resultados esperados em termos de eficácia ambiental.

Quadro 1 – vantagens e limitações dos ICCs e IEMs

Referências Bibliográficas:

ALMEIDA, L. T. **Política Ambiental:** uma análise econômica. Campinas: Papiros; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

KWONG, J. **Mitos sobre política ambiental.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1992.

MARGULIS, S. **A regulamentação ambiental:** instrumentos e implementação. Brasília: IPEA, outubro de 1996 (Texto para discussão nº 437).

MOE, T. A experiência noroeguesa: políticas para o meio ambiente e emprego. In RIBEMBOIM, J. (Org.). **Mudando os padrões de produção e consumo.** Brasília: IBAMA, 1997.

ROHDE, G. M. Estudos de Impacto Ambiental: a situação brasileira. In VERDUM, R. & MEDEIROS, R. M. **Relatório de Impacto Ambiental:** legislação, elaboração e resultados. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1995.

SEROA DA MOTA, R. Past and current policy issues concerning tropical defforestation in Brazil. **In Kiel Working Paper nº 566**, The Kiel Institute of World Economics, 1993.

SOUZA, R. S. **Entendendo a questão ambiental:** temas de economia, política e gestão do meio ambiente. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

UNIDADE D

A POLÍTICA AMBIENTAL E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

OBJETIVOS

- apresentar, resumidamente, a evolução da política e da regulamentação ambiental brasileira;

- descrever, sucintamente, os principais itens da legislação ambiental brasileira.

SAIBA MAIS

Este capítulo tem como base o Capítulo VII de Souza (2000).

INTRODUÇÃO

Após termos estudado os principais instrumentos utilizados em política ambiental, passamos a analisar a política ambiental brasileira propriamente dita, sua evolução e legislação.

A evolução da política ambiental brasileira não é muito diferente do que em outros países, e é marcada decisivamente pelos desdobramentos da Conferência de Estocolmo, bem como pela intensa discussão sobre a questão ambiental, ocorrida na década de 70. O caso brasileiro apresenta também a característica de que as políticas ambientais são mais antigas e mais consolidadas do que na maioria dos países em desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, são posteriores às dos países desenvolvidos, cujas políticas influenciaram decisivamente o caminho da regulamentação ambiental no Brasil. A utilização do licenciamento ambiental (e da análise de impacto ambiental) para empreendimentos produtivos, por exemplo, que é um dos principais instrumentos da política ambiental brasileira, data de 1969 nos Estados Unidos e 1975 na França, ao passo que, no Brasil, foi regulamentado apenas em 1987 (embora a lei sobre política ambiental já o previsse desde 1981). No Chile, porém, este instrumento, assim como a legislação geral sobre o meio ambiente, somente foi instituído em 1994, com a aprovação pelo Congresso das Bases Gerais para o Meio Ambiente.

O Brasil é, portanto, um país intermediário no que diz respeito à aplicação de instrumentos de política ambiental. Embora não tenha um sistema tão antigo e organizado quanto o da maioria dos países desenvolvidos, é um dos principais precursores dentre os países em desenvolvimento, e possui um sistema superior aos existentes na maioria deles.

EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Para analisar a evolução da legislação ambiental no Brasil, tentaremos dividi-la didaticamente em fases, conforme Souza (2000). Para isto, vamos considerar as leis sobre a poluição industrial e a instituição de padrões de poluição do ar, que datam ambos da metade dos anos 70, bem como a Lei sobre a Política ambiental brasileira de 1981, como sendo os dois principais divisores de água na evolução da regulamentação ambiental no Brasil.

O ponto de partida da política ambiental brasileira é bem remoto, datando ainda do tempo do império. Porém, pode-se dizer que a década de 30 deste século marca o início das ações governamentais no campo das modernas políticas ambientais. Considera-se a adoção do Código das Águas e do Código Florestal em 1934, a criação do Parque Nacional de Itatiaia e da legislação de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional em 1937, e a adoção do Código da pesca em 1938 e o do Código da Mineração em 1940 como sendo os principais eventos neste período, os quais delineiam o surgimento de uma política de meio ambiente no Brasil (MONOSOWSKI, 1989 apud SOUZA, 2000).

A seguir, serão analisados algumas fases e eventos na evolução das regulamentações ambientais brasileiras.

NO INÍCIO, A ÊNFASE NOS RECURSOS NATURAIS.

A primeira fase da política ambiental brasileira, que tem origem em 1934, estende-se até 1975. A regulamentação ambiental federal até esta data era composta por um número bastante reduzido de dispositivos legais, divididos entre Leis Federais, Decretos, Decretos Lei e Portarias Federais, que dispunham principalmente sobre a criação ou gerenciamento de parques e reservas ecológicas, sobre a proteção da fauna e flora, proteção e regulamentação da pesca, etc. Não se dispunha, ainda, de uma legislação que tratasse, por exemplo, da questão da poluição. Como traço principal da legislação ambiental deste período, pode-se notar o caráter específico e segmentado da política ambiental, e a sua ênfase na proteção da flora, da fauna, e dos recursos naturais.

A legislação ambiental, que surge após 1934, tem por objetivo geral regulamentar a apropriação de cada um dos principais recursos naturais (água, minérios, terra, florestas, recursos pesqueiros, flora e fauna). Três objetivos específicos, então, caracterizam a preocupação da regulamentação ambiental nesta fase: racionalizar a utilização dos recursos naturais (água, terra, florestas, fauna e flora); regulamentar as atividades extrativas (mineração, pesca, etc.); e estabelecer áreas de preservação ambiental permanente (MONOSOWSKI, 1989). Abaixo, citamos as principais regulamentações adotadas neste período:

- *Código Florestal:* criado originalmente em 1934 pelo Decreto nº 23.793, o Código Florestal caracterizava as florestas e a vegetação como bens de interesse comum, ficando, desta forma, submetidas a restrições quanto ao direito de propriedade. O Código Florestal estabelecia também os critérios para a criação das áreas de preservação permanente, bem como de parques e reservas biológicas, a exploração de florestas e o desmatamento. A versão original de 1934 foi posteriormente substituída por uma mais atualizada, por meio da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.
- *Código das Águas:* estabelecido pelo Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, define, por um lado, os direitos de propriedade e uso de recursos hídricos para abastecimento, irrigação, navegação e usos industriais, e, por outro, as normas para a proteção da quantidade e qualidade das águas no território nacional. Esta Lei foi posteriormente atualizada e regulamentada em 1965 e 1966 (Lei nº 4.904 e Decreto nº 58.076, respectivamente) e, bem recentemente, pela Lei das Águas, nº 9.433, de janeiro de 1997.
- *Código de Pesca:* instituído originalmente em 1938, a partir do Decreto nº 794, o Código de Pesca foi posteriormente substituído pelo Decreto Lei nº 221 de 1967. Este código declara pertencentes ao domínio público toda a flora e fauna das águas territoriais brasileiras, fixando também os princípios e as modalidades para a pesca e a exploração dos princípios biológicos da água.
- *Código de Mineração:* criado, em 1940, pelo Decreto nº 1.985 e substituído, em 1967, pelo Decreto Lei nº 227. O Código de Mineração define os princípios para a prospecção e a exploração das jazidas minerais, dissociando o direito de propriedade da terra do direito sobre o subsolo. O subsolo passava a ser considerado como recurso de interesse comum, e passível de restrições quanto aos direitos de propriedade.
- *Estatuto da Terra:* implantado, em 1964, pela Lei nº 4.504, o Estatuto da Terra visava disciplinar o uso do solo brasileiro, estabelecendo a função social da terra e determinando os critérios e modalidades de desapropriação e distribuição de terras, as normas para a colonização pública e privada e para a implantação da infra-estrutura necessária às atividades rurais.
- *Legislação de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional*: criada a partir do Decreto nº 25 de 1937, tal regulamentação prevê a preservação dos imóveis (inclusive dos sítios naturais e paisagens) de interesse do público, seja por seu valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico.

Como se pode observar, a grande maioria dos instrumentos que compõem estas regulamentações são ICCs.

Assim como as regulamentações, também as instituições, criadas pelo Estado para implementar e fiscalizar a aplicação desta base legal, eram segmentadas e detinham-se na administração dos recursos naturais. Os diferentes órgãos criados pertenciam a ministérios e secretarias distintas e não existia nenhuma estrutura de governo responsável pelo meio ambiente como um todo. Esta estrutura somente passará a existir, como veremos mais adiante, a partir da criação da SEMA em 1973.

As principais estruturas de Governo criadas para implementar e fiscalizar a aplicação das regulamentações descritas anteriormente foram:

- *Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)*, vinculado ao Ministério da Agricultura, era responsável pela formulação e implementação da política florestal brasileira, pela aplicação do Código Florestal e também pela coordenação da utilização racional dos recursos naturais renováveis, bem como pela sua conservação e proteção, incluindo, entre eles, a fauna terrestre.
- *Departamento Nacional de Prospecção Mineral (DNPM)*, atualmente vinculado ao Ministério das Minas e Energia, é responsável pela implementação das regulamentações referentes à mineração no Brasil.
- *Ministério das Minas e Energia (MME) e Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE)*, responsáveis pela implementação do Código das Águas e pelo desenvolvimento da produção de energia elétrica no país.
- *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, vinculado ao Ministério da Cultura, é responsável pela implementação da regulamentação referente à conservação do patrimônio histórico e artístico nacional.
- *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)*, responsável pela implementação da política agrária e fundiária nacional, constantes do Estatuto da Terra, e que resultou da fusão e reestruturação de três instituições existente anteriormente: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Grupo Executivo para Reforma Agrária (GERA).
- *Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE)*, vinculada ao Ministério da Agricultura, tinha por função (até a sua extinção quando da criação do IBAMA, pela Lei nº 7.735) a elaboração e implementação de um Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca, bem como a fiscalização das atividades pesqueiras nas costas brasileiras. Esta última responsabilidade era compartilhada, sobretudo, com o Ministério da Marinha e da Aeronáutica.

A CRIAÇÃO DA SEMA E AS PRIMEIRAS LEIS SOBRE POLUIÇÃO

Dentro do espírito da Conferência de Estocolmo de 1972, o Governo brasileiro cria em 1973, por meio do Decreto nº 73.030, a Secretaria Especial para o Meio Ambiente (SEMA), que viria a ser o instrumento institucional responsável pelo gerenciamento desta nova relação que o Estado passaria a ter com o meio ambiente. A criação da SEMA foi uma primeira resposta brasileira à nova fase de relação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, inaugurada pela Conferência de Estocolmo.

Além da Conferência de Estocolmo, concorreu também para a criação da SEMA, a crescente pressão social que começava a haver na época com relação a problemas ambientais urbanos, como a poluição do ar, o saneamento urbano e o abastecimento de água, emergidos após o longo período de industrialização e urbanização brasileira das décadas de 50 e 60.

Ao contrário dos órgãos anteriormente citados, que eram responsáveis pela implementação e fiscalização de legislações específicas de cada tipo de recurso natural e que pertenciam aos mais diversos órgãos do Governo, a SEMA teria a função genérica de encarregar-se da conservação do meio ambiente e do uso racional dos recursos naturais.

Dentre as atribuições da SEMA descritas no Decreto nº 70.030, de 30 de outubro de 1973, que a instituía, estavam:

a) o acompanhamento das transformações do meio ambiente, identificando mudanças adversas e agindo para a sua correção;
b) o estabelecimento de normas e parâmetros para a preservação do meio ambiente e, em particular, para os recursos hídricos;
c) o controle e a fiscalização destas normas e parâmetros;
d) a preservação de espécies animais e vegetais em perigo de extinção, bem como a manutenção e estocagem de material genético;
e) a formação de quadros técnicos especializados para atuarem na proteção do meio ambiente; e
f) a educação pública para o uso adequado dos recursos naturais e para a conservação do meio ambiente.

Apesar dessas responsabilidades bastante genéricas e excessivamente abrangentes, a SEMA nunca teve estrutura política, física e de recursos humanos para produzir resultados satisfatórios.

Além da criação da SEMA, o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), desenvolvido para o período 1975-79, faz menção, no capítulo referente ao desenvolvimento urbano, ao controle da poluição e à preservação ambiental, definindo prioridades para o controle da poluição industrial por meio de medidas antipoluição e de uma política de localização industrial.

Também neste período surgem, em 1975, as primeiras regulamentações sobre poluição industrial no Brasil, que são descritas a seguir (SOUZA, 2000):

- *Decreto nº 1.413 de 14 de agosto de 1975*: dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Diz a Lei que as indústrias instaladas ou a se instalarem em território nacional são obrigadas a tomar medidas para prevenir ou corrigir inconvenientes e prejuízos causados pela poluição ambiental. Por esta Lei, também fica estabelecido o princípio do zoneamento urbano, com a possível relocalização de plantas industriais, quando necessário para melhorar a situação de uma área crítica.

- *Decreto nº 76.389 de 03 de outubro de 1975*: complementar ao anterior, este Decreto dispõe sobre medidas de prevenção e controle da poluição industrial de que aquele tratava, conceituando o que é considerado poluição industrial, definindo competências (distribuídas entre a SEMA e os órgãos estaduais e municipais), estabelecendo penalidades para aquelas empresas que não cumprirem as determinações legais quanto à prevenção ou mitigação da poluição (que poderia chegar até a suspensão das atividades da empresa), e definindo as áreas críticas de poluição tratada no Decreto 1.413.

Poder-se-ia citar, ainda, duas portarias ministeriais de 1976 e 1977 que estabelecem, respectivamente, padrões de qualidade do ar e normas aos projetos específicos de tratamento e disposição de resíduos sólidos, bem como a fiscalização de sua implantação.

Com estas regulamentações, inaugura-se uma nova fase que amplia a ação das políticas ambientais, para incluírem, além dos recursos naturais, também a qualidade ambiental.

Figura 12: Cronologia da regulamentação ambiental brasileira

Fonte: SOUZA (2000)

A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Apesar de possuir uma base legal já bastante elaborada para a época, sobretudo se compararmos com os demais países em desenvolvimento, a ação do Estado brasileiro, em matéria de ambiente, carecia ainda de uma visão mais integrada e sistêmica, que pudesse ser tratada como uma política nacional de meio ambiente. Por outro lado, a ampliação no leque das ações de governo, em questões ambientais na década de 70, aliada às pressões externas e internas, não permitiam mais tratar a política ambiental com ações pontuais, desconectadas entre si e sem instrumentos claramente definidos.

Assim, ocorre, no início dos anos 80, a aprovação da Lei 6.938 que dispõe sobre a POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, e que é a culminância do processo iniciado na segunda metade dos anos 70. Esta Lei define as finalidades e objetivos da política ambiental no Brasil, os instrumentos a serem utilizados e mecanismos de aplicação.

Além disso, a Lei cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que tem como órgão superior o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, e como órgão central de execução o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, criado em 1989 por meio da Lei nº 7.735. O SISNAMA seria composto pelos seguintes órgãos:

- Conselho de Governo (ligado à Presidência da República);
- CONAMA;
- Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República;
- IBAMA;

SAIBA MAIS

Apesar de previsto na **Lei de política ambiental** de 1981 (Lei 6.938), o IBAMA só é efetivamente instituído no final do governo de José Sarney, em fevereiro de 1989, por meio da Lei nº 7.765. A criação do IBAMA se dá a partir da extinção, e posterior fusão de quatro órgãos: a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, instituída em 1973; a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE, criada em 1962; da Superintendência da Borracha - SUDHEVEA; e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF.

- órgãos setoriais cuja finalidade seja a proteção ambiental ou dos recursos naturais;
- órgãos seccionais (órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de políticas ambientais e pela fiscalização de atividades com potencial de degradação ambiental);
- órgãos locais (órgãos municipais com estas mesmas responsabilidades sobre a jurisdição do município).

O SISNAMA é constituído, assim, de todos os órgãos federais setoriais, dos órgãos estaduais e dos órgãos locais que tratam do disciplinamento do uso racional dos recursos naturais e da preservação da qualidade ambiental. Desta forma, a Lei 6.938 seria uma espécie de "guarda-chuva" para toda a organização legal e institucional da política ambiental brasileira.

Em relação à ação governamental anterior, as principais mudanças introduzidas nesta Lei foram as seguintes:

a) a descentralização das ações executivas, respaldando expressamente a atuação dos estados e municípios, reservando-se à União apenas a edição de normas gerais e a ação supletiva na omissão das demais esferas do poder (MELLO, 1995).

b) A mudança de enfoque das prioridades da ação governamental sobre o meio ambiente, antes desvinculada do desenvolvimento econômico, para uma ação sistêmica de planejamento, prevenção e fiscalização da utilização do meio ambiente, sobretudo pelas atividades produtivas.

Alguns objetivos destacam-se na Lei 6.938, dentre eles: a compatibilização do desenvolvimento sócioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental; o desenvolvimento e a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente orientadas ao seu uso racional; e a imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Neste último objetivo, portanto, figura o desejo de implementar um preceito das políticas ambientais já comentado anteriormente, qual seja, o princípio do "poluidor pagador", bem como a intenção de, reconhecendo a natureza econômica dos recursos ambientais, implementar o pagamento pela sua utilização. Esta segunda intenção materializa-se hoje, por exemplo, na cobrança de taxas de atividades produtivas poluidoras, bem como na cobrança pela utilização de recurso hídricos, por exemplo.

Quanto aos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei prevê, dentre outros, a) o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; b) zoneamento ambiental; c) avaliação de impactos ambientais; d) licenciamento e a revisão de atividades

efetiva ou potencialmente poluidoras; e) e penalização disciplinar ou compensatória pelo não cumprimento de medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

A Lei sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, portanto, ao definir os objetivos e finalidades de tal política, os instrumentos a serem utilizados e a estrutura institucional-organizacional (o SISNAMA) que regeria a formulação e execução de tal política, amplia, significativamente, as possibilidades, definindo, de forma mais precisa, a ação do Estado em questões ambientais, o que demandaria uma série de regulamentações posteriores para a sua implementação. A partir desta Lei, portanto, cria-se uma diversidade muito grande de outros dispositivos legais (leis, decretos, resoluções e portarias) com finalidades bastante específicas, com vistas ao atendimento dos objetivos propostos por ela e à regulamentação de instrumentos para estes fins. Desta forma, há, na década de 80, uma impressionante expansão quantitativa na legislação ambiental brasileira, bem como uma ampliação qualitativa do seu espectro de ação.

O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A abordagem constitucional do meio ambiente é o grande evento do final dos anos 80 em relação à regulamentação ambiental. Ocorreu pela primeira vez em 1988, com a inclusão de um capítulo específico sobre o tema (Capítulo VI – Do Meio Ambiente, do Título VIII – Da Ordem Social) na Constituição Federal. Além deste capítulo específico sobre o meio ambiente, há ainda inúmeros artigos em diversos pontos da Constituição que mencionam o tema ambiental de forma global ou setorial.

A Constituição Federal de 1988 é, na verdade, um evento marcado pelo pensamento progressista. Este pensamento havia se fortalecido com a abertura democrática e o fim do regime militar, vislumbrava a oportunidade de influir decisivamente na elaboração de uma constituição que pretendia refletir um país que buscava o futuro e que afirmava determinadas conquistas históricas. Por outro lado, esta Constituição surgia em um momento em que o mundo inteiro estava extremamente sensível à questão ambiental – por uma série de problemas ambientais emergentes na segunda metade da década de 80 –, e que fez com que a comunidade internacional (sobretudo os movimentos ambientalistas externos e da comunidade científica) voltasse o seu olhar para o Brasil. A Constituição de 1988, portanto, acolheu, de certa forma, estes dois movimentos históricos, o que resultou na individualização da questão ambiental em relação a outros temas.

A Constituição de 1988 concebe o meio ambiente como bem de uso comum e essencial à conquista e preservação da qualidade de vida, progredindo mesmo em relação às regulamentações anteriores, ao aliar o uso dos bens ambientais pela coletividade à qualidade de

vida saudável, considerada pela constituição como um bem essencial. Diz o artigo 225 que "*todos têm direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*".

Para assegurar este direito, inúmeras ações são prescritas pela Constituição como sendo incumbência do Poder Público, dentre elas:

- a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético e a fiscalização de entidades dedicadas à pesquisa deste material;
- a definição em todo o território nacional de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;
- a exigência e publicação de estudos de impacto ambiental para a instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa poluição;
- a promoção da educação ambiental em todos os níveis; e) o controle da produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que possam causar risco à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente;
- a proteção da flora e da fauna.

A Constituição estabelece também: a obrigatoriedade, àqueles que explorarem recursos minerais, de recuperarem o meio ambiente degradado; a aplicação de sanções penais e administrativas a pessoas físicas ou jurídicas que desenvolverem conduta ou atividade considerada lesiva ao meio ambiente (o que foi regulamentado apenas em 1998 com a Lei de Crimes Ambientais); a necessidade de definição, por lei, da localização de usinas que operarem com reatores nucleares; e a indisponibilização de terras devolutas ou arrecadadas pelos estados, que sejam necessárias à preservação dos ecossistemas naturais.

Por fim, no que se refere ainda ao Artigo 225 do Capítulo VI (Do Meio Ambiente), A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são considerados patrimônio nacional, e somente poderão ser utilizados dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

A Constituição estabelece ainda, no Título III, referente à organização do Estado, competências concorrentes entre a União, estados e Distrito Federal para legislar sobre a proteção do meio ambiente, o controle da poluição, a conservação da natureza, a utilização racional e não predatória do solo, das florestas, da caça, pesca, flora e fauna (artigos 23 e 24), mas estabelece competências comuns para executar a legislação. Porém, a competência para legislar sobre águas, jazidas, energia nuclear e energia termoelétrica é mantida com a União (Marquesini & Zouain, 1992).

Desta forma, a Constituição de 1988 inclui como preceitos constitucionais muitos princípios e ações que já faziam parte de regulamentações anteriores. Portanto, o grande mérito desta inclusão é conceder força constitucional às práticas que visam a proteção ambiental. Também os estados da federação incorporam o meio ambiente em suas constituições mais recentes. Praticamente todas as constituições estaduais atuais contém um capítulo específico sobre o meio ambiente, que reproduz o capítulo já constante na Constituição Federal, detalhando-o e/ou adaptando-o à situação regional de cada uma das unidades da federação.

A LEI DAS ÁGUAS

A primeira regulamentação sobre o uso das águas no Brasil, o Código de Águas, data de 1934. Na constituição de 1988, foram estabelecidas as competências e domínios dos corpos d'água, sendo considerados da União os rios e lagos que banhem mais de um estado ou que façam fronteira entre eles, ou entre o Brasil e um país vizinho. Dos estados, seriam as águas superficiais ou subterrâneas (menos as que decorrerem de obras federais) e que se mantiverem dentro dos seus limites geográficos. O mesmo ocorreria para os municípios.

A Lei das Águas (Lei nº 9.433 de janeiro de 1997), por sua vez, normatiza e estabelece os princípios básicos e instrumentos de gestão da utilização das águas brasileiras. Ela tem como princípios básicos a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento; o princípio dos usos múltiplos; o reconhecimento da água como um recurso finito e vulnerável; o reconhecimento do valor econômico da água; e o estabelecimento da gestão descentralizada e participativa (estes princípios têm como modelo a lei das águas francesa de 1964).

Dentro do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, previsto pela Lei das Águas, ressaltam-se três instrumentos principais e inovadores em termos brasileiros. Primeiro, o planejamento da utilização dos recursos hídricos, que consta de um plano elaborado participativamente a partir dos comitês de bacia (comitês organizados em cada bacia hidrográfica). Ele inclui a determinação de objetivos de uso da água, da avaliação da disponibilidade e da definição de estratégias de uso e de rateio dos custos de manutenção dos recursos hídricos. Estes planos seriam consolidados em um Plano Nacional de Recursos Hídricos.

O segundo instrumento é a "outorga" de direito ao uso de recursos hídricos, que consiste em que o usuário deve receber uma autorização do poder público para poder utilizar a água. A partir da *outorga*, todas as atividades particulares que envolvam, por exemplo, irrigação, construção de açudes, barragens, etc., devem ser licenciadas. Por outro lado, a outorga prevê a cobrança de uma taxa

SAIBA MAIS

Apesar de a **Lei das Águas** ter sido sancionada apenas em 1997, os estados da federação já desenvolviam experiências de gestão dos recursos hídricos, que tendiam a convergir para os princípios e instrumentos consolidados nesta Lei e, em determinados aspectos, se adiantavam a ela. No Rio Grande do Sul, por exemplo, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONRHIRGS), criado em 1981, já na década de 80 tentara, sem sucesso no início, implementar alguns comitês por bacias hidrográficas. Porém, em 1987 e 1989, respectivamente, são criados dois comitês importantes, o do Rio dos Sinos e o do Rio Gravataí. Em 1988, foi promulgada a lei estadual sobre política de recursos hídricos, que determinava que o estado tivesse um planejamento regular do uso das águas. Por fim, o artigo 171 da Constituição Estadual de 1988 determina os princípios e critérios básicos para o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, o que viria a consagrar a gestão por bacia hidrográfica e a tarifação pelo uso da água no Rio Grande do Sul. Apesar de prevista desde o final dos anos 80, a cobrança pelo uso da água neste estado somente passa a ser implementada após a promulgação da Lei das Águas em 1997 (SOUZA, 2000).

pelo uso da água (além das taxas normais de licenciamento). Esta taxa deveria funcionar como um instrumento de mercado que forçasse os usuários a reconhecer o valor econômico da água e, desta forma, induzisse ao uso racional do recurso. Por outro lado, a taxa deveria proporcionar recursos públicos para implementar as ações necessárias a fim de atender as metas dos planos de gestão dos recursos hídricos elaborados pelos comitês.

No que se refere ao terceiro instrumento de gestão que a Lei das Águas estabelece, estão os Comitês de Gestão dos Recursos Hídricos por bacia hidrográfica. Esses comitês, que são formados por representantes dos usuários, da sociedade civil e do poder público, teriam função deliberativa e seriam responsáveis pela elaboração do plano de uso dos recursos hídricos, pela distribuição dos custos de implementação deste plano e pela fixação dos valores (da taxa) a serem cobrados pelo uso da água. Eles são, portanto, instituições centrais na gestão dos recursos hídricos dentro da nova Lei das Águas.

As inovações desta Lei, portanto, são o sistema de planejamento para a utilização de recursos hídricos por bacia hidrográfica, a implantação dos comitês com participação da comunidade envolvida, a necessidade de licença (outorga) e a tarifação para a utilização da água.

A LEI DE CRIMES AMBIENTAIS

A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605 de fevereiro de 1998) é outro grande marco na regulamentação ambiental brasileira. Ela dispõe sobre e especifica todas as atividades de degradação ambiental que podem ser consideradas criminalmente e que são passíveis de punições administrativas, financeiras e penais, bem como estabelece e individualiza as responsabilidades, determinando o tipo de pena a ser conferida a cada ação criminosa. Isto já estava contido no capítulo sobre meio ambiente, na Constituição Federal de 1988, mas não havia ainda sido regulamentado.

Além de toda uma série de ações contra a fauna e a flora, já tratadas criminalmente, a Lei inova ao considerar crime ambiental ações que antes eram, no máximo, contravenção, como por exemplo: maltratar animais domésticos; pichar ou grafitar prédios ou monumentos urbanos; fabricar, vender, transportar e soltar balões; destruir ou danificar plantas de ornamentação; desmatar ilegalmente; comprar, vender, transportar lenha ou carvão sem licença, dentre outras.

As penas previstas para os crimes ambientais são diversas e incluem a prisão, a prestação de serviços à comunidade, a suspensão parcial ou total da atividade, a prestação pecuniária, o recolhimento domiciliar e a multa. Segundo a Lei, as penas devem ser aplicadas observando-se o motivo e a gravidade do fato para a saúde e o meio ambiente, os antecedentes do infrator e, no caso de multa, também a sua situação econômica. A possibilidade de aplicação

direta de penas alternativas à prisão é uma das inovações desta Lei, no que se refere aos crimes ambientais. Antes, tanto as multas como as penas alternativas eram de difícil aplicação.

Também é ampliado significativamente o espectro de aplicação das multas punitivas, uma vez que elas poderão variar de R$ 50,00 até R$ 50 milhões. E mais, se revelar-se ineficaz, ainda que fixada no valor máximo, a Lei prevê que ela poderá ser aumentada até três vezes, tendo em vista o valor da vantagem auferida. Anteriormente, as multas punitivas normalmente eram fixadas em valores muito baixos (abaixo do benefício que o agente privado teria com a degradação ambiental), o que as tornava ineficazes como instrumento de comando e controle. Por outro lado, antes da aprovação desta Lei, as multas eram estabelecidas por instrumentos normativos, passíveis de contestação legal. Com a aprovação, a aplicação e fixação das multas ganham força de lei.

Muitas outras inovações importantes, no tratamento criminal dos danos ao meio ambiente, podem ser atribuídas a esta Lei, em relação à situação que se tinha anteriormente. Dentre elas, podemos citar: a) a possibilidade de responsabilização também da pessoa jurídica, e não somente da pessoa física autora ou co-autora do ato criminal; b) a possibilidade de liquidação forçada da pessoa jurídica, quando esta for criada para permitir, facilitar ou ocultar crime definido na Lei; c) a possibilidade de punição com prisão de funcionários de órgãos ambientais com conduta irresponsável nos processos de autorização ou licenciamento ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui uma tradição relativamente longa na gestão ambiental, com instituições experientes e um sistema legal mais ou menos consolidado, que envolve padrões ambientais e de emissão, regras de zoneamento e uso do solo, licenças, taxas e penalizações. Além das regulamentações já apresentadas no texto, o Box 4 apresenta outras de importância para a agricultura e as atividades rurais. Os estados da federação, por sua vez, apresentam inúmeras experiências diferenciadas, inclusive de aplicação de instrumentos econômicos e de mercado (como no caso das licenças de direito a poluir, utilizadas no projeto de despoluição da Bacia da Guanabara, e do ICMS ecológico, utilizado no estado do Paraná), algumas com grande sucesso, e outras menos.

Não obstante, face a uma série de problemas de implementação que compreendem, dentre outros, a dimensão continental do Brasil; a associação de muitos problemas ambientais à pobreza das populações locais; o sucateamento da maioria das agências de controle ambiental; a falta de vontade política de muitos governantes; a priorização dos problemas econômicos em detri-

mento dos ambientais; e o poder econômico de muitos dos causadores de danos ao meio ambiente, o país não tem conseguido debelar vários do problemas ambientais mais graves.

É consenso, portanto, a idéia de que existe um hiato entre o estado atual das regulamentações ambientais, que são relativamente bem consolidadas para um país em desenvolvimento como o Brasil, e a política ambiental efetivamente implementada pelos governos. A política ambiental brasileira é bastante reativa e pouco pró-ativa, ou seja, ela atua normalmente sob pressão e geralmente parte de denúncias de fatos já ocorridos, ao invés de se adiantar a eles. Uma política ambiental pró-ativa seria aquela que buscasse aproveitar vínculos positivos entre desenvolvimento e preservação ambiental; que atuasse de forma preventiva incluindo um viés preservacionista nas políticas econômicas setoriais; que se antecipasse aos problemas; e que envolvesse a comunidade, os empresários, e as instituições governamentais e não governamentais em seu esforço de preservação do desenvolvimento e do meio ambiente. Isso raramente é visto na política ambiental Brasileira.

Por outro lado, não obstante a multiplicidade de instrumentos de política ambiental postos a disposição dos estados e localidades por meio das regulamentações existentes, há também um consenso de que boa parte da gestão está baseada no processo de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras dos recursos naturais, de forma que a maioria dos instrumentos disponíveis é subutilizada.

Porém, apesar de a política ambiental brasileira ser passível de críticas quanto às limitações na sua implementação, também é necessário reconhecer que ela é bastante superior à existente em muitos países similares ao Brasil em termos de desenvolvimento. Isto pode ser observado se compararmos a política ambiental brasileira com a de países como Argentina, Uruguai e Paraguai, Chile e México, por exemplo, ou ainda com os países do Leste Asiático. Certamente, o Brasil encontra-se em um nível de controle ambiental superior a todos eles. Os órgãos de controle ambiental são mais organizados e experientes, o aparato legal está mais consolidado e as condições políticas de implementações de ações e regulamentações ambientais no Brasil são também mais propícias do que em muitos deles.

Outras leis de importância para a agricultura e atividades rurais:

Lei da Fauna Silvestre (Lei 5.197 de 03/01/1967)
Proíbe a utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha de animais silvestres, bem como a caça profissional, o comércio de espécies da fauna silvestre e produtos que impliquem a sua caça, perseguição, destruição ou apanha, a exportação de peles e couros de anfíbios e répteis, em bruto, e também a introdução de espécies exóticas. Regulamenta as autorizações para caça amadorística e a criação de sociedades de caça e tiro.

Lei das Florestas (Lei 4.771 de 15/09/1965)
Determina a proteção de florestas nativas e define, como áreas de preservação permanente (onde a conservação da vegetação é obrigatória), uma faixa de 30 a 500 metros nas margens dos rios, de lagos e de reservatórios, além de topos de morro, encostas com declividade superior a 45 graus e locais acima de 1.800 metros de altitude. Também exige que propriedades rurais da região Sudeste do país preservem 20 % da cobertura arbórea, devendo tal reserva ser averbada em cartório de registro de imóveis.

Lei da Área de Proteção Ambiental (Lei 6.902 de 27/04/1981)
Criou as "Estações Ecológicas ", áreas representativas de ecossistemas brasileiros, sendo que 90 % delas devem permanecer intocadas e 10 % podem sofrer alterações para fins científicos. Foram criadas também as "Áreas de Proteção Ambiental " ou APAS, áreas que podem conter propriedades privadas e onde as atividades econômicas são limitadas para fins de proteção ambiental.

Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347 de 24/07/1985)
Lei de interesses diversos, que trata da ação civil pública de responsabilidades por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio artístico, turístico ou paisagístico.

Lei dos Agrotóxicos (Lei 7.802 de 10/07/1989)
Regulamenta desde a pesquisa e fabricação dos agrotóxicos até sua comercialização, aplicação, controle, fiscalização e destino da embalagem. Impõe a obrigatoriedade do receituário agronômico para venda de agrotóxicos ao consumidor e obriga o registro de produtos nos Ministérios da Agricultura e da Saúde, e no IBAMA. O descumprimento desta Lei pode acarretar multas e reclusão.

Lei da Exploração Mineral (Lei 7.805 de 18/07/1989)
Regulamenta as atividades de garimpo, exigindo licença ambiental prévia a ser concedida pelo órgão ambiental competente. Considera que os trabalhos de pesquisa ou lavra que causem danos ambientais são passíveis de suspensão, sendo o titular da autorização de exploração dos minérios responsabilizado pelos danos, bem como tipifica como crime a atividade garimpeira executada sem permissão ou licenciamento.

Lei da Política Agrícola (Lei 8.171 de 17/01/1991)
Coloca a proteção do meio ambiente entre seus objetivos e como um de seus instrumentos. Define que o poder público deve disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora; realizar zoneamentos agroecológicos para ordenar a ocupação de diversas atividades produtivas, desenvolver programas de educação ambiental, fomentar a produção de mudas de espécies nativas, entre outros.

Lei de Biossegurança (Lei 11.105 de 24/03/2005)
Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), vinculado à Presidência da República, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB).

Referências Bibliográficas

MONOSOWSKI, E. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. In **Cadernos FUNDAP,** São Paulo, ano 9, nº 16, junho de 1989.

MARQUESINI, A. M. B. G. & ZOUAIN, D. M. Revisitando a abordagem jurídica da questão ambiental: como as constituições estaduais tratam o meio ambiente. In **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 26 (1): 19-49, jan./mar. de 1992.

MELLO, L. P. O processo de solicitação e análise do RIMA junto aos órgãos licenciadores. In VERDUN, R. & MEDEIROS, R. M. V. **Relatório de Impacto Ambiental**: legislação, elaboração e resultados. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1995.

SOUZA, R. S. **Entendendo a questão ambiental:** temas de economia, política e gestão do meio ambiente. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

UNIDADE E

ESTATUTO DO TRABALHADOR RURAL

A questão agrária no Brasil começa realmente a ser discutida, ao final da Segunda Guerra Mundial (1945), com o processo de aceleração da industrialização e da urbanização crescente. Começa a ser discutida a questão agrária como um obstáculo ao desenvolvimento do país. Nas décadas de 50 e 60, os debates sobre a questão agrária contaram com a participação popular, e os movimentos sociais. As reformas de base, chamadas assim por constarem temas como: agrário, urbano, bancário e universitário, são considerados essenciais pelo governo para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Entre vários tópicos, a Reforma Agrária é apontada como uma das necessidades para o desenvolvimento. Em 1962, foi criada a Superintendência de Política Agrária – SUPRA, com a atribuição de executar a reforma agrária.

Em março de 1963, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, regulando então as relações de trabalho no campo, pois, até então, o trabalhador rural estivera fora da legislação trabalhista. A legislação que existia até aquele momento assegurava os direitos e deveres somente dos trabalhadores urbanos.

> A primeira Lei regulamentadora que irá dispor o Estatuto do Trabalhador Rural foi a Lei n.º 214, de março de 1963.
>
> Em 08 de junho de 1973, a Lei n.º 214 foi revogada, isto é, foi substituída pela Lei n.º 5.889. Regulamentada pelo Decreto n.º 73.626/74 e no artigo 7º da Constituição Federal de 1988, que irá reger as normas reguladoras do trabalho rural, a Lei nº. 5.889, desde então tem sido atualizada com novos decretos, leis, medidas provisórias e portarias.

Dessa forma, os trabalhadores rurais possuem todo um regulamento que prevê seus direitos e deveres, também prevê ao empregador as diretrizes previstas nos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

REGISTROS E CONTRATOS DE TRABALHOS

O registro de empregado rural deve ser feito em cartório e dar continuidade à relação de emprego. O empregador deverá assinar a Carteira de Trabalho dos respectivos empregados, para assegurar todos os direitos trabalhistas e previdenciários dos seus trabalhadores rurais.

Existem diferentes tipos de contratos de trabalhadores rurais, não somente o empregado rural, mas também o tarefeiro, o parceiro agrícola e pecuário, o temporário, safrista, bóia-fria, essas formas de empregados independem do tipo de contrato e do sistema de pagamento.

Como exemplo, o bóia-fria reúne, geralmente, os pressupostos do conceito de empregado rural, não podendo ser considerado trabalhador eventual, uma vez que ele não executa serviços que dependam de um acontecimento incerto, mas tarefas necessárias ou essenciais à consecução da atividade normal do empregador, ainda que não ocorram em todos os dias da semana.

A legislação considera como empregador rural a pessoa física ou jurídica, proprietária ou não, que explore atividade agroeconômica, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou com auxílio de empregados. Inclui-se também neste caso a exploração industrial em estabelecimento agrário. Para a exploração industrial de um estabelecimento agrário, serão consideradas as atividades que irão compreender o primeiro tratamento dos produtos agrários "in natura" sem transformá-los.

Como conceito de empregado rural, a legislação conceitua como toda a pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, dependendo deste e mediante um salário.

O empregado urbano diferencia-se do rural em razão do local de trabalho. Se o empregado trabalhar em chácara, sítio, fazenda em zona rural, bem como em prédio rústico, (porção de terra não edificada, local reservado à lavoura, pecuária, mesmo estando na zona urbana), será considerado rural. Uma exceção refere-se ao trabalhador de indústria situado em propriedade rural (ex. usina de produção de álcool ou açúcar), o qual será considerado industriário e será regido pela CLT. A propriedade rural não depende do local do imóvel, seja urbano ou rural, e sim depende da destinação da exploração. Pode-se dizer, então, que, mesmo em área urbana, a empresa que se dedique à exploração agrícola, pecuária, extrativa, agroindustrial ou mista, é considerada uma empresa rural, ficando assim regidos os contratos de trabalhos de acordo com o Estatuto do Trabalhador Rural.

DIREITOS E DEVERES DO TRABALHADOR RURAL

O Estatuto do Trabalhador Rural prevê que os trabalhadores rurais, bem como, seus empregadores tenham direitos e deveres.

Ao trabalhador rural é assegurado pelo menos o salário mínimo, devendo-se observar o piso salarial da categoria a que pertencer o empregado. Também terá direito a férias, 13º salário, seguro desemprego, escola primária, normas de segurança e higiene do trabalho, normas de proteção do trabalho.

A escola primária está prevista em toda propriedade rural que mantenha, a seu serviço ou trabalhando em seus limites, mais de cinqüenta famílias de trabalhadores de qualquer natureza. Nessas condições, a propriedade rural é obrigada a possuir e conservar em funcionamento escola primária, inteiramente

gratuita, para os filhos destes, com tantas classes quanto sejam os grupos de quarenta crianças em idade escolar.

As normas de segurança, higiene do trabalho e proteção do trabalho encontram-se descritos como itens e procedimentos necessários à existência de um ambiente de trabalho rural que seja seguro e saudável, visando à redução de acidentes e doenças geradas pela execução dos trabalhos. O não cumprimento dos itens previstos nesta Norma Regulamentar acarreta em multas ao empregador. Como, por exemplo, a utilização dos equipamentos de segurança para a aplicação de agrotóxicos.

Como deveres do trabalhador rural, existem a contribuição previdenciária e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e a contribuição sindical.

A filiação e a inscrição do trabalhador na Previdência Social decorrem, automaticamente, da sua inclusão pelo empregador na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP, cabendo à Previdência Social instituir mecanismo que permita a sua identificação.

O contrato de trabalho por pequeno prazo deverá ser formalizado e a inclusão do trabalhador na GFIP. São assegurados ao trabalhador rural contratado por pequeno prazo, além de remuneração equivalente à do trabalhador rural permanente, os demais direitos de natureza trabalhista.

Ao empregador cabe, além da inclusão na GFIP, fazer o recolhimento das contribuições previdenciárias e garantir a segurança do trabalho.

UNIDADE F

CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O código de defesa do consumidor é um conjunto de leis que estabelece direitos e obrigações para consumidores e fornecedores, a fim de evitar que os consumidores sofram qualquer tipo de prejuízo.

O Código de Defesa do Consumidor é uma lei abrangente que trata das relações de consumo em todas as esferas: civil, definindo as responsabilidades e os mecanismos para a reparação de danos causados; administrativa, definindo os mecanismos para o poder público atuar nas relações de consumo; e penal, estabelecendo novos tipos de crimes e as devidas punições.

Na relação de consumo, o Código entende que o consumidor é a parte mais fraca. Isto porque quem vende é especialista naquilo que faz e, por isso, possui informações e conhecimentos que quem compra nem sempre tem. Por exemplo, antes de propor um contrato, o fornecedor já teve tempo de consultar especialistas e de preparar um contrato que atenda as suas expectativas. Por outro lado, o consumidor nem sempre entende o que está escrito no contrato e, quando entende, não tem os mesmos conhecimentos do fornecedor para discutir. Nestas condições, o consumidor é sempre a parte mais frágil. Para esta relação ser mais justa é que existe o Código de Defesa do Consumidor.

Entre alguns dos direitos básicos dos consumidores podemos citar:

I – a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II – a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

SAIBA MAIS

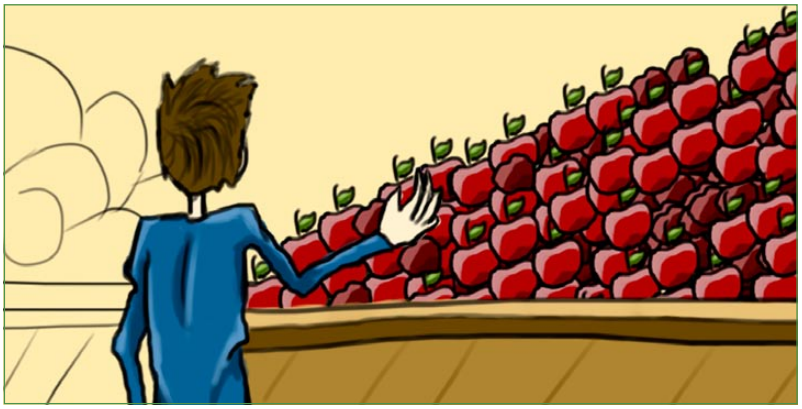
Código de defesa do consumidor: www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm www.procon.df.gov.br/003/00318005.asp?ttCD_CHAVE=18195

figura 1: http://www.canalkids.com.br/cidadania/direitos/imagens/dir_cons2.gif

figura 2: http://www.canalkids.com.br/cidadania/direitos/imagens/direitos_consumidor1.gif

figura 3: http://www.canalkids.com.br/cidadania/direitos/imagens/consumidor.gif

III – a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos.



De acordo com o Art. 8° do Código os produtos e serviços colocados no mercado de consumo, não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito. Esse artigo refere-se também aos produtos originados da agricultura, pecuária e agroindústrias.

Já no Art. 9°, o fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto. Exemplos: empresas fabricantes de defensivos agrícolas, tais como: fungicidas, pesticidas, herbicidas entre outros produtos.

A Lei que regulamenta o Código de Defesa do Consumidor é a nº. 8.078 de 11 de setembro de 1990. A lei encontra-se dividida em:

Título I – Dos Direitos do Consumidor

Capítulo I Disposições Gerais: arts. 1º a 3º

Capítulo II Da Política Nacional de Relações de Consumo: arts. 4º e 5º

Capítulo III Dos Direitos Básicos do Consumidor: arts. 6º e 7º

Capítulo IV Da Qualidade de Produtos e Serviços, da Prevenção e da Reparação dos Danos:

Arts. 8º a 28º

Seção I – Da Proteção à Saúde e Segurança: arts. 8º a 11º

Seção II – Da Responsabilidade pelo Fato do Produto e do Serviço: arts. 12º a 17º

Seção III – Da Responsabilidade por Vício do Produto e do Serviço: arts. 18º a 25º

Seção IV – Da Decadência e da Prescrição: arts. 26º e 27º

Seção V – Da Desconsideração da Personalidade Jurídica: art. 28º

Capítulo V Das Práticas Comerciais:

Arts. 29º a 45º

Seção I – Disposições Gerais: art. 29º

Seção II – Da Oferta: arts. 30º a 35º

Seção III – Da Publicidade: arts. 36º a 38º

Seção IV – Das Práticas Abusivas: arts. 39º a 41º

Seção V – Da Cobrança de Dívidas: art. 42º

Seção VI – Dos Bancos de Dados e Cadastros de Consumidores: arts 43º a 45º

Capítulo VI Da Proteção Contratual:

Arts 46º a 54º

Seção I – Disposições Gerais: arts. 46º a 50º

Seção II – Das Cláusulas Abusivas: arts. 51º a 53º

Seção III – Dos Contratos de Adesão: art. 54º

Capítulo VII Das Sanções Administrativas:

Arts. 55º a 60º

Título II – Das Infrações Penais

Arts. 61º a 80º

Título III Da Defesa do Consumidor em Juízo

Capítulo I Disposições Gerais: arts. 81º a 90º

Capítulo II Das Ações Coletivas para a Defesa de Interesses Individuais Homogêneos: arts. 91º a 100º

Capítulo III Das Ações de Responsabilidade do Fornecedor de Produtos e Serviços: arts. 101º e 102º

Capítulo IV Da Coisa Julgada: arts. 103º e 104º

Título IV Do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

Arts. 105º e 106º

Título V Da Convenção Coletiva de Consumo
Arts. 107º e 108º
Título VI Disposições Finais
Arts. 109º a 119º

De forma resumida, foi apresentado o código de defesa do consumidor, uma legislação que normatiza as relações entre o consumidor e o fornecedor de produtos e/ou serviços. Neste sentido, os fornecedores de serviços, especificamente, têm uma responsabilidade neste ato. E os profissionais, Tecnólogos em Agricultura Familiar e Sustentabilidade, que serão estes fornecedores, se enquadram neste código, com as responsabilidades pertinentes a estes atos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, W. P. **Curso de direito agrário e legislação complementar**. Porto Alegre. Livraria do advogado, 1996.

BUENO, E. Capitães do Brasil: **A saga dos primeiros colonizadores**. Rio de Janeiro, Objetiva, 1999.

CAMPANHOLE, A et al. **Estatuto da Terra e Legislação Complementar, Código Florestal e Leis Posteriores**. 16ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1991. 248p.

INCRA. **Programa da Terra. Edição Ministério da Agricultura e Reforma Agrária**. Brasília, 1992. 81p.

INFUS. **Código de Defesa do Consumidor**. SUCESU, São Paulo, 1991. 36p.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. Gráfica e Editora Laemmert. Rio de Janeiro, 1968.

ZIBETTI, D.W. **Legislação Agrária Brasileira**. Distribuidora Paulista de Impressos LTDA. São Paulo, 1968. 348p.