

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

# **Reforma Agrária e Gestão Ambiental: Encontros e Desencontros**

Flávia Camargo de Araújo

Orientador: Marcel Bursztyn

Dissertação de Mestrado

Brasília – D.F., junho/2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

# **Reforma Agrária e Gestão Ambiental: Encontros e Desencontros**

Flávia Camargo de Araújo

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção Acadêmico.

Aprovada por:

---

Marcel Bursztyn, Doutor (CDS/UnB)  
(Orientador)

---

Magda Eva Soares de Faria Wehrmann, Doutora (CDS/UnB)  
(Examinadora Interna)

---

Danilo Nolasco Cortes Marinho, Doutor (Departamento de Sociologia/UnB)  
(Examinador Externo)

Brasília – D.F., 30 de junho de 2006

Ao meu querido irmão Ricardo (*in memoriam*),  
pelo belo exemplo de alegria que foi para a  
minha vida, dedico a ele a alegria de  
concluir este trabalho.

## **Agradecimentos**

A Deus, pela vida constituir-se numa eterna oportunidade de aprendizado.

Ao meu pai, a minha mãe e às minhas irmãs, pelo amor e compreensão nos momentos mais difíceis, pelas alegrias e pelo precioso auxílio na realização deste trabalho.

Ao Professor Marcel, pela disposição em orientar-me, pelas valiosas contribuições, pela paciência e por todo o apoio concedido.

Aos colegas da SR-14, em especial a Franco Roberto, Henrique, Ivan, Dom Dom, João Edmar e Nascimento, ao colega Davi, da SR-15, e ao Roberson, da ONG Ajuri, que me ajudaram de forma significativa para a realização da pesquisa de campo nos estados do Acre e Amazonas.

À Professora Magda e ao Professor Danilo, por terem aceitado o convite de participar da banca e também contribuir com este trabalho.

Aos colegas da SR-28 e do Incra/Sede que me apoiaram nessa empreitada.

A todos os que participaram desse estudo, sendo entrevistados ou respondendo aos questionários, pela boa vontade em compartilhar um pouco de suas experiências e reflexões.

A todos os parentes e amigos, que souberam compreender meus momentos de ausência e me incentivaram na elaboração dessa pesquisa.

A todos os assentados que tive o prazer de conhecer durante este trabalho e que me ensinaram que a simplicidade é um dos maiores valores desta vida.

## **RESUMO**

Este estudo tem como objetivo geral avaliar a interface da Política Ambiental com a Política de Reforma Agrária no Brasil. Para tanto, buscou-se caracterizar a evolução da dimensão ambiental nas ações de reforma agrária, com ênfase no processo de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento. Procurou-se também identificar práticas de gestão ambiental entre os assentados e verificar como a questão ambiental está sendo tratada no processo de obtenção de terras e implantação dos assentamentos. Além da obtenção de dados secundários em referências bibliográficas e fontes documentais, para a realização desse estudo foram obtidos dados primários, por meio de pesquisa de campo em nove assentamentos, entrevistas e aplicação de questionários com os mais diversos atores. Os resultados deste trabalho demonstram que a inserção da variável ambiental nas ações de reforma agrária ainda é muito incipiente, estando mais presente no discurso do que na prática. Tendo em vista a construção da sustentabilidade no meio rural, conclui-se que são necessárias mudanças na gestão ambiental da Reforma Agrária e na forma como vem sendo executada essa política.

Palavras-chave: reforma agrária; gestão ambiental; sustentabilidade.

## **ABSTRACT**

The aim of this study is to evaluate the interface of the Environmental Politics with the Agrarian Reform Politics in Brazil. It sought for characterize the evolution of the environmental dimension in the actions of agrarian reform, with emphasis in the process of environmental licensing of the settlement projects. Moreover, it searched to identify practices of environmental management among the settled people and verify how the environmental question is being treated in the lands obtaining process and implantation of settlements. Beyond the obtaining of secondary data in bibliographical references and documents, for the achievement of this study were obtained primary data by field research in nine settlements, interviews and application of questionnaires with a lot of different actors. The results of this work show that the insertion of the environmental variable in the actions of agrarian reform is still much incipient and it is more present in the speech than in the practice. Considering the construction of sustainability in the rural environment, it concluded that are necessary changes in the environmental management of agrarian reform and in the way that this politics is being carried out.

Key words: agrarian reform; environmental management; sustainability.

## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>PARTE I – REFORMA AGRÁRIA E MEIO AMBIENTE:</b>	
<b>MARCOS DE REFERÊNCIA</b> .....	21
<b>1. POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA</b> .....	21
1.1 QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA.....	21
1.2 ASSENTAMENTOS RURAIS.....	32
<b>2. POLÍTICA AMBIENTAL</b> .....	49
2.1 QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL.....	49
2.2 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS.....	61
2.2.1 Avaliação de Impacto Ambiental.....	61
2.2.2 Licenciamento Ambiental.....	63
2.2.3 Unidades de Conservação.....	65
2.2.4 Zoneamento Ecológico-Econômico.....	67
2.2.5 Instrumentos Econômicos.....	70
2.3 PRINCIPAIS DESAFIOS.....	73
<b>3. SUSTENTABILIDADE NO MEIO RURAL</b> .....	75
3.1 PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE.....	75
3.2 RELAÇÃO ENTRE POBREZA E MEIO AMBIENTE.....	80
3.3 POBREZA RURAL E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL.....	86
3.4 AGRICULTURA SUSTENTÁVEL.....	89
<b>PARTE II - GESTÃO AMBIENTAL NA REFORMA AGRÁRIA</b> .....	93
<b>4. QUESTÃO AMBIENTAL NA REFORMA AGRÁRIA</b> .....	93
4.1 INSERÇÃO DA VARIÁVEL AMBIENTAL NA REFORMA AGRÁRIA.....	93
4.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ASSENTAMENTOS RURAIS.....	106

<b>5. ASSENTAMENTOS RURAIS: ESTUDOS DE CASO</b> .....	118
5.1 PROJETOS DE ASSENTAMENTO E PROJETOS AGRO-EXTRATIVISTAS.....	122
5.1.1 Caracterização dos Entrevistados.....	122
5.1.2 Sistemas de Produção.....	128
5.1.3 Renda e Qualidade de Vida.....	136
5.1.4 Recursos Naturais: utilização e impactos.....	141
5.1.5 Percepção Ambiental dos Assentados.....	152
5.3 PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MORENA.....	157
5.4 PROJETO DE ASSENTAMENTO ELOI FERREIRA.....	164
5.5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ASSENTAMENTOS ESTUDADOS.....	165
<b>6. INCRA E ÓRGÃOS AMBIENTAIS</b> .....	168
6.1 OBTENÇÃO DE TERRAS.....	170
6.2 IMPLANTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS.....	173
<b>CONCLUSÃO</b> .....	186
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	194
APÊNDICES	

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – Número de assentamentos implantados pela Política de Reforma Agrária no Brasil.....	33
Tabela 1.2 – Número de famílias assentadas pela Política de Reforma Agrária no Brasil.....	34
Tabela 1.3 – Área (ha) ocupada pelos assentamentos de reforma agrária no Brasil.....	35
Tabela 1.4 – Definição dos índices utilizados para avaliar a qualidade dos assentamentos.....	36
Tabela 1.5 – Valores médios dos índices de avaliação da qualidade dos assentamentos.....	37
Tabela 1.6 – Escolaridade dos beneficiários da reforma agrária no Brasil.....	38
Tabela 1.7 – Principais atividades dos beneficiários da reforma agrária no Brasil.....	38
Tabela 1.8 – Atividades dos beneficiários no Brasil antes de serem assentados.....	39
Tabela 1.9 – Locais de moradia dos beneficiários da reforma agrária no Brasil.....	40
Tabela 1.10 – Estado de conservação das habitações nos assentamentos do Brasil.....	40
Tabela 1.11 – Condições hidrossanitárias das habitações nos assentamentos do Brasil.....	40
Tabela 1.12 – Tecnologia utilizada nas práticas agropecuárias nos assentamentos do Brasil.....	41
Tabela 1.13 – Opinião quanto ao nível de atendimento da assistência técnica nos assentamentos do Brasil.....	41
Tabela 1.14 – Síntese da situação socioeconômica dos grupos de Projetos de Assentamento.....	42
Tabela 1.15 – Síntese das características dos fatores que interferem no desenvolvimento dos grupos de Projetos de Assentamento.....	43
Tabela 1.16 – Fatores potencializadores e restritivos do desenvolvimento dos assentamentos.....	44
Tabela 1.17 – Percentual de assentamentos conforme índice de evasão encontrado.....	45
Tabela 4.1 – Evolução do número de projetos de assentamento licenciados.....	113
Tabela 5.1 – Relação de assentamentos pesquisados.....	118
Tabela 5.2 – Principais diferenças entre três modalidades de assentamento.....	120
Tabela 5.3 – Projetos de Assentamento objetos da pesquisa de campo.....	122

Tabela 5.4 – Projetos Agro-extrativistas objetos da pesquisa de campo.....	122
Tabela 5.5 – Tamanho dos lotes visitados por assentamento.....	141
Tabela 5.6 – Tempo de residência das famílias no lote por assentamento.....	142
Tabela 5.7 – Área desmatada total por assentamento.....	143
Tabela 5.8 – Área média desmatada por lote nos assentamentos.....	143
Tabela 5.9 - Número de lotes em relação à dimensão da área desmatada da parcela.....	144
Tabela 5.10 - Número de lotes em relação ao percentual desmatado da área da parcela.....	145
Tabela 5.11 – Taxa de desmatamento durante o período que o assentado está no lote.....	146
Tabela 5.12 – Percentual desmatado por assentamento.....	147
Tabela 5.13 – Opinião da maioria dos assentados sobre a disponibilidade atual de pesca, caça e madeira de lei, em relação à época em que vieram para o assentamento.....	149
Tabela 5.14 – Tempo em que os entrevistados conheciam a região do bioma em que se localiza o assentamento.....	153
Tabela 5.15 – Algumas frases dos assentados para as opções escolhidas.....	156
Tabela 6.1 – Questionários respondidos por Unidade da Federação.....	169
Tabela 6.2 – Ações desenvolvidas pelas Superintendências Regionais do Incra no que se refere à questão ambiental.....	173
Tabela 6.3 – Situação quantitativa do licenciamento ambiental dos assentamentos de quinze Superintendências Regionais do Incra.....	175
Tabela 6.4 – Fases em que a LP tem sido expedida para os assentamentos.....	176
Tabela 6.5 – Opinião dos servidores do Incra e dos órgãos ambientais a respeito das fases em que a LP já deveria ter sido expedida.....	177
Tabela 6.6 – Opinião dos servidores do Incra e dos órgãos ambientais quanto à melhoria da qualidade ambiental em decorrência do processo de licenciamento ambiental dos assentamentos.....	178
Tabela 6.7 – Denúncias de infrações ambientais nos assentamentos apresentadas no Incra e/ou no órgão ambiental.....	179
Tabela 6.8 - Principais problemas/gargalos que dificultam o processo de melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos de Reforma Agrária.....	183

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1 – Distribuição dos entrevistados nos assentamentos.....	123
Gráfico 5.2 - Faixa etária dos entrevistados.....	123
Gráfico 5.3 – Grau de escolaridade dos entrevistados.....	124
Gráfico 5.4 – Naturalidade dos entrevistados.....	125
Gráfico 5.5 – Número de primeiros ocupantes e terceiros por assentamento.....	126
Gráfico 5.6 – Atividade econômica do Chefe de Família antes de ser assentado.....	127
Gráfico 5.7 – Sistemas de plantio nos assentamentos.....	129
Gráfico 5.8 – Uso de adubo nos assentamentos.....	130
Gráfico 5.9 – Controle de pragas e doenças.....	131
Gráfico 5.10 – Controle de ervas-daninhas.....	132
Gráfico 5.11 – Mecanização nos assentamentos.....	133
Gráfico 5.12 – Uso de medicamentos nos animais.....	133
Gráfico 5.13 – Uso de vacinas nos animais.....	134
Gráfico 5.14 – Prestação de assistência técnica.....	135
Gráfico 5.15 – Atividades desenvolvidas no lote direcionadas apenas para a subsistência das famílias.....	136
Gráfico 5.16 – Principal fonte de renda das famílias.....	137
Gráfico 5.17 – Segunda maior fonte de renda das famílias.....	138
Gráfico 5.18 – Terceira maior fonte de renda das famílias.....	138
Gráfico 5.19 – Renda familiar em relação ao atendimento das necessidades básicas.....	139
Gráfico 5.20 – Qualidade de vida atual em relação a que a família tinha antes de vir para o assentamento.....	140
Gráfico 5.21 – Área desmatada no período .....	145
Gráfico 5.22 – Desmatamento, exploração de madeira, produção de carvão e realização de queimadas nos últimos 12 meses.....	148
Gráfico 5.23 – Situação das áreas de preservação permanente dos lotes.....	150
Gráfico 5.24 – Presença de erosão nos lotes.....	151

Gráfico 5.25 – Conhecimento sobre legislação ambiental referente às áreas de preservação permanente e de reserva legal.....	154
Gráfico 5.26 – Escolha da melhor fazenda para ser objeto da reforma agrária.....	155
Gráfico 6.1 – Opinião sobre a atuação das Superintendências do Incra no que tange à área ambiental, na perspectiva dos asseguradores ambientais.....	180
Gráfico 6.2 – Opinião sobre a atuação dos órgãos ambientais no que tange aos aspectos ambientais dos assentamentos de reforma agrária, na perspectiva de servidores desses órgãos.....	180
Gráfico 6.3 – Opinião sobre o relacionamento entre o Incra e os órgãos ambientais, na perspectiva dos asseguradores ambientais das Superintendências Regionais do Incra.....	181
Gráfico 6.4 – Opinião sobre o relacionamento entre o Incra e os órgãos ambientais, na perspectiva de servidores desses órgãos.....	182

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abema – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente  
AIA – Avaliação de Impacto Ambiental  
ANA – Agência Nacional de Águas  
Anoter – Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras  
APP – Área de preservação permanente  
Ates – Assessoria Técnica, Social e Ambiental  
ATPF – Autorização para Transporte de Produtos Florestais  
CCB/PPG7 – Coordenação Brasileira do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil  
Cenaflor – Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal  
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico  
Cimas – Centros Irradiadores do Manejo da Agrobiodiversidade  
CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
Cnumad – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente  
Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
Cootradfe – Cooperativa de Trabalhadores da Reforma Agrária do DF e Entorno  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
DAI – Departamento de Articulação Institucional  
EIA – Estudo de Impacto Ambiental  
Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
Embrater – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Esalq/USP – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo  
FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations  
FBOMS – Fórum Brasileiro de Organizações não-governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento  
Fetagri – Federação dos Trabalhadores na Agricultura  
Fetraf – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar  
Funbio – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade  
Gebam – Grupos Executivos de Terras do Baixo Amazonas  
GEE – Grau de Eficiência na Exploração da Terra  
Gestar – Programa de Gestão Ambiental Rural  
Getat – Grupos Executivos de Terras do Araguaia/Tocantins  
GT – Grupo de Trabalho

GUT – Grau de Utilização da Terra  
Ibama – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis  
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
Ibra – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços  
Idam – Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Estado do Amazonas  
Inkra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
Inda – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário  
Ipaam – Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas  
ITR – Imposto Territorial Rural  
LI – Licença de Instalação  
LIO – Licença de Instalação e Operação  
LO – Licença de Operação  
LP – Licença Prévia  
Maara – Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
Meaf – Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários  
MEPF – Ministério Extraordinário de Política Fundiária  
Mirad – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MPF – Ministério Público Federal  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PA – Projeto de Assentamento  
PAE – Projeto de Assentamento Agro-extrativista  
PAF – Projeto de Assentamento Florestal  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PDA – Plano de Desenvolvimento do Assentamento  
PDS – Projeto de Desenvolvimento Sustentável  
PIN – Programa de Integração Nacional  
PNMA – Programa Nacional de Meio Ambiente  
Pnuma – Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
PQA – Programa de Proteção e Melhoria da Qualidade Ambiental  
PRA – Plano de Recuperação do Assentamento  
Proambiente – Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural  
Probio – Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica  
Progestão – Projeto de Instrumentos de Gestão Ambiental  
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronera – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária  
Proterra – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste  
PU – Plano de Utilização  
Resex – Reserva Extrativista  
Rima – Relatório de Impacto Ambiental  
RL – Reserva Legal  
Seater – Secretaria Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Sema – Secretaria Especial de Meio Ambiente  
Semam – Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República  
Seprof – Secretaria de Extrativismo e Produção Familiar  
Sipra – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária  
Sisnama – Sistema Nacional de Meio Ambiente  
Snuc – Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
SPSS – Statistical Package for the Social Sciences  
SQA – Secretaria de Qualidade Ambiental  
STR/PF – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Presidente Figueiredo  
Sudepe – Superintendência de Desenvolvimento da Pesca  
Sudhevea – Superintendência de Desenvolvimento da Borracha  
Supra – Superintendência de Política Agrária  
SVS/MS – Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde  
TAC – Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta  
UDR – União Democrática Ruralista  
UHE – Usina Hidrelétrica  
VTI – Valor Total do Imóvel  
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

## INTRODUÇÃO

Historicamente, a Política de Reforma Agrária teve como foco os aspectos socioeconômicos da questão fundiária, sem maiores preocupações com o meio ambiente. Isso resultou em práticas institucionais e produtivas que geram ou desconsideram a degradação ambiental nos assentamentos de reforma agrária, fomentando muitas críticas a essa política.

Com a incorporação das questões ambientais nas ações do Estado, entretanto, a Política de Reforma Agrária também começou a inserir esta preocupação e, pelo menos, no âmbito do discurso, a variável ambiental passou a ser incorporada. No entanto, torna-se necessário, verificar em que medida o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), principal órgão executor da política agrária, está realmente internalizando a dimensão ambiental em suas práticas cotidianas.

Este estudo pretende contribuir nesse sentido e tem como objetivo geral avaliar a interface da Política Ambiental com a Política de Reforma Agrária. Para tanto, tem como objetivos específicos:

- 1) Caracterizar a evolução da dimensão ambiental nas práticas de reforma agrária;
- 2) Verificar como a questão ambiental está sendo tratada no processo de obtenção de terras e implantação dos assentamentos;
- 3) Caracterizar o processo de licenciamento ambiental dos assentamentos rurais;
- 4) Identificar práticas de gestão ambiental entre os assentados.

A reforma agrária tem sido realizada à custa de um passivo ambiental significativo. Esse passivo é resultante tanto da seleção de terras com degradação ambiental como da escolha de áreas onde o desmatamento é necessário para a implantação dos sistemas produtivos (SPAROVEK, 2003). Em decorrência disso, essa política vem sendo indicada como grande responsável pelo avanço do desmatamento em áreas de florestas nativas (SILVA, 2003; GUERRA, 2002).

Há, portanto, um descompasso entre as políticas públicas direcionadas para as questões agrárias e aquelas voltadas à dimensão ambiental (CURADO, 2004). Não apenas o setor público, mas também os diversos atores envolvidos têm dificuldades para pensar as duas políticas de uma forma integrada (MUCHAGATA et al., 2003). Há situações em que se torna muito difícil compatibilizar os interesses dos movimentos ambientalistas e dos movimentos sociais de luta pela terra.

De um lado, estão os anseios de solução dos problemas advindos da carência acumulada, da demanda reprimida de espaço para morar, de terra para produzir com autonomia, reproduzindo as condições de vida social; de outro a urgência de proteger ecossistemas frágeis do ponto de vista do seu equilíbrio e da sua capacidade de reprodução, valiosos como reserva de biodiversidade e recursos genéticos para a humanidade e a vida no planeta (ESTERCI, 2003:10).

Entre as diversas iniciativas governamentais direcionadas à gestão ambiental da reforma agrária, Lopes & Garcia (2003) apontam que a mais importante foi a aprovação pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) de uma resolução que determina os procedimentos para o licenciamento ambiental dos projetos de reforma agrária. Essa resolução (de número 289) foi aprovada em 2001 e estabelece a necessidade de concessão de licença prévia para a criação de assentamentos e da concessão de licença de instalação e operação para aqueles que já haviam sido criados. Há, entretanto, posicionamentos diversos a respeito do licenciamento ambiental para os projetos de assentamento. O trecho a seguir representa um exemplo:

[...] uma nuvem, pintada de verde para que passe despercebida, ameaça o horizonte da luta pela reforma agrária e pela criação de assentamentos rurais que possa dar dignidade às famílias assentadas pela vida e pelo trabalho na terra. Trata-se da legislação ambiental que, sob o pretexto expresso de regular as atividades agrossilvopastoris, aponta os assentamentos rurais como atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente e, como tais, subordinadas a um duro processo de licenciamento ambiental (FERREIRA NETO, 2006:1-2).

Apesar do conflito existente entre as ações de reforma agrária e a premente necessidade de preservação ambiental, é preciso reconhecer que as questões ambientais e agrárias estão, de uma forma ou de outra, inter-relacionadas. Castanho Filho (1986) destaca que os principais problemas que permeiam ambas as questões têm origem no padrão de desenvolvimento capitalista adotado no Brasil, que agravou as situações de pobreza e de degradação ambiental existentes no País.

Em virtude disso, não se pode tratar as duas questões de forma separada. Não se deve pensar que a derrubada das matas, para possibilitar a produção de alimentos, irá resolver a questão agrária. Esse pensamento se constitui numa visão imediatista que irá piorar não somente o quadro ambiental, como também as perspectivas de uma vida futura (CASTANHO FILHO, 1986). É importante destacar que, em diversos momentos na História, houve um

agravamento da pobreza quando os recursos naturais foram explorados até a sua exaustão. Em função disso, muitos “com terra” transformaram-se em “sem terra” (SCHÄFFER, 2003).

Dessa forma, segundo Castanho Filho (1986:15) para resolver a questão social é necessário:

[...] promover profundas mudanças estruturais na economia e na sociedade, que permitam uma distribuição mais equânime da riqueza gerada e não tentar distribuir pobreza através do agravamento das condições ambientais, por mais boa-fé que essas propostas encerrem. É preciso que fique claro que as duas questões têm origem comum e só se resolverão pelo equacionamento de suas causas últimas e não apenas de seus sintomas. Resolver a questão agrária às expensas do ambiente é algo que provavelmente jamais poderá ser reparado, gerando um processo autodestruidor irreversível.

Em decorrência disso, para que a integração do homem ao campo ocorra de maneira perene e que seja mantida a capacidade produtiva da terra para o produtor e as futuras gerações, é necessário pensar na distribuição da terra sem desconsiderar a preservação ambiental (CHAVES, 2001). Para que haja um desenvolvimento sustentável, a questão agrária e a questão ambiental precisam andar numa mesma direção.

Tendo em vista que tanto os ambientalistas, como as organizações que lutam pela terra, buscam a melhoria da qualidade de vida, ambos precisam ser capazes de firmar alianças e definir estratégias em comum para serem mais eficientes. Quando separados, fragilizam-se e, assim, ficam com menores chances de alcançar seus objetivos (AMORIM, 1992).

O presente estudo avalia em que medida está acontecendo a aproximação entre a questão ambiental e as ações implementadas pelo principal órgão executor da reforma agrária no Brasil. A caracterização dessa aproximação, por meio da contribuição dos mais diversos atores, poderá servir de subsídios para a formulação de novas estratégias ou para o aprimoramento das já existentes.

A Dissertação foi estruturada em duas partes. A primeira parte, denominada **Reforma Agrária e Meio Ambiente: marcos de referência**, está dividida em três capítulos: 1) Política de Reforma Agrária; 2) Política Ambiental e 3) Sustentabilidade no Meio Rural. A segunda parte, denominada **Gestão Ambiental na Reforma Agrária**, é composta de mais três capítulos: 4) Questão Ambiental na Reforma Agrária; 5) Assentamentos Rurais: estudos de caso e 6) Incri e Órgãos Ambientais.

O primeiro capítulo descreve a evolução histórica da reforma agrária no Brasil e apresenta, de forma resumida, os resultados dessa política em termos sociais, econômicos e

ambientais. Foi elaborado a partir de dados secundários, obtidos por meio de revisão de literatura.

O segundo capítulo trata da evolução da questão ambiental nas ações do Estado brasileiro e apresenta alguns dos principais instrumentos de gestão ambiental, instituídos pela Política Nacional de Meio Ambiente. Foi construído somente por meio de referências bibliográficas.

O terceiro capítulo faz uma abordagem sobre o paradigma da sustentabilidade e a relação entre pobreza e meio ambiente. Além disso, aponta o processo de modernização da agricultura no Brasil como uma das causas da degradação ambiental e da pobreza rural no País e assinala alguns caminhos para a construção de um novo modelo agrícola que seja sustentável. A elaboração desse capítulo também teve como base apenas dados secundários.

O quarto capítulo trata do processo histórico e atual de inclusão da variável ambiental nas ações de reforma agrária, com apresentação das principais ações que estão sendo desenvolvidas por entidades públicas e não-governamentais que atuam em âmbito nacional. Além da obtenção de dados secundários junto a referências bibliográficas e fontes documentais, para a elaboração desse capítulo, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com alguns atores de diversas instituições ligadas à questão ambiental e à questão agrária.

Para a definição dos atores a serem entrevistados, foi feito primeiramente um levantamento das principais entidades que participaram do processo de elaboração da Resolução Conama 289 e/ou do processo de assinatura e implantação do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento. Após a escolha das entidades, procurou-se entrevistar os atores que estavam mais envolvidos com essa temática.

O quinto capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo realizada em nove assentamentos de reforma agrária, localizados nos estados do Acre, Amazonas, Goiás e Minas Gerais. A base para a elaboração desse capítulo são os dados primários obtidos nos questionários aplicados com os assentados, por meio de entrevistas. Além da caracterização da situação encontrada nos assentamentos, procurou-se analisar se o licenciamento ambiental e a implantação de projetos diferenciados conduziram a uma melhoria da qualidade ambiental em alguns dos assentamentos estudados.

O sexto capítulo trata das ações que estão sendo desenvolvidas nas Superintendências Regionais do Incra e nos órgãos ambientais, no que tange à questão ambiental dos projetos de reforma agrária. Nesse capítulo são apresentados os principais problemas que dificultam o

processo de melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos e são enumeradas algumas propostas para que a Política de Reforma Agrária respeite de fato a variável ambiental.

As informações apresentadas no sexto capítulo resultaram da aplicação de questionários com diversos servidores dessas instituições. Foram enviados questionários, principalmente por meio de correio eletrônico, para as Superintendências Regionais do Incra e para os órgãos ambientais em todos os estados. Apenas para a Superintendência Regional do Incra de Roraima não foram enviados questionários, pois na data da pesquisa o servidor responsável pela área ambiental estava sendo substituído e, além disso, essa Superintendência não estava realizando desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária. Do total de questionários enviados, aproximadamente 63% foram respondidos.

Quanto ao período de coleta de dados primários, as entrevistas estruturadas com os assentados ocorreram no quarto trimestre de 2005 e no primeiro trimestre de 2006. As entrevistas semi-estruturadas para a construção do quarto capítulo, bem como a aplicação de questionários com servidores do Incra e dos órgãos ambientais foram realizadas, em sua maioria, no segundo trimestre de 2006.

Ao final da Dissertação, são apresentadas as principais conclusões deste estudo. Os resultados da pesquisa demonstram o quão incipiente está sendo a inserção da variável ambiental nas ações de reforma agrária e apontam para a necessidade de mudanças na gestão ambiental dessa política. Além de mudanças no tratamento da dimensão ambiental, é preciso repensar a forma como está sendo executada a Política de Reforma Agrária, para que a mesma possa ser mais efetiva no combate à pobreza e contribuir de fato para a construção da sustentabilidade no meio rural.

## **PARTE I – REFORMA AGRÁRIA E MEIO AMBIENTE: MARCOS DE REFERÊNCIA**

### **1. POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA**

#### **1.1. QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA**

Desde o descobrimento até a independência, a ocupação do território brasileiro foi baseada na Concessão de Sesmarias (imensas glebas de terras) aos senhores de posses vinculados à Coroa Portuguesa. A estrutura fundiária brasileira nasce, portanto, baseada na grande propriedade rural, no latifúndio (GUEDES PINTO, 1996). Esses três séculos de concentração da terra nas mãos de um pequeno número de famílias foram determinantes na definição da situação agrária do Brasil.

No período de 28 anos após a Independência (1822), homens livres ocuparam áreas de terras devolutas<sup>1</sup> sem, no entanto, provocar alterações significativas na estrutura fundiária. Ainda na fase do Império, em 1850, foi aprovada a Lei de Terras (Lei 601) que determinou que as terras devolutas somente poderiam ser adquiridas por meio da compra. Essa lei favoreceu a consolidação da grande propriedade rural. Além de as terras terem sido vendidas a preços elevados, por meio dessa lei foi fechada a principal via de ocupação de terra até então existente, o regime de posse, também chamado de direito de usucapião (VEIGA, 1990).

Em seguida, o País atravessou alguns momentos significativos de sua história, como o início do processo de eliminação do trabalho escravo (1851) e a abolição da escravatura (1888), sem que tenha havido qualquer mudança significativa na distribuição da propriedade da terra. Entretanto, algumas personalidades que se destacaram no período, inclusive de postura conservadora como José Bonifácio de Andrada e Silva, já falavam da necessidade de facilitar o acesso à terra, a fim de estimular a abertura social e o progresso econômico (GUEDES PINTO, 1996; VEIGA, 1990).

Após a Proclamação da República, o período conhecido como República Velha (1889-1930) foi dominado pela oligarquia cafeeira, sendo que a mão-de-obra do setor agrícola era exercida predominantemente por imigrantes europeus e japoneses. Nessa época, embora tenha

---

<sup>1</sup> Terras devolutas podem ser definidas como aquelas que pertencem ao Estado, sem que tenham algum uso público já determinado.

havido um aumento do número de proprietários rurais, não houve também mudança substantiva na estrutura agrária. A Revolução de 1930, que finaliza esse período, provoca a queda da oligarquia cafeeira, impulsiona o processo de industrialização, introduz a legislação trabalhista, mas mantém inalterada a estrutura fundiária (SPAROVEK, 2003).

Após a Revolução de 1930 e de forma mais sistemática nos anos 1960, a construção teórica e política da “Questão Agrária” no pensamento econômico acontece em torno de quatro principais eixos de reflexão: 1) Partido Comunista Brasileiro (PCB); 2) Setores Reformistas da Igreja Católica; 3) Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e 4) Economistas Conservadores (DELGADO, 2005).

### 1) Partido Comunista Brasileiro (PCB)

Os principais intelectuais agrários do PCB – Caio Prado Jr, Alberto Passos Guimarães e Ignácio Rangel<sup>2</sup> – protagonizaram o debate da questão agrária nos anos 1960, no campo marxista (DELGADO, 2005).

Para Alberto Passos Guimarães, a origem do problema agrário estava nos obstáculos à transformação da agricultura de uma economia de subsistência para uma economia de mercado. Esses obstáculos eram representados pela herança do latifúndio feudal/colonial em nosso país. As relações ‘caducas’ de produção, oriundas do monopólio da terra e do poder extra-econômico dos latifundiários, limitavam o desenvolvimento industrial e a expansão do mercado interno. A superação da incompatibilidade entre a estrutura agrária arcaica e o desenvolvimento capitalista, segundo Guimarães, passava pela reforma agrária que deveria buscar a eliminação do latifúndio improdutivo e atrasado (KAGEYAMA, 1993). O trecho a seguir ilustra a opinião desse autor:

Usando exclusivamente em seu benefício esse duplo monopólio, o da propriedade e o da renda agrária, o sistema latifundiário transfere para o povo as sobrecargas do processo espoliativo resultantes da pressão baixista, sobre os preços dos produtos primários, exercidas pelos trustes estrangeiros. E torna-se responsável, como intermediário e como fator, pelo retardado e insuficiente desenvolvimento do mercado interno, pelo irrisório poder aquisitivo das populações rurais e até mesmo das populações urbanas. [...] Devido a todos esses motivos, a agricultura brasileira [...] permanece em situação de espantoso atraso (GUIMARÃES, 1977:203).

---

<sup>2</sup> Para maiores detalhes a respeito da percepção desses atores sobre a reforma agrária ver: 1) RANGEL, Ignácio (1961) “Questão Agrária Brasileira”; 2) GUIMARÃES, Alberto Passos (1963), “Quatro Séculos de Latifúndio”; 3) PRADO Jr., Caio (1979) “A Questão Agrária no Brasil”.

Em virtude da situação de atraso em que se encontrava a agricultura brasileira, Guimarães (1977:249) aponta que:

[...] não tem mesmo o menor sentido falar-se em provocar ou implantar a Revolução Tecnológica em nossa agricultura, antes da execução, com as características exigidas pelas grandes dimensões demográficas e territoriais peculiares a nosso País, de uma completa e profunda Reforma Agrária (GUIMARÃES, 1977:249).

Na opinião de Caio Prado Jr., a concentração e o monopólio da terra impediam parte da população de exercer livremente suas atividades e, por isso, eram apontados como causa da miséria da população rural no Brasil. Para esse autor, entretanto, constituía-se em erro grave interpretar o atraso e as formas de exploração vigentes na agricultura como ‘restos feudais’ por dois motivos principais. O primeiro relaciona-se ao fato de que o trabalho escravo e o caráter mercantil da economia demonstravam a não existência do feudalismo na origem das relações de produção no Brasil. O segundo motivo refere-se ao erro político que essa visão representava, na medida em que os pontos centrais da questão agrária (concentração fundiária, exploração dos trabalhadores, desamparo legal e baixos níveis de renda) eram fenômenos próprios do capitalismo (KAGEYAMA, 1993).

A solução da questão agrária, para Prado Jr., estava relacionada à melhoria das condições de emprego da população rural e não na realização de uma reforma agrária generalizada e de caráter camponês (KAGEYAMA, 1993). Considerando que havia uma tendência crescente ao assalariamento da força de trabalho rural, o enfoque desse autor estava na defesa da legislação social-trabalhista, enquanto a reforma agrária assumia um papel secundário (DELGADO, 2005). Para exemplificar essa prioridade de Prado Jr. à questão trabalhista, pode-se citar a seguinte afirmação do autor na década de 1960<sup>3</sup>:

No mesmo sentido, isto é, da elevação dos padrões do trabalhador rural, bem como da divisão da propriedade que constitui novo impulso para aquela elevação, atuará naturalmente também toda ação direta dirigida para a melhoria das condições de vida do trabalhador empregado, seja qual for a sua condição: assalariado, semi-assalariado ou assimilado ao assalariado. Nesse terreno, a extensão da legislação social ao campo, constitui fator essencial. Mas ainda mais que medidas legais, será de decisivos efeitos a luta dos trabalhadores por suas reivindicações imediatas. [...] Mas para que a luta dos trabalhadores seja eficaz, faz-se necessária uma legislação e ação administrativas que garantam efetivamente aos trabalhadores rurais, os direitos de livre associação, organização sindical e greve, o que de fato, na generalidade do campo brasileiro, ainda não existe (Prado Jr., 1979:84).

---

<sup>3</sup> Embora o trecho citado tenha sido extraído do Livro de Prado Jr., “A Questão Agrária no Brasil”, publicado em 1979, o capítulo de onde foi retirado esse trecho foi publicado originalmente na Revista Brasiliense, n.28, mar./abr. 1960.

O centro da questão agrária, para Ignácio Rangel, não estava no problema fundiário e sim no excesso de força de trabalho, gerada na transição do complexo rural para uma agricultura capitalista e uma economia industrializada. Segundo Rangel, havia um descompasso na realocação da população que estava anteriormente ocupada no complexo rural. Tendo em vista a existência dessa ‘superpopulação’, uma solução apontada por esse autor, era buscar recompor a economia natural de pequena escala, com o intuito de garantir ao menos a subsistência dessa população, por meio de pequenos lotes que não se limitavam às zonas rurais e atendiam também às periferias urbanas (KAGEYAMA, 1993).

## 2) Setores Reformistas da Igreja Católica

A Doutrina Social da Igreja Católica exerceu influência social e política no que tange à reforma agrária<sup>4</sup>. O pensamento católico sobre a questão agrária surge por meio das declarações dos seus Bispos, das Cartas Pastorais e nas Encíclicas Sociais do Vaticano, onde se busca aplicar a Doutrina Social da Igreja em oposição à realidade agrária de grave injustiça e exclusão social (DELGADO, 2005).

Havia certa disputa de espaço com a esquerda e, por isso, estratégias de organização dos trabalhadores rurais para a defesa da reforma agrária foram assumidas também pela Igreja. Essa instituição passou a exercer um relevante papel na luta pela organização do sindicalismo rural brasileiro. Além disso, a Igreja influenciou na formulação do conceito do direito da propriedade fundiária, legitimado pelo princípio da função social da terra. Esse princípio veio substituir a velha tradição do direito de propriedade, oriundo da Lei de Terras de 1850, que tratava a terra como uma simples mercadoria (DELGADO, 2005).

## 3) Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)

A tese central defendida pela Cepal e protagonizada no Brasil por Celso Furtado apontava o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial como um problema estrutural do setor agrícola. Diante disso, defendia-se a necessidade de uma mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo. Era atribuída ainda ao setor agrícola uma tendência a gerar tensões inflacionárias e crises

---

<sup>4</sup> De acordo com Scolese (2005), a primeira manifestação da Igreja em favor da reforma agrária no Brasil, ocorreu em 1950, por meio da carta do bispo de Campanha (MG), Dom Inocêncio Engelke, intitulada “Conosco, Sem Nós ou Contra Nós se Fará a Reforma Agrária”.

freqüentes no abastecimento de alimentos (DELGADO, 2005). O trecho a seguir extraído da obra *Formação Econômica do Brasil*, editada pela primeira vez em 1959, aponta uma das visões de Furtado a respeito da questão agrária.

[...] Quando se observa em uma ampla perspectiva a organização da agricultura brasileira, percebe-se claramente nela um elemento invariante, que é o sistema de privilégios concedidos à empresa agro-mercantil [...]. Esse sistema de privilégios, que se apoiava inicialmente na escravidão, pôde sobreviver em um país de terras abundantes e clima tropical graças a uma engenhosa articulação do controle da propriedade da terra com a prática da agricultura itinerante. A sua sobrevivência está assim diretamente ligada à persistência de formas predatórias de agricultura e é uma das causas primárias da extrema concentração da renda nacional. Sem um tratamento de fundo desse problema, dificilmente desenvolvimento significará no Brasil mais do que modernização de uma fachada, à margem da qual permanece a grande massa da população do país (FURTADO, 1972:121-122).

#### 4) Economistas Conservadores

Esse grupo refletia o pensamento econômico conservador em assuntos agrários e polemizava contra as teses em prol da reforma agrária. Destacavam-se como protagonistas alguns economistas da USP, liderados pelo professor e depois Ministro da Fazenda Antônio Delfim Netto. Os economistas conservadores refutavam a tese da Cepal sobre a rigidez da oferta agrícola e defendiam a tese da resposta funcional da oferta de alimentos às pressões da demanda (DELGADO, 2005).

Os economistas conservadores desconsideravam a estrutura fundiária e as relações prevalecentes no meio rural como um problema econômico relevante, uma vez que com a estrutura agrária vigente a agricultura foi capaz de cumprir com suas funções no desenvolvimento econômico: a) liberação de mão-de-obra para o setor industrial, sem diminuir a produção de alimentos; b) criação de mercado para os produtos industrializados; c) expansão das exportações; d) financiamento de parte da capitalização da economia (DELGADO, 2005).

A reforma agrária, portanto, era vista como prescindível e a questão agrária era analisada somente sob o prisma das funções da agricultura no desenvolvimento. As questões ético-sociais levantadas pela Doutrina Social da Igreja e a visão humanista de Caio Prado Jr. tampouco eram consideradas por esse pensamento conservador. A tese por eles defendida refere-se à modernização da agricultura sem a realização da reforma agrária (DELGADO, 2005).

Havia, portanto, muita divergência em torno da questão agrária. Após a elaboração da Constituição Federal de 1946 e até o final dos anos 1950, dezenas de projetos de lei de reforma agrária foram apresentados ao Congresso Nacional, mas nenhum foi aprovado (GUEDES PINTO, 1996). No final da década de 1950 e no começo da década de 1960, surgiram no campo militâncias políticas de trabalhadores rurais e movimentos sociais, como as Ligas Camponesas do Nordeste. Essas organizações passaram a contestar o grau de desigualdade social e de concentração fundiária existente no País e pressionaram o governo para a realização da reforma agrária (MIRALHA, 2006).

Nesse contexto, uma das primeiras ações tomadas em prol da questão agrária foi a criação, em 1962, da Superintendência de Política Agrária (Supra) e, em 1963, a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural. No início de 1964, o então Presidente João Goulart adotou algumas providências para tornar efetiva a desapropriação de terras, bem como propôs mudanças na Constituição para promover a reforma agrária (GUEDES PINTO, 1996). Essas medidas provocaram uma série de reações. Prado Jr. (1979) aponta que um dos fatores que estimulou o golpe militar foi o crescente interesse que a questão agrária começava a despertar e os primeiros sinais da pressão popular em torno da reforma das estruturas fundiárias e das relações de trabalho no campo.

Após o golpe de 1964, o debate político é interrompido e, aos poucos, o pensamento dos economistas conservadores vai se tornando hegemônico. As discussões passam a girar em torno das questões referentes à oferta e demanda de produtos agrícolas e seus efeitos sobre os preços, a taxa de emprego e o comércio exterior, enquanto as discussões sobre a estrutura fundiária e suas conseqüências perdem espaço (DELGADO, 2005).

Entretanto, em decorrência de pressões externas e do compromisso assumido com a assinatura da Carta de Punta del Este<sup>5</sup>, o novo governo militar teve que incluir a reforma agrária em sua agenda política. No dia 10 de novembro de 1964, foi aprovada a Emenda Constitucional que permitia à União realizar a desapropriação por interesse social. Logo após, no dia 30 de novembro de 1964, foi sancionada a Lei 4.504, que dispõe sobre o Estatuto da Terra. Em seguida, foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – Ibra e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – Inda (GUEDES PINTO, 1996).

---

<sup>5</sup> No artigo 6º deste documento, os países se comprometem a “impulsionar, respeitando as particularidades de cada país, programas de reforma agrária integral. (...) a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que (...) a terra se constitua para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade” (GUEDES PINTO, 1996:54).

Apesar do aparato jurídico e institucional criado a partir do golpe militar, a reforma agrária não foi de fato uma prioridade política. Embora o resgate das teses modernizantes dos conservadores tenha começado já no governo de Castelo Branco (primeiro governo militar) como forma de reação ao Estatuto da Terra, essa tendência se torna um projeto explícito quando Delfim Netto assume o Ministério da Fazenda em 1967. Inicia-se, então, a implementação do Sistema Nacional de Crédito Rural, como principal estratégia para fomentar a produção agropecuária (DELGADO, 2005).

Para o fortalecimento do processo de modernização da agricultura foi criada, em 1972, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e, em 1974, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). Essas instituições tiveram papel relevante na divulgação de novas tecnologias que possibilitaram o aumento da produtividade do setor agrícola (MENEGAL, 2002).

O período histórico de 1965 a 1982 constituiu a fase áurea de desenvolvimento da agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana, e com o setor externo. É importante destacar, no entanto, que essa modernização da agricultura deu-se sob forte intermediação financeira do Estado, além de ter nascido com a derrota do movimento de reforma agrária. Observa-se nesse processo de modernização “um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador” (DELGADO, 2005:21). As ações do Estado, nesse período, podem ser assim resumidas:

A atuação dos governos militares ocorreu de forma a controlar repressivamente o movimento sindical e prometer uma gradual incorporação dos trabalhadores rurais ao mundo dos direitos sociais e trabalhistas. A reivindicação pela execução da reforma agrária presente no Estatuto da Terra acabou sendo limitada pelo regime ditatorial, que imprimiu um contexto desfavorável à organização da sociedade civil como um todo. No que se refere à questão agrária, as determinações governamentais durante o período autoritário se pautaram pelo estímulo à colonização da região amazônica como principal alternativa para a ‘população excedente’, ao mesmo tempo em que oferecia uma política agrícola capaz de alavancar, via financiamentos e subsídios, a modernização tecnológica e comercial do setor agrícola [...] (BERGAMASCO & NORDER, 1995:170).

Embora a agricultura tenha passado por um processo intenso de transformação tecnológica, a estrutura agrária foi conservada, observando-se inclusive um agravamento do padrão injusto de distribuição da posse da terra. Nas zonas agrícolas de ocupação antiga, a expansão das culturas de exportação, como a cana-de-açúcar e a soja, favorecia que as pequenas unidades agrícolas fossem incorporadas às grandes fazendas. Em regiões de

fronteira agrícola como, por exemplo, no Norte do País, as políticas de incentivos fiscais possibilitaram a formação de imensas ‘sesmarias’, onde grandes empresas, muitas de propriedade estrangeira, passaram a ser proprietárias de imensas glebas na Amazônia (GRAZIANO NETO, 1982).

Em 1970, o Ibra e o Inda foram extintos e criou-se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A partir desse momento, vários programas especiais de desenvolvimento regional foram lançados como, por exemplo, o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra). Ambos os programas tiveram pequeno impacto, tendo em vista as metas e os recursos que foram gastos (SPAROVEK, 2003). Após quase uma década de atuação do Incra, constatou-se que o índice de Gini<sup>6</sup> da distribuição de terra tivera um ligeiro aumento, passando de 0,844, em 1970, para 0,859, em 1980 (HOFFMANN, 1982).

Em virtude do agravamento dos conflitos referentes à posse de terra no Norte do País, o governo do General João Figueiredo (1979-1985) instituiu o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (Meaf) e os Grupos Executivos de Terras do Araguaia/Tocantins – (Getat) e do Baixo Amazonas (Gebam). A atuação dessas instituições foi pouco significativa e concentrou-se mais na titulação de terras (GUEDES PINTO, 1996). De acordo com Lopes (1999), a criação do Meaf não trouxe a prometida paz no campo. Apesar da pressão dos trabalhadores rurais para que se apurasse a violência no meio rural, esse órgão cercava-se de pareceres técnicos que negavam a existência de conflitos.

No começo da década de 1980, há um esgotamento do ciclo de crescimento econômico e da ditadura militar, dando início a um novo arranjo de ordem econômica e política e a uma oxigenação das forças sociais. Ocorre uma ampla articulação dos movimentos sociais e entidades de assessoria agrária: surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) reorganiza-se, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) é fortalecida pela Igreja e várias organizações não-governamentais surgem em apoio à causa da reforma agrária (DELGADO, 2005).

Em abril de 1983, na cidade do Rio de Janeiro, o movimento sindical rural, setores da Igreja e outras entidades lançaram a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, que visava, dentre outros, esclarecer a população urbana das vantagens que a reforma agrária poderia

---

<sup>6</sup> O índice de Gini varia de zero a um. O valor “zero” representa uma situação hipotética em que todos têm a mesma quantidade de terra, enquanto que o valor “um” significa que todas as terras estão concentradas nas mãos de um só proprietário. Dessa forma, quanto mais próximo de “um” estiver o índice, maior será a concentração de terras.

trazer para o país. Essa campanha resultou em manifestações em quase todos os estados e representou um marco de um processo de ampla mobilização popular (SILVA, 1985).

Em 1985, com o fim do regime militar, a reforma agrária retorna novamente à agenda política e se torna parte do pacto formal que leva Tancredo Neves e, posteriormente, José Sarney à Presidência da República. Nasce então o I Plano Nacional de Reforma Agrária (1985-1988) e, em 1988, na elaboração da Constituição Federal, muda-se o estatuto da propriedade fundiária, legitimado pelo princípio da função social da terra (DELGADO, 2005).

Ainda no governo José Sarney, foi criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), em que o Incra ficou subordinado. Entretanto, nesse mesmo governo o Incra foi extinto, em 1987, sendo restabelecido em 1989 (SPAROVEK, 2003). É importante destacar que, ao longo da década de 1980, houve uma significativa ampliação e fortalecimento dos órgãos estaduais que tratam da questão fundiária, exercendo um papel relevante ao lado do Incra (GUEDES PINTO, 1996).

Com objetivo de articular diversas forças contra o movimento de reforma agrária foi criada, em 1985, a União Democrática Ruralista (UDR) (LOPES, 1999). Essa entidade conquistou espaço na mídia e elegeu representantes no Congresso. Defendendo o uso da força contra as invasões de terras, a UDR iniciou suas ações nos estados de Goiás, São Paulo e Minas Gerais e depois se espalhou por todo o país (SCOLESE, 2005).

Diante da forte oposição dos grandes proprietários rurais, representados principalmente pela UDR, além de compromissos assumidos pelo governo Sarney com a base ruralista<sup>7</sup>, o I Plano Nacional de Reforma Agrária esteve longe de atingir suas metas (MARQUES, 2004). Além disso, um outra vitória conseguida por esses atores foi na Constituinte, conforme afirma Scolese (2005:42):

Na Constituinte, a bancada ruralista, sob a vigilância da UDR e formada basicamente por integrantes de PFL, PMDB e PPB (hoje PP), conseguiu abafar a maioria dos avanços em prol da reforma agrária colocados no papel. A aprovação do artigo 185, que apontou as áreas produtivas como “insuscetíveis” de desapropriação, é considerada até hoje, além de proteção aos fazendeiros, a maior vitória da bancada ruralista na Constituinte. Sob pressão da UDR, o artigo praticamente anulou o 186, tido como pró-sem-terra e que sugere a desapropriação de áreas que não cumprem sua função social (produtividade e respeito às leis trabalhistas e ambientais).

No governo Collor (1990-1992), o Mirad foi extinto e o Incra voltou a ser subordinado ao Ministério da Agricultura, cujo nome foi mudado para Ministério da Agricultura, do

---

<sup>7</sup> Os ruralistas correspondem ao grupo de pressão que representa o interesse dos grandes proprietários de terras. Segundo Delgado (2005), a Bancada Ruralista detêm forte representação política estruturada em vários partidos, correspondendo de 1/4 a 1/3 do número de deputados e senadores.

Abastecimento e da Reforma Agrária (Maara). Nesse período, a implantação da reforma agrária foi paralisada, não ocorrendo nenhuma desapropriação de terra para essa finalidade (GUEDES PINTO, 1996; ABRAMOVAY, 1992).

Após o *Impeachment* de Collor, o governo Itamar Franco (1992-1994) procurou retomar a realização da reforma agrária. Em 1993, foi promulgada a Lei 8.629, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Na elaboração dessa lei, o Senado introduziu algumas emendas que modificavam alguns pontos que eram verdadeiros obstáculos à implementação de uma reforma agrária. Quando o projeto de lei retornou à Câmara, todas estas emendas foram rejeitadas devido à pressão direta dos ruralistas. Entretanto, o Presidente vetou os artigos que comprometiam a realização das mudanças em nossa estrutura fundiária e o texto ficou melhor que seu original (ABRAMOVAY, 1993).

Outro marco legal importante nesse governo foi a promulgação, em julho de 1993, da Lei Complementar 76, que dispõe sobre os procedimentos para conduzir a desapropriação de imóveis rurais. A partir dessa Lei, foi lançado um Programa Emergencial para assentar 80.000 famílias. Entretanto, mais uma vez, os resultados são irrisórios e nem a metade do número de famílias previsto na meta desse programa foi atendida (GUEDES PINTO, 1996).

No governo Fernando Henrique, após os massacres de camponeses em Corumbiara-RO (1995) e em Eldorado dos Carajás-PA (1996), foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) (SCOLESE, 2005). Posteriormente, foi instituído o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela reforma agrária e também pela agricultura familiar. Em virtude das pressões dos movimentos sociais e da opinião pública, nesse governo foram adotadas diversas medidas em prol da reforma agrária como, por exemplo, o aumento do número de desapropriações e a criação de linhas de crédito específicas para os assentados (SPAROVEK, 2003).

Nos oito anos do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi praticamente duplicada a área de terras destinadas à reforma agrária, de 2% para mais de 4% do território nacional (DELGADO, 2005). Apesar disso, o grau de desigualdade na distribuição da terra ainda manteve-se alto. Em estudo realizado pelo MDA e citado por SPAROVEK (2003), o índice de Gini para o Brasil em 2000 era de 0,802.

No governo Lula, as expectativas iniciais eram de um clima favorável para a reforma agrária. Foi elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária, que prevê não apenas a implantação de novos assentamentos, mas a reestruturação dos já existentes. Apesar disso, inicialmente houve uma desaceleração no processo de reforma agrária e, embora

posteriormente tenha aumentado o número de assentamentos, o governo tem recebido muitas críticas sobre sua atuação nessa área.

Segundo as entidades sociais que integram o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo<sup>8</sup>, no governo Lula houve um aumento da violência no meio rural e uma retração na reforma agrária (MENDES, 2005). Além disso, Carvalho (2005) afirma que as práticas governamentais desse governo continuam a exercitar uma política compensatória e populista de criação de assentamentos. Compartilhando da mesma opinião, Marques (2004:51) afirma:

O Governo Lula, sustentado por um partido originalmente de esquerda, de conhecido compromisso histórico com a bandeira da reforma agrária, tem se portado como se esta política já não tivesse mais a mesma importância de outrora. Semelhante ao Governo FHC, tem buscado ampliar o número de famílias atendidas por programas de caráter predominantemente assistencialista [...] em detrimento de uma atuação firme visando a efetiva inserção social da população mais pobre.

É importante destacar ainda a existência de diversos setores da sociedade que afirmam que a reforma agrária é um tema superado no Brasil e, por isso, não deve mais fazer parte da agenda política. Ainda na década de 1990, Guedes Pinto (1996) relacionava os principais argumentos desses setores que procuravam justificar que a reforma agrária não era mais necessária:

- 1) a sociedade brasileira é, em sua maioria, urbano-industrial;
- 2) o país não tem passado por crises de abastecimento, a não ser em períodos curtos devido a causas conjunturais;
- 3) as exportações de produtos primários continuam crescendo e as importações, com exceção do trigo, não são relevantes;
- 4) a agricultura se diversificou e modernizou e tem respondido com agilidade aos estímulos que lhe são oferecidos.

Dessa forma, pode-se dizer que o argumento principal se baseia no fato de que a produção agropecuária tem apresentado tal grau de eficiência que a realização de uma reforma agrária é, portanto, dispensável. Entretanto, conforme Guedes Pinto (1996) afirma, esses argumentos são falhos, na medida em que reduzem a questão agrária a um enfoque meramente produtivista e desconsideram os milhões de brasileiros que vivem em péssimas

---

<sup>8</sup> O Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo é formado por 45 entidades, entre organizações não-governamentais, movimentos sociais e sindicatos. Na página da Comissão Pastoral da Terra (CPT) ([www.cptnac.com.br](http://www.cptnac.com.br)), pode-se encontrar a relação de todas essas entidades.

condições de vida no meio rural ou em periferias de núcleos urbanos. Conforme Teixeira Netto (2001:57) afirma:

Se ainda estamos discutindo reforma agrária no Brasil, no início do século XXI, diante dos avanços sociais, políticos, científicos e tecnológicos, um retorno ao nosso passado histórico (à origem da propriedade rural, às capitâneas hereditárias, ao trabalho escravo, à falta de democratização no acesso à terra, às discriminações raciais e de sexo), nos levará às elites dirigentes que sempre procuraram dificultar a participação do povo no destino do país. Na sua mentalidade colonialista essa participação se configurava num favor e não em um direito, em uma obrigação.

De tudo que foi explicitado nesta seção sobre o processo histórico da questão agrária, deduz-se que a Política de Reforma Agrária foi, em geral, tratada de forma secundária. Em decorrência disso, seus resultados são um tanto quanto modestos. Na próxima seção, serão apresentados resumidamente os resultados dessa política em termos sociais, econômicos e ambientais.

## **1.2. ASSENTAMENTOS RURAIS**

Durante o governo militar, a principal marca das propostas de reforma agrária foi a colonização de espaços geográficos pouco ocupados e a Amazônia foi um dos focos desse processo. Na visão dos militares era necessário integrar a região amazônica ao resto do país. Para isso, além do fornecimento de subsídios ao grande capital privado, foi realizada a colonização desses espaços por populações oriundas de regiões densamente povoadas (Sul e Sudeste), ou de regiões que não propiciavam condições favoráveis para a sobrevivência humana, como o Nordeste (CURADO, 2004).

No entanto, o modelo de colonização adotado fez acirrar os conflitos já existentes nesses locais, que envolviam, de um lado, os ribeirinhos, seringueiros e indígenas e, de outro, os fazendeiros e os grandes empresários (CURADO, 2004). Além disso, a ocupação desordenada da Amazônia teve como consequência uma série de impactos ambientais ligados principalmente ao desmatamento. “Essa postura evidenciou ainda o ínfimo valor ecológico que a Região Amazônica possuía para os militares, pois a região foi sempre pensada como área de colonização e não área a ser preservada” (TAVARES, 2002:48).

Após o período da ditadura militar, a política de modernização da agricultura não foi interrompida. Entretanto, houve uma redução das práticas de colonização. Em decorrência do aumento da violência no campo, do fortalecimento de movimentos sociais

como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e da Elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária (1985), houve uma mudança estratégica no tratamento da questão agrária e foi dada prioridade ao processo de desapropriação das terras que não cumprissem com a sua função social (CURADO, 2004).

Após essa mudança estratégica no período de redemocratização do País e, em especial, nas últimas décadas do século XX, houve um aumento expressivo do número de assentamentos, como pode ser observado nas Tabelas 1.1, 1.2 e 1.3. É importante observar que os dados dessas tabelas, embora sejam dados oficiais obtidos junto ao Incra, os mesmos apresentam certa fragilidade, principalmente em decorrência da falta de acompanhamento dos assentamentos e da atualização constante do sistema de cadastro dessa Autarquia. Entretanto, esses dados servem para se ter uma idéia da evolução, em termos quantitativos, da reforma agrária no Brasil.

Conforme pode ser observado nas referidas tabelas, até setembro de 2005, numa área de aproximadamente 48 milhões de hectares, foram criados mais de 6.600 assentamentos de reforma agrária no Brasil, onde foram beneficiadas quase 600.000 famílias. As regiões Nordeste e Norte são as que apresentam os maiores números, a primeira destacando-se em número de assentamentos e em quantidade de famílias e a segunda destacando-se em área.

As Tabelas 1.1, 1.2 e 1.3 ilustram também a evolução da reforma agrária por períodos, mostrando a inexpressividade dessa política antes do Estatuto da Terra (1964), o enfoque na Região Norte durante a Ditadura Militar (1964-1985) e o aumento do número de assentamentos após a redemocratização do País.

Tabela 1.1 – Número de assentamentos implantados pela Política de Reforma Agrária no Brasil.

Regiões	Número <sup>9</sup> de assentamentos					Total por Região
	Antes de 1964	Ditadura Militar 1964-1985	Governo Sarney, Collor e Itamar 1985-1994	Governo FHC 1995-2002	Governo Lula 2003 até set. 2005	
Norte	1	26	190	800	199	1.216
Nordeste	3	13	336	2.301	594	3.247
Centro-Oeste	1	5	72	548	139	765
Sudeste	6	5	64	423	59	557
Sul	0	6	149	687	30	872
Brasil	11	55	811	4.759	1021	6.657

Fonte: Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra, em 06/09/2005.

<sup>9</sup> Os dados apresentados nas tabelas 2.1, 2.2 e 2.3 incluem todas as modalidades de assentamento criadas pelo INCRA, mas excluem os assentamentos criados pelos órgãos estaduais de terra.

É importante observar que o I Plano de Reforma Agrária que previa 1.400.000 famílias assentadas, no período de 1985 a 1990, não atingiu nem 10% de sua meta. O governo do Presidente Fernando Henrique, em seus dois mandatos, assentou mais do que o dobro do total de famílias dos períodos anteriores. Observa-se que no governo Lula, o número de famílias assentadas até setembro de 2005 estava bastante aquém da meta de assentar 400.000 famílias, conforme o II Plano Nacional de Reforma Agrária (Tabela 1.2).

Tabela 1.2 – Número de famílias assentadas pela Política de Reforma Agrária no Brasil.

Regiões	Número de famílias assentadas					Total
	Antes de 1964	Ditadura Militar 1964-1985	Governo Sarney, Collor e Itamar 1985-1994	Governo FHC 1995-2002	Governo Lula 2003 até set. 2005	
Norte	84	28.802	49.830	114.624	22.085	215.425
Nordeste	1.108	2.199	31.887	152.031	29.024	216.249
Centro-Oeste	0	3.227	10.283	60.513	9.858	83.881
Sudeste	9	684	5.052	20.557	2.397	28.699
Sul	0	323	6.247	21.662	2.776	31.008
Brasil	1.201	35.235	103.299	369.387	66.140	575.262

Fonte: Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra, em 06/09/2005.

Comparando as Tabelas 1.2 e 1.3, observa-se um aumento na área média ocupada por família no Governo Lula em relação ao Governo FHC. Esse aumento é observado mais especificamente na Região Norte, onde a área média ocupada por família era de 85,9 ha no Governo FHC e aumenta para 419,4 ha no Governo Lula.

Isso decorre do fato de que nesse último governo, foram criados na região Norte, em maior número, modalidades de assentamento diferenciadas<sup>10</sup>, como o Projeto Agroextrativista (PAE) e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS). Além disso, os beneficiários das Reservas Extrativistas (Resex), que são criadas pelo Ibama, passaram a ser reconhecidos como assentados da reforma agrária, conforme Portaria Interministerial N° 13, de 19 de setembro de 2002. Tanto o PAE, o PDS e a Resex possuem, em geral, a área por família muito superior à área média das parcelas dos demais projetos de assentamento.

<sup>10</sup> Essas modalidades diferenciadas de assentamento (PAE e PDS) serão tratadas com maior detalhe em capítulos posteriores (cap. 4 e cap. 5).

Tabela 1.3 – Área (ha) ocupada pelos assentamentos de reforma agrária no Brasil.

Regiões	Área ocupada por assentamentos					Total por Região
	Antes de 1964	Ditadura Militar 1964-1985	Governo Sarney, Collor e Itamar 1985-1994	Governo FHC 1995-2002	Governo Lula 2003 até set. 2005	
Norte	509.753	8.555.055	5.210.607	9.851.503	9.263.567	33.390.485
Nordeste	371.306	87.767	1.324.442	4.678.144	1.402.648	7.864.307
Centro-Oeste	111	243.712	559.254	3.891.190	437.845	5.132.112
Sudeste	47.400	20.685	178.505	780.284	81.964	1.108.838
Sul	0	9.301	143.165	481.952	61.792	696.210
Brasil	928.570	8.916.520	7.415.973	19.683.073	11.247.816	48.191.952

Fonte: Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra, em 06/09/2005.

Tão importante quanto verificar a quantidade de assentamentos que foram criados em todos esses anos é saber a qualidade dos mesmos. Embora o enfoque quantitativo predomine, alguns estudos têm sido desenvolvidos no sentido de averiguar a mudança na qualidade de vida das pessoas que são assentadas. Um estudo que merece ser citado é a pesquisa coordenada pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP), fruto de um Projeto de Cooperação Técnica entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Food and Agriculture Organization of the United Nations<sup>11</sup> (FAO), que foi realizada no ano de 2002.

Essa pesquisa procurou retratar temas relevantes ligados à qualidade da reforma agrária. Para isso, foram coletadas opiniões de representantes do setor público, dos trabalhadores assentados e das associações que os representam em 4.340 projetos de assentamento criados entre 1985 e 2001, perfazendo um total de 14.414 entrevistas. As Tabelas 1.4 e 1.5 apresentam alguns dos resultados obtidos nessa pesquisa. A Tabela 1.4 contém a explicação sobre os principais índices utilizados para avaliar a qualidade dos assentamentos, enquanto a Tabela 1.5 apresenta os valores médios obtidos para cada um desses índices.

<sup>11</sup> Em português, a FAO é conhecida como “Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação”.

Tabela 1.4 – Definição dos índices utilizados para avaliar a qualidade dos assentamentos.

ÍNDICES	SIGNIFICADO	FATORES
Qualidade de Vida	Avalia as condições de vida de quem está no projeto de assentamento, avaliando as questões ligadas à moradia e ao acesso a serviços de saúde e educação.	Condições de acesso Casas Definitivas Água Potável Esgoto Eletricidade Transporte Público Estradas Internas Ensino Fundamental Ensino Médio Saúde Regular Saúde Emergencial
Articulação e Organização Social	Avalia a forma com que o assentamento se organiza a fim de equacionar seus problemas de acesso a serviços e benefícios sociais, bem como para resolver seus problemas ligados à produção e à comercialização.	Parcerias Participação em Associações Participação em Cooperativas Parcerias com Agroindústria Produção Coletiva
Qualidade do Meio Ambiente	Avalia o estado de conservação das áreas ambientalmente protegidas por lei, bem como a existência de atividades que levem à melhoria ou à degradação ambiental.	Área de Preservação Permanente Área de Reserva Legal Extrativismo Ilegal Erosão Melhoria Ambiental
Ação Operacional	Avalia o cumprimento dos compromissos que o governo assume desde a implantação dos projetos de assentamento até a sua consolidação.	Titulação Casas Definitivas Água Potável Eletricidade Estradas Internas Crédito Instalação Crédito Habitação Pronaf- A

Fonte: Adaptação de SPAROVEK (2003).

Conforme pode ser observado na Tabela 1.5, os valores médios encontrados não denotam um grau elevado de qualidade de vida nos assentamentos, principalmente naqueles das regiões Norte e Nordeste. A região Sul é a que apresenta os maiores índices, exceto no que se refere ao Índice de Articulação e Organização Social, que é baixo em todo o país. Observa-se ainda uma ligeira melhoria nos índices para os projetos mais antigos, exceto no

Índice de Qualidade do Meio Ambiente. Isso demonstra que há um aumento da degradação ambiental nos assentamentos no decorrer dos anos.

Tabela 1.5 – Valores médios dos índices de avaliação da qualidade dos assentamentos.

Região	ÍNDICES*							
	Qualidade de Vida		Articulação e Organização Social		Qualidade do Meio Ambiente		Ação Operacional	
	I**	II***	I	II	I	II	I	II
Norte	42	49	38	41	63	61	32	42
Nordeste	54	62	40	43	63	60	45	64
Centro-Oeste	57	69	43	46	73	62	51	64
Sudeste	63	67	34	37	71	68	54	73
Sul	67	76	41	43	75	73	67	87
Brasil	54	63	40	42	66	64	46	64

Fonte: Adaptação de SPAROVEK (2003).

\* A amplitude de variação dos índices é 0 a 100. Quanto mais próximo de 100, mais próximo estará na situação ideal.

\*\*corresponde aos assentamentos mais novos, criados no período de 1995-2001.

\*\*\*corresponde aos assentamentos mais antigos, criados no período de 1985-1994.

Sparovek (2003) afirma que os dados obtidos nessa pesquisa mostram que a ação operacional do governo é pouco eficiente e, por isso, alguns milhares de brasileiros vivem em condições precárias nos assentamentos: faltam escolas, abastecimento de água, tratamento de esgoto, atendimento de saúde e transporte.

Um outro estudo que pode ser citado é o I Censo da Reforma Agrária, no qual foi realizado em conjunto com uma Pesquisa Amostral Socioeconômica dos assentamentos sob jurisdição do Incra. Esse trabalho é resultado de um Convênio entre o Incra e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e foi coordenado pela Universidade de Brasília, no período de outubro de 1996 a julho de 1997.

Os dados da Tabela 1.6 demonstram o quanto é baixo o nível de escolaridade dos assentados. Entretanto, como a tabela só representa os dados no âmbito nacional, não ficam evidenciadas as diferenças regionais. Na Região Nordeste, a maioria dos beneficiários enquadrou-se como analfabetos, enquanto a Região Sul apresentou o maior nível de escolaridade. Para exemplificar, o Ceará obteve uma taxa de analfabetos de 49,83% e no Rio Grande do Sul esse valor foi de 7,16% (SCHMIDT et al., 1998).

Tabela 1.6 – Escolaridade dos beneficiários da reforma agrária no Brasil.

<b>Escolaridade</b>	<b>Percentual de assentados</b>
Analfabeto	29,52 %
Alfabetização incompleta	9,89 %
Alfabetização completa	3,24 %
1ª a 8ª série do Ensino Fundamental	49,56 %
1º ao 3º ano do Ensino Médio	2,36 %
Superior incompleto	0,12 %
Superior Completo	0,19 %
Outros	0,08 %
Ausência de Resposta	5,05 %

Fonte: I Censo da Reforma Agrária, adaptado de SCHMIDT et al. (1998).

A Tabela 1.7 indica as principais atividades econômicas que eram exercidas pelos beneficiários da reforma agrária no Brasil na data da pesquisa. Conforme pode ser observado, mais de 80% dos assentados declararam ser agricultores/camponeses, pecuaristas e trabalhadores rurais.

Tabela 1.7 – Principais atividades dos beneficiários da reforma agrária no Brasil.

<b>Atividades Principais</b>	<b>Percentual de assentados</b>
Agricultor/ camponês	79,31 %
Pecuarista	2,81%
Trabalhador rural	4,48 %
Professora	0,27 %
Doméstica	3,55 %
Outras atividades	6,57 %
Sem informação	2,99 %

Fonte: I Censo da Reforma Agrária, adaptado de SCHMIDT et al. (1998).

Antes de serem assentados, mais de 60% dos beneficiários exerciam algumas dessas três atividades (agricultor/camponês; pecuarista ou trabalhador rural). Os demais desenvolviam diversas outras atividades, em geral de baixo retorno financeiro, como as que estão explicitadas na Tabela 1.8.

Tabela 1.8 – Atividades dos beneficiários no Brasil antes de serem assentados.

<b>Atividades Anteriores</b>	<b>Percentual de assentados</b>
Agricultor/ Camponês	53,96 %
Trabalhador Rural	8,31 %
Garimpeiro	1,48 %
Motorista	1,45 %
Pedreiro	1,42 %
Seringueiro	1,39 %
Bóia-fria	1,30 %
Capataz/ Vaqueiro	1,28 %
Diarista	1,08 %
Comerciante	0,98 %
Doméstica	0,89 %
Pecuarista	0,71 %
Carpinteiro	0,64 %
Servente	0,46 %
Professora Cursada	0,46 %
Tratorista	0,44 %
Mecânico	0,41 %
Administrador	0,38 %
Pescador	0,38 %
Professora Leiga	0,32 %
Servidor Público Civil	0,32 %
Comerciário	0,30 %
Vigilante	0,28 %
Madeireiro	0,27 %
Metalúrgico	0,27 %
Camelô/ Ambulante/ Vendedor	0,27 %
Marceneiro	0,27 %
Operador de Moto Serra	0,25 %
Outras atividades	20,03 %

Fonte: I Censo da Reforma Agrária, adaptado de SCHMIDT et al. (1998).

Quanto à moradia, a maioria dos beneficiários mora nos projetos de assentamento ou em suas vilas internas, incluindo as áreas comunitárias. Por outro lado, quase 16% dos beneficiários residem em núcleos urbanos (Tabela 1.9). Embora Schmidt et al. (1998) tenham ressaltado que existem projetos de assentamento que formaram pequenos núcleos urbanos dentro de seus limites, é bem possível que uma parcela significativa desses 16% residiam mesmo nas cidades próximas.

Tabela 1.9 – Locais de moradia dos beneficiários da reforma agrária no Brasil.

<b>Locais de Moradia</b>	<b>Percentual de assentados</b>
Parcela Rural	48,41 %
Parcela Para-rural	22,50 %
Núcleo Urbano	15,75 %
Área Comunitária	4,03 %
Fora do Estado	6,56 %
Não respondeu	2,75 %

Fonte: I Censo da Reforma Agrária, adaptado de SCHMIDT et al. (1998).

Um aspecto importante é verificar as condições de moradia dos beneficiários da reforma agrária. As Tabelas 1.10 e 1.11 mostram que as moradias nos assentamentos estavam bem aquém de uma situação razoável. Apenas 28,86% das habitações estavam em bom estado de conservação, conforme os parâmetros adotados pelos pesquisadores (SCHMIDT et al., 1998).

Tabela 1.10 – Estado de conservação das habitações nos assentamentos do Brasil.

<b>Estado de conservação</b>	<b>Percentual de assentados</b>
Bom	28,86 %
Regular	38,14 %
Precário	24,62 %
Não respondeu	8,38 %

Fonte: I Censo da Reforma Agrária, adaptado de SCHMIDT et al. (1998).

Os dados da Tabela 1.11 indicam que um grande número de beneficiários não tinham acesso às condições mínimas de segurança hidrossanitária. Mais uma vez, o Sul é a região que apresentou as melhores condições e o Norte é a que apresentou os menores índices. Quanto à água encanada, por exemplo, no Sul aproximadamente 26% dos beneficiários tinham acesso e no Norte esse percentual atingia apenas 7,97% (SCHMIDT et al., 1998).

Tabela 1.11 – Condições hidrossanitárias das habitações nos assentamentos do Brasil.

<b>Condições hidrossanitárias</b>	<b>Percentual de assentados</b>
Água encanada	13,05 %
Privada	9,20 %
Cisterna	19,80 %
Fossa	33,30 %
Banheiro	19,02 %

Fonte: I Censo da Reforma Agrária, adaptado de SCHMIDT et al. (1998).

A Tabela 1.12 indica algumas das tecnologias empregadas pelos assentados para sua produção agropecuária. Em geral, observa-se que a maioria dos assentados não utiliza as

tecnologias citadas. A prática mais difundida é o controle da sanidade animal; em segundo lugar, a utilização de sementes e mudas melhoradas; e em terceiro, o emprego de agrotóxicos. Nem a metade dos assentados, portanto, utiliza algumas das práticas mais difundidas no processo de modernização agrícola que é a combinação de variedades melhoradas, com o uso de fertilizantes e de agrotóxicos, por meio da mecanização.

Tabela 1.12 – Tecnologia utilizada nas práticas agropecuárias nos assentamentos do Brasil.

<b>Tecnologia</b>	<b>Percentual de assentados</b>
Sementes e mudas selecionadas	38,76%
Mecanização – tração animal	17,28 %
Mecanização – tração motora	20,25 %
Adubação química	20,85 %
Adubação orgânica ou verde	21,47 %
Agrotóxicos	34,48 %
Práticas de conservação do solo	9,97 %
Controle de sanidade animal	45,78 %

Fonte: I Censo da Reforma Agrária, adaptado de SCHMIDT et al. (1998).

Quanto à assistência técnica, a maioria dos assentados não recebia esse tipo de serviço quando foi realizada a pesquisa. Além disso, dentre os que recebiam assistência técnica, a maioria a considerava como de qualidade regular ou precária. Apenas 21,45% dos assentados afirmaram que a assistência técnica tinha um bom nível de atendimento (Tabela 1.13).

Tabela 1.13 – Opinião quanto ao nível de atendimento da assistência técnica nos assentamentos do Brasil.

<b>Opinião</b>	<b>Percentual de assentados</b>
Bom	21,45 %
Regular	18,87 %
Precário	16,78 %
Não recebiam assistência	42,90 %

Fonte: I Censo da Reforma Agrária, adaptado de SCHMIDT et al. (1998).

A análise da situação dos assentamentos com o emprego de médias e percentuais como as que foram mostradas acima, embora seja de grande importância, possui limitações para demonstrar a heterogeneidade das diversas situações que são encontradas nos assentamentos. Em pesquisa resultante de um Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO, foram estudados diversos projetos de assentamento com maior e menor nível de desenvolvimento e foram obtidos os principais fatores potencializadores e restritivos do desenvolvimento dos mesmos.

Na Tabela 1.14, encontra-se um resumo das principais características dos assentamentos pertencentes aos dois grupos: 1) assentamentos com maior desenvolvimento e 2) assentamentos com menor desenvolvimento. Na Tabela 1.15, estão explicitados os principais fatores que corroboraram para a situação de cada um dos grupos.

Tabela 1.14 – Síntese da situação socioeconômica dos grupos de assentamentos.

Itens	Situação dos Assentamentos	
	Com maior desenvolvimento	Com menor desenvolvimento
<b>Moradia</b>	- Boa a regular (madeira ou alvenaria).	- Regular a ruim (madeira ou taipa).
<b>Eletricidade</b>	- Praticamente todos têm acesso.	- Maioria não tem acesso.
<b>Eletrodomésticos</b>	- Maioria possui.	- Maioria não possui.
<b>Educação</b>	- Todos têm acesso ao Primário; - Maioria concluiu o Ensino Fundamental; - Acesso ao Ensino Médio, com limites.	- Maioria tem acesso ao Primário; - Poucos têm acesso ou concluem o Ensino Fundamental; - Acesso ao Ensino Médio muito limitado.
<b>Alfabetização</b>	- Programas em curso na maioria.	- Programas existentes em poucos.
<b>Saúde</b>	- Todos têm acesso, mesmo que no município.	- Nem todos têm acesso, devido às dificuldades de locomoção (estradas).
<b>Estradas internas</b>	- Regulares a boas, não comprometem o escoamento da produção.	- Péssimas a regulares e a maioria compromete o escoamento da produção.
<b>Estradas externas</b>	- Em boas condições.	- Péssimas a regulares, comprometendo o escoamento da produção.
<b>Transporte coletivo</b>	- Existente e freqüente na maioria.	- Inexistente e/ou sem freqüência na maioria.
<b>Renda monetária</b>	- Varia ½ a 10 sm**/mês, com média de 3 sm/mês.	- Varia de 0 a 2 sm/mês, com média de 0,6 sm/mês.

Fonte: GUANZIROLI et al. (1999).

\*\* sm – salário mínimo.

Tabela 1.15 – Síntese das características dos fatores que interferem no desenvolvimento dos grupos de Projetos de Assentamento.

Fatores	Característica dos Fatores nos Projetos de Assentamentos	
	Com maior desenvolvimento	Com menor desenvolvimento
<b>Quadro Natural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relevo plano a suave ondulado; disponibilidade de água; solos de fertilidade média a boa e de composição argilosa;</li> <li>- Poucas limitações no quadro natural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relevo suave ondulado a forte ondulado; problemas na disponibilidade de água; solos de baixa fertilidade e de composição arenosa;</li> <li>- Fortes limitações no quadro natural.</li> </ul>
<b>Origem e forma de ocupação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Predominância de assentados com tradição em gestão de unidades familiares;</li> <li>- Houve mobilização para conquista da terra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de mobilização para conquista da terra;</li> <li>- Casos excedentes de outros assentamentos;</li> <li>- Casos de regularização fundiária.</li> </ul>
<b>Entorno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fácil acesso aos municípios;</li> <li>- Economia agrícola local dinâmica, com a presença de agroindústrias ou com mercados consumidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificil acesso aos municípios;</li> <li>- Economia agrícola local pouco dinâmica, com poucas/ ausência de agroindústrias e inexistência/ sem ligação com mercados consumidores próximos.</li> </ul>
<b>Sistema de Produção</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produção majoritária voltada para o mercado e para a obtenção de renda monetária;</li> <li>- Sistemas adaptados à agricultura familiar e com maiores níveis de produtividade;</li> <li>- Integração a agroindústrias locais/ regionais e/ou inovadores aos produtos preexistentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produção majoritária voltada para subsistência familiar;</li> <li>- Baixa integração com o mercado local;</li> <li>- Sistemas não adaptados à produção familiar;</li> <li>- Baixa produção e baixa produtividade.</li> </ul>
<b>Organização Produtiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presente em 50% dos assentamentos;</li> <li>- Atua majoritariamente na produção e pouco na comercialização e agroindustrialização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Praticamente inexistente;</li> </ul>
<b>Crédito Rural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiveram acesso a quase todas as modalidades de crédito da reforma agrária e de alguns programas estaduais;</li> <li>- Boa aplicação do crédito e melhor resposta pela ajuda da Assistência Técnica e do quadro natural;</li> <li>- Baixa/inexistência de inadimplência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maioria não recebeu todas as modalidades de créditos da reforma agrária, com pouco ou nenhum acesso a créditos de programas estaduais;</li> <li>- Aplicação pouco eficiente, sendo que muitos precisaram utilizá-lo para manutenção familiar;</li> <li>- Alta inadimplência.</li> </ul>

Tabela 1.15

(continuação)

Fatores	Característica dos Fatores nos Projetos de Assentamentos	
	Com maior desenvolvimento	Com menor desenvolvimento
<b>Assistência Técnica</b>	- Quase todos tiveram acesso, pelo menos em uma parte do projeto; - Contribuiu para incorporar novas tecnologias; - Maior comprometimento dos técnicos.	- Maioria não teve acesso, quando houve ficou restrita aos projetos de créditos; - Pouco comprometimento dos técnicos.
<b>Organização Política</b>	- Integração a movimentos sociais; - Associações locais de representação fortes e atuantes.	- Pouca integração a movimentos sociais; - Associações locais de representação pouco atuantes e com problemas de gestão interna.
<b>Relações Institucionais</b>	- Mantém boas relações com o poder público local; - Contaram com maior apoio dos órgãos federais e estaduais.	- Fraca relação com o poder público local; - Apoio insuficiente e tardio dos órgãos federais e estaduais.
<b>Renda Agrícola</b>	- Todos têm garantida a subsistência familiar; - Quase todos obtêm renda monetária do lote; - Pouca ou nenhuma renda não agrícola.	- Subsistência não garantida em alguns assentamentos, com presença de fome e/ou desnutrição; - A maioria não obtém renda monetária; - Muitos vendem mão-de-obra para garantir a subsistência.

Fonte: GUANZIROLI et al. (1999).

Segundo Guanziroli et al. (1999), o sucesso de um projeto de assentamento não pode ser verificado apenas pela sua infra-estrutura social, mas também pelas condições que os beneficiários têm para avançar economicamente, por meio da evolução de seu sistema de produção. Esse aspecto foi considerado para a definição dos principais fatores potencializadores e restritivos para o desenvolvimento dos assentamentos, conforme mostrados na Tabela 1.16.

Tabela 1.16 – Fatores potencializadores e restritivos do desenvolvimento dos assentamentos.

Principais Fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos em ordem de importância	
Potencializadores	Restritivos
1) Presença de crédito; 2) Quadro Natural (incluindo a organização de seu uso); 3) Entorno econômico produtivo e/ou consumidor; 4) Organização da produção; 5) Assistência Técnica	1) Quadro Natural; 2) Infra-estrutura deficiente (principalmente estradas precárias); 3) Falta de Assistência Técnica; 4) Inexistência de organização produtiva e política entre os assentados; 5) Falta ou demora no acesso ao crédito.

Fonte: Adaptação de GUANZIROLI et al. (1999).

Embora a Tabela 1.16 relacione os fatores em ordem de importância, vale ressaltar que os mesmos são interdependentes. Embora o crédito tenha sido citado como o principal potencializador do desenvolvimento dos assentamentos, de nada adiantará o crédito se o mesmo encontrar um ambiente desfavorável para sua correta utilização como, por exemplo, limitações naturais severas, infra-estrutura deficiente, falta de assistência técnica ou de experiência anterior dos assentados, dentre outros.

Vale ressaltar a importância que o quadro natural assume para o sucesso dos assentamentos. Segundo Guanzioli et al. (1999), todos os assentamentos estudados que tinham maior desenvolvimento apresentaram um bom quadro natural, com no máximo algumas pequenas limitações que eram passíveis de serem minimizadas. Nesses assentamentos, o quadro natural potencializou a implementação de sistemas produtivos mais rentáveis e voltados ao mercado, a produção de um bom nível de subsistência familiar, o uso do crédito, o uso da mão-de-obra da família e uma maior sustentabilidade e menor variação dos sistemas produtivos.

Por outro lado, o quadro natural é apontado como principal fator restritivo para o desenvolvimento dos assentamentos. Guanzioli et al. (1999) relacionam as principais limitações no quadro natural que foram encontrados nos assentamentos menos desenvolvidos: infertilidade dos solos (causada por composição arenosa e, por isso, de difícil correção pela adubação), relevo acidentado e falta de água. Como nesses projetos não há um plano que busque a implementação de alternativas produtivas adaptadas às limitações encontradas, a maioria deles tornam-se inviáveis do ponto de vista produtivo. Dessa forma, a definição e o cumprimento de critérios para a seleção das áreas para a reforma agrária assumem papel fundamental para o desempenho dessa política, uma vez que poderá evitar a proliferação de assentamentos com baixo desenvolvimento ou até mesmo inviáveis sob o aspecto econômico.

Outra questão que permite avaliar a qualidade da reforma agrária no Brasil são as evasões nos assentamentos. A Tabela 1.17 indica os índices de evasão que foram encontrados em estudo realizado, por Guanzioli et. al. (2001), em 59 assentamentos distribuídos por todas as regiões do País.

Tabela 1.17 – Percentual de assentamentos conforme índice de evasão encontrado.

<b>Índices de evasão</b>	<b>Percentual de assentamentos</b>
Inferiores a 12,5 %	30,5 %
Entre 12,5 e 24,9 %	27,1 %
Entre 25% e 49,9 %	27,2 %
Superiores a 50 %	15,2 %

Fonte: GUANZIROLI et al. (2001)

Mais importante do que ter ciência desses índices, que demonstram um grande desperdício de recursos públicos, é saber as causas que levam os assentados a abandonarem seus lotes. As principais causas das evasões citadas nesse estudo foram:

1. Ausência e precariedade dos serviços de uso coletivo previstos nos assentamentos, principalmente nos que se referem ao atendimento médico, escolas, estradas e abastecimento de água;
2. Forma como o Estado atua no assentamento, com demora na regularização e demarcação dos lotes, atraso ou não implantação da infra-estrutura básica e irregularidade na liberação dos recursos;
3. Descontinuidade das políticas públicas em relação aos assentamentos, o que transmite aos assentados uma sensação de ‘abandono’;
4. Disputas internas e conflitos, além de pressões e ameaças de grandes proprietários, madeireiros e especuladores;
5. Diferenciação social entre os assentados, em que alguns chegam no assentamento totalmente desprovidos e têm dificuldades em permanecer, principalmente nos momentos iniciais;
6. Arbitrariedade na atuação das associações, onde as regras são impostas sem haver uma discussão com os assentados;
7. Experiência de trabalho subordinada a um ‘patrão’, o que implica em falta de experiência administrativa e de gestão do lote.

Nessa pesquisa foram ouvidos também alguns técnicos que trabalham com assentamentos. Muitos deles consideram a questão das evasões como um resultado da incapacidade de alguns assentados e a comparam a um processo de seleção natural. Foram comuns qualificações como ‘inadaptados’, ‘vagabundos’ ou ‘preguiçosos’ àqueles que abandonaram seus lotes. Entretanto, muitos reconhecem que as condições de infra-estrutura também são determinantes nas evasões e mostram preocupação em buscar alternativas para a melhoria dos assentamentos (GUANZIROLI et al., 2001).

É importante considerar ainda que determinadas evasões que ocorrem não resultam apenas das causas apontadas nesse estudo. Há também oportunismo por parte de alguns dos beneficiários que, ao receberem seus lotes, acabam vendendo, mesmo sabendo que isso não é permitido. Essa situação é corroborada pela ausência do Incra que, muitas vezes, não fiscaliza os assentamentos e nem toma as devidas medidas para sancionar e evitar essas práticas.

A reforma agrária não é uma política de baixo custo, mas a análise de seu custo-benefício não é algo simples de ser feito, pois muitas das melhorias que essa política pode trazer não são mensuráveis financeiramente. Graziano Neto (1998) menciona que, no final da década de 1990, o custo médio para assentar cada família era em torno de R\$ 30 mil. Diante dos inúmeros problemas encontrados na implantação da reforma agrária e no seu reduzido retorno econômico, o autor apontou que a instituição de um seguro-desemprego no campo seria mais simples e mais barato. Com o valor gasto pelo governo por família seria possível pagar um salário mínimo por mês durante 20 anos para cada beneficiário.

Cabe ressaltar, no entanto, que essa sugestão é um tanto quanto simplificadora da realidade da miséria no campo, pois não considera e nem busca a inserção cidadã dos beneficiários, apenas lhes garante uma espécie de esmola. Conforme afirma Medeiros (2003:94-95), a reforma agrária, muitas vezes, é apresentada:

[...] em termos que reduzem a sua riqueza de significados: política compensatória, condições para a ampliação da agricultura familiar, caminho para o combate à pobreza no campo, inserção de pequenos agricultores de forma competitiva no mercado. A reforma agrária tem um pouco de cada um desses componentes, mas é também um caminho para devolver a dignidade a um contingente dos que querem fazer da terra seu lugar de reprodução. Dessa perspectiva, as demandas que têm se gerado nos assentamentos apontam para refazer a leitura corrente sobre o rural como espaço de precariedade: escola, saúde, espaços comunitários, acesso a bens de consumo, lazer; mostram a utopia de recriá-lo como espaço de novas formas de sociabilidade e não só de produção.

[...] a demanda por reforma agrária não é, como muitos de seus opositores tem afirmado, sinônimo de atraso, ameaça de desestruturação de sistemas produtivos, mas simplesmente uma das faces da luta contra a desigualdade econômica e social e, portanto, uma das ferramentas da construção de uma efetiva democracia, baseada na possibilidade de contínua expansão e criação de direitos.

Um aspecto relevante a ser considerado é sobre os impactos que a implantação de um assentamento de reforma agrária provoca na região em que se localiza. Sem dúvida, as mudanças sociais, econômicas e ambientais, sejam positivas ou negativas, que uma política de amplitude da reforma agrária pode provocar, vão muito além do que as metodologias de pesquisa podem alcançar. Ter a consciência das externalidades geradas por essa política também é fundamental para poder aprimorá-la.

A existência dos assentamentos como unidades territoriais e administrativas resulta numa ampliação das demandas de infra-estrutura e em pressão sobre os poderes locais, estaduais e federal. Ao mesmo tempo em que podem ser vistos como ‘ponto de chegada’ de um processo de luta pela terra, os assentamentos tornam-se ‘ponto de partida’ para uma nova condição de vida, onde muitas vezes tudo está por fazer, desde a organização do lote e construção do local de moradia até toda a infra-estrutura coletiva e de serviços necessária à viabilização econômica e social das novas unidades de produção familiar criadas (LEITE et al., 2004:260).

Há, sem dúvida, inúmeros problemas na implantação da Política de Reforma Agrária no Brasil. Como foi possível constatar por meio deste capítulo, as aspirações pela reforma agrária surgiram há tempos e, em termos quantitativos, há um número significativo de assentamentos rurais, implantados principalmente após meados da década de 1990. Apesar disso, a qualidade dessa política é bastante discutível.

Torna-se necessário, portanto, dar uma atenção especial aos aspectos qualitativos da reforma agrária. Tendo em vista que a qualidade do meio ambiente dos assentamentos rurais insere-se nesse contexto, o próximo capítulo irá apresentar a evolução da questão ambiental no Brasil. Entender a Política Ambiental como um todo é essencial para que, posteriormente, seja possível verificar as interfaces da reforma agrária com essa política.

## 2. POLÍTICA AMBIENTAL

### 2.1. QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Nas últimas décadas, houve uma intensificação da preocupação com a questão ambiental por parte de diversos grupos sociais, em virtude da visibilidade que a degradação ambiental atingiu em todas as regiões do País. As aceleradas taxas de desmatamento da Floresta Amazônica foram as que ganharam maior destaque. No entanto, outras questões ambientais passaram também a ser alvo de preocupação e mobilização social como, por exemplo, a poluição do ar e da água nos principais centros urbanos, os perigos radioativos da energia nuclear, a contaminação dos solos por agrotóxicos, a desertificação nas regiões semi-áridas, a extinção de espécies animais e o esgotamento de certos recursos naturais (LITTLE, 2003).

É importante destacar, no entanto, que os alertas para a problemática da degradação ambiental começaram há séculos, conforme pode ser exemplificado pelo trecho a seguir datado de 1823:

[...] nossas preciosas matas vão desaparecendo, vítimas do fogo e do machado da ignorância e do egoísmo; nossos montes e encostas vão-se escavando diariamente, e com o andar do tempo faltarão as chuvas fecundantes, que favorecem a vegetação e alimentam nossas fontes e rios, sem que o nosso belo Brasil, em menos de dois séculos, ficará reduzido aos páramos e desertos da Líbia. Virá então esse dia (dia terrível e fatal), em que a ultrajada natureza se ache vingada de tantos erros e crimes cometidos (JOSÉ BONIFÁCIO<sup>12</sup> apud PÁDUA, 1987:26).

Wainer (1999) enumera, em sua obra *Legislação Ambiental no Brasil*, diversas ações no que se refere à questão ambiental, que foram tomadas durante o período colonial. As primeiras normas que vigoraram no País decorreram das legislações portuguesas. Havia normas que restringiam a caça de determinados animais, protegiam as abelhas, proibiam o corte de árvores frutíferas, proibiam a utilização de redes para a pesca, bem como o lançamento de qualquer material que pudesse poluir rios e lagos.

A primeira legislação florestal brasileira surgiu em 1605 e ficou conhecida como “Regimento sobre o Pau-Brasil”. Essa norma proibiu o corte de pau-brasil sem que houvesse a licença real ou do provedor-mor da fazenda da capitania e instituiu severas penas aos infratores, dentre outras determinações. A partir desse regimento, a preocupação com o

---

<sup>12</sup> SILVA, José Bonifácio de Andrada. **Obras Científicas, Políticas e Sociais**. Santos: Imprensa Oficial, vol II, p.156, 1963 apud PÁDUA (1987).

desmatamento passa a ser uma constante e é incluída em 1609 no “Regimento da Relação e Casa do Brasil”, que foi o primeiro tribunal brasileiro (WAINER, 1999).

É preciso ressaltar, no entanto, que segundo Magalhães (1998), essas primeiras leis de proteção ambiental no País tinham como preocupação fundamental o aspecto econômico das florestas. A preocupação ecológica tinha um caráter meramente secundário.

Nascemos sob o signo do pau-brasil. Nossas florestas se constituíam num valioso patrimônio para os colonizadores. Eis a razão de sua necessária proteção. A poluição ainda não se fazia notar e a fauna era por demais abundante para preocupar. Quatro séculos de latifúndio garantiram nosso vasto território, mas não garantiram a nossa cobertura florestal. O próprio rumo da colonização deixava em seu rastro o desmatamento. A monocultura, à medida que avançava, ocupava os espaços das árvores. O Nordeste, onde se desenvolveu e prosperou a aristocracia fundiária e escravagista, foi justamente a primeira região devastada do Brasil, tornando-se quase um deserto (MAGALHÃES, 1998:23).

A partir do século XVIII, surgiram normas com a finalidade de controlar a poluição e a degradação ambiental como, por exemplo, aquelas que proibiam o lançamento de bagaço de cana em açudes e rios e as que determinavam a proteção dos manguezais (THEODORO et al., 2004). No ano de 1797, foram expedidas cartas régias que declararam que as matas, situadas à borda da Costa e à beira de rios que desembocassem imediatamente no mar, pertenciam à Coroa Portuguesa. Em 1799, refletindo a maior preocupação com o desmatamento, surgiu o Regimento de Cortes de Madeiras, que estabeleceu rigorosas restrições para a derrubada de árvores (MAGALHÃES, 1998).

No início do século XIX, em 1813, foi editada a primeira medida para recuperação de áreas degradadas, que estabelecia instruções para o reflorestamento da costa brasileira (THEODORO et al., 2004). Um marco da proteção ambiental acontece também nesse século: a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1808. Magalhães (1998) resalta a relevância dessa medida, argumentando que a criação dessa área não tinha caráter econômico e sim conservacionista, destinada à preservação de espécies e à promoção da educação ambiental e de estudos científicos.

No século XX, em 1911, foi criada a primeira reserva florestal do Brasil que ocupava quase toda a área do antigo território do Acre. Entretanto, essa reserva nunca foi efetivamente implantada. Em 1921, por meio do Decreto nº 4.421, foi criado o Serviço Florestal do Brasil, cujo objetivo era promover a conservação e o aproveitamento das florestas. Após quatro anos, essa instituição é substituída pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis (MAGALHÃES, 1998).

Na década de 1930, Little (2003) aponta que houve um surto conservacionista no Brasil, quando então surgiram os primeiros Parques Nacionais e foram promulgados os primeiros códigos ambientais. Theodoro et al. (2004) assinalam que nessa década foram aprovadas regras de maior complexidade como a que estabelecia os direitos e deveres para o uso e a conservação da qualidade das águas (Código das Águas – Decreto 23.793/34), a lei que visava à proteção das florestas (Código Florestal – Decreto 24.643/34) e a que regulava a exploração de pesca (Código de Pesca – Decreto-Lei 794/38).

Algumas importantes legislações voltadas especificamente para a questão florestal foram editadas na segunda metade dos anos de 1960: o Código Florestal (Lei 4.771/65), a Lei de Incentivos Fiscais para Reflorestamento (Lei 5.106/66) e o Decreto-Lei 289/67, que criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). A aplicação dessas normas era de competência federal, pois os estados, com exceção de Minas Gerais e São Paulo, não dispunham de estruturas administrativas que pudessem implementá-las. Além disso, não tinham legislações estaduais próprias, pois a competência legislativa em matéria florestal era exclusiva da União (SILVA, 2001).

Ainda nos anos de 1960, instituiu-se a Política Nacional de Saneamento Básico, por meio do Decreto 248/67, que fixava as diretrizes para um programa governamental nos setores de saneamento básico e abastecimento de água. Foi editada a Lei 4.778/65, que determinava que as autoridades florestais deveriam ser ouvidas para a aprovação de planos de loteamento. No final da década, em 1967, foi promulgada a Lei 5.197, que dispunha sobre a proteção à fauna (MAGALHÃES, 1998).

Sem desconsiderar a importante atuação anterior de diversos naturalistas, foi no começo da década de 1970 que surgiu o movimento ecológico no Brasil. O marco se deu em 1971, com a criação da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural. A primeira fase do movimento ambientalista corresponde a uma época de importante desenvolvimento de nossa base legal. Cabe ressaltar, no entanto, que as discussões para elaboração das legislações nessa fase inicial tiveram pouca participação da sociedade e do próprio movimento ambientalista (ANDREOLI, 1992). Até o fim do regime militar, esse movimento praticamente não teve influência no debate político sobre o futuro da sociedade brasileira (VIOLA, 1987).

Apesar da importância da década de 1970 para o ambientalismo brasileiro, Magalhães (1998) destaca que no princípio dessa década, algumas medidas governamentais fizeram o País retroceder. A elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1971, foi um desastre em matéria ecológica. A implantação do Programa de Integração Nacional (PIN) e do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agropecuária do Norte e do Nordeste

(Proterra) provocou a maior devastação já ocorrida na região amazônica. “As conseqüências dessa política foram as piores possíveis e a destruição em massa dos recursos naturais deixaram marcas indeléveis” (MAGALHÃES, 1998:46).

Nessa época, predominava a ideologia do crescimento econômico acelerado. Durante a presidência de Médici, o governo chegou a fazer anúncios em jornais e revistas de países desenvolvidos para atrair as indústrias poluidoras, convidando-as a transferirem-se para o Brasil, onde não teriam gastos com equipamentos antipoluentes. Essa prioridade política se refletiu na postura assumida pelo País na Conferência Internacional de Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo no ano de 1972. Nesse evento, a delegação brasileira argumentou que as preocupações com a degradação ambiental mascaravam interesses imperialistas, que queriam bloquear a ascensão dos países em desenvolvimento (VIOLA, 1987).

Pouco tempo após a Conferência de Estocolmo, sobretudo para atenuar a imagem negativa do País após esse evento, o Brasil cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), em 1973 (VIOLA & VIEIRA, 1992). A Sema foi instituída a fim de atender às determinações de alguns organismos internacionais, que exigiam a existência formal desse tipo de órgão e relatórios de impacto ambiental para a aprovação de empréstimos direcionados ao financiamento de grandes obras públicas (VIOLA, 1987).

A criação da Sema foi na verdade um ato quase simbólico, pois o poder público da época pouco prezava pela conservação ambiental. Isso se confirma pelo fato de que essa instituição foi deixada em segundo plano por mais de uma década (BURSZTYN, 1993). De fato, o modelo de desenvolvimento adotado no país devia:

[...] ser mantido sem restrições por parte de uma política ambiental, política essa criada a partir da pressão externa. [...] as iniciativas legislativas e institucionais adotadas no Brasil a partir da Conferência de Estocolmo tiveram por impulso o fator exógeno, atribuído pelo grande peso político que os países desenvolvidos impuseram à discussão sobre a proteção do meio ambiente (MODÉ, 2004:23).

A Secretaria Especial de Meio Ambiente foi constituída com poucas possibilidades reais de cumprir com seus objetivos. Contava inicialmente apenas com três técnicos e mesmo que tivesse uma melhor estrutura administrativa, o momento no qual se encontrava não propiciava as condições políticas necessárias para sua atuação. Entretanto, as dificuldades apresentadas no funcionamento da Sema acabaram por estabelecer rumos para a política ambiental, em certo sentido, muito mais avançados do que se poderia esperar naquelas circunstâncias. “As fraquezas institucionais praticamente determinaram uma forma de atuação em aliança com os

estados, delegando competência e funções, exatamente ao contrário do rumo tomado pela institucionalização do Governo Federal nesse período” (ANDREOLI, 1992:13).

Em 1973, devido ao choque do petróleo, o Brasil passou a se preocupar com os recursos naturais não renováveis. Essa preocupação representou uma ponte entre o movimento ambientalista e os setores governamentais. Entretanto, as três alternativas projetadas pela burocracia estatal para essa crise foram predatórias: 1) Acordo com a Alemanha para a produção de energia nuclear; 2) Opção pela energia de biomassa em uma de suas formas ecologicamente mais perigosas que é o álcool da cana-de-açúcar; 3) Aceleração na construção de usinas hidrelétricas de grande magnitude sem avaliar seu impacto ambiental e pouco considerando a importância das usinas de porte menor (VIOLA, 1987).

Os impactos ambientais negativos durante o período de vigência do I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) produziram um fato positivo: a mobilização da opinião pública para pressionar o Governo Federal a cessar com a degradação ambiental da região amazônica. Essa pressão foi tão importante que no II Plano Nacional de Desenvolvimento, referente ao período de 1975-1979, não foi mantida a estratégia meramente desenvolvimentista do plano anterior e foi incorporada a preocupação ambiental em seus pressupostos. A partir disso, a política ambiental foi tratada de uma forma mais ampla e vários diplomas legais foram expedidos (MAGALHÃES, 1998).

A partir de 1975, inicia-se um período de intensa elaboração de leis. Esse ano representa um marco da origem da construção de uma base legal específica para o meio ambiente, pois, antes disso, as legislações referiam-se a áreas setoriais dos recursos naturais, como o Código Florestal e o das Águas (ANDREOLI, 1992).

Em 1975, foi assinado o Decreto Lei nº 1.413 que dispôs sobre o controle da poluição ambiental causado pela atividade industrial. A fim de regulamentar essa norma, foi editado no mesmo ano o Decreto nº 76.389. Apesar de importantes, ambos os decretos não representaram grandes avanços na prevenção e no controle da poluição industrial. Além de estarem imbuídos do antropocentrismo característico das legislações brasileiras de até então, faltaram-lhes os instrumentos necessários para garantir uma maior eficácia na aplicação de ambos (THEODORO et al., 2004).

Posteriormente, outras normas, decretos e leis que buscavam estabelecer formas mais racionais de uso do meio ambiente continuaram a ser editados. Andreoli (1992) cita várias das importantes legislações do período, dentre os quais podem ser destacadas: a Lei nº 6.513/77, que dispôs sobre a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico; o Decreto nº 84.617/79, que aprovou a regulamentação dos parques brasileiros; a Lei nº 6.766/79, que

dispôs sobre o parcelamento do solo urbano e a Lei nº 6.902/81, que tratou das áreas de proteção ambiental.

Concomitantemente à promulgação dessas leis, a aprovação do III Plano Nacional de Desenvolvimento para o período de 1980-1985 foi decisiva para a consolidação do Direito Ambiental. Nesse plano, esboçou-se, pela primeira vez, o estabelecimento de uma política ambiental nacional e mudanças profundas foram adotadas nas legislações ordinárias (MAGALHÃES, 1998). Abaixo segue um trecho do item II do Capítulo VI desse plano, conforme citado em Magalhães (1998:50):

A expansão brasileira no campo da própria integração nacional, o crescimento econômico industrial e geral, a urbanização acelerada e a concentração populacional, a produção e uso de novas fontes de energia (a exemplo da nuclear), a massificação do uso de veículos e outros aspectos e reflexos do desenvolvimento brasileiro tornaram prioritárias medidas e ações em benefício da proteção dos ecossistemas e do meio ambiente. [...] A ênfase na preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e dos recursos naturais do Brasil, bem como na prevenção, controle e combate da poluição em todas as formas, estará presente em todos os desdobramentos da política nacional de desenvolvimento e na sua execução.

De acordo com Theodoro et al. (2004), as principais preocupações na época estavam voltadas para o controle da poluição. Um exemplo disso foi a Lei 6.803/80 que dispôs sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas. Nesse período, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) passou a ser elaborado como medida preventiva para aprovação de zonas de uso estritamente industrial, como pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares.

Entretanto, a adoção de providências técnicas mais concretas em relação à poluição e a outros problemas ambientais somente começou a ser implantada após a promulgação, em 1981, da Lei nº 6.938, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo seus objetivos e instrumentos (THEODORO et al., 2004). “Foi com a Lei 6.938/81 que, realmente, teve início a proteção ambiental no Brasil, pois, até então, a tutela do meio ambiente se fazia por uma legislação fragmentada” (LANFREDI, 2002:76).

No artigo nono dessa lei foram instituídos uma série de instrumentos para o alcance de seus objetivos: 1) Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; 2) Zoneamento Ambiental; 3) Avaliação de Impactos Ambientais; 4) Licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; 5) Incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação de tecnologias que visem à melhoria da qualidade ambiental; 6) Criação de áreas protegidas; 7) Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente; 8) Cadastro Técnico

Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; 9) Penalidades ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Essa legislação instituiu também o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), estruturado por um órgão superior, um órgão central, órgãos setoriais, órgãos seccionais e órgãos locais. Para representar a função de órgão superior é criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). De acordo com Jacobi (2003), a criação dessas duas instâncias – Sisnama e Conama – incentivou de modo significativo a participação da sociedade civil nas atividades de proteção ambiental e possibilitou relevantes mudanças no desenvolvimento das leis ambientais.

Ressalte-se que, sob o prisma da gestão pública, a instituição do Conama representa um grande avanço, por reunir segmentos representativos dos poderes públicos em seus diferentes níveis, justamente com delegados de instituições da sociedade civil, para o exercício de funções deliberativas e consultivas em matérias de política ambiental (BURSZTYN, 1993:87).

Na opinião de Oliveira (2005), a principal qualidade dessa lei foi o reconhecimento de que a execução de uma Política Nacional do Meio Ambiente, em um país de grandes dimensões territoriais como o Brasil, só seria possível por meio da descentralização das ações para os estados e municípios. Scardua & Bursztyn (2003) ressaltam, no entanto, que apesar de essa lei instituir um sistema descentralizado de gestão ambiental, a forma como se dariam as atividades não haviam sido discutidas com os estados e nem com os municípios.

Andreoli (1992) assinala que historicamente não se cumpriam as determinações legais na área ambiental como, por exemplo, o Código Florestal e o das Águas. Nessa fase de intensa criação de legislações ambientais, foram bastante ampliadas as responsabilidades do Estado e do setor produtivo, mas, da mesma forma, ampliou-se também o descumprimento da legislação. Apesar disso, aos poucos as novas irregularidades legais foram sendo usadas como forma de pressão para a solução dos problemas ambientais, o que contribuiu para o processo como um todo.

A década de 1980, embora tenha sido considerada como a década perdida, sob o ponto de vista estritamente econômico, representou o período de maior crescimento do ambientalismo no Brasil. A crise econômica dos anos de 1980 favoreceu o aumento da consciência ambiental por meio da crítica ao modelo de desenvolvimento adotado no País. Na segunda metade da década de 1980, o ambientalismo ultrapassou as fronteiras das agências estatais, das associações e dos movimentos ambientalistas. Passou a estar presente em outros

movimentos sociais e organizações não-governamentais, em universidades, na mídia, em outras agências estatais não ambientais e em empresas (VIOLA et al., 1997).

Em 1985, foi promulgada a Lei 7.347, que trata dos direitos difusos e institui a ação civil pública de responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio histórico, artístico, turístico ou paisagístico. Capobianco (1995) afirma que essa Lei representou um enorme ganho para a questão ambiental, porque, pela primeira vez na história da legislação brasileira, uma Lei tornou possível que um grupo de pessoas ingressasse na Justiça por um dano causado a algo que não é de alguém especificamente, mas de todos.

Em virtude das expectativas criadas com a eleição da Assembléia Constituinte, em 1986, vários ambientalistas resolveram envolver-se com o sistema político. Entre 20 (vinte) candidatos ambientalistas, apenas um (Fábio Feldman, de São Paulo) foi eleito. Durante as deliberações da Assembléia Constituinte, em 1987-1988, os ambientalistas pela primeira vez fizeram um *lobby* sistemático entre os congressistas a fim de apresentar a questão ambiental como uma importante dimensão a ser incluída na Constituição. Por meio da iniciativa de Fábio Feldman, foi criada uma Frente Parlamentar Verde, que reunia 15% dos constituintes (VIOLA & VIEIRA, 1992).

Cabe ressaltar que a Constituição vigente na época não fazia referência especial ao meio ambiente, o que contribuiu para que muitos danos ambientais ocorressem (VIEIRA, 1987:142):

Segundo as instituições previstas na Lei Magna, o povo não participava nem na escolha dos seus dirigentes, como não tinha possibilidade de defender seu meio ambiente e intervir para evitar os crimes ecológicos que, durante anos, destruíram parcela importante do nosso meio ambiente. Sete Quedas morreu; a Amazônia sofreu uma devastação irrecuperável; a terra tornou-se cada vez mais propriedade de cada vez menos donos que a saqueavam na busca do sacrossanto lucro, expulsando o homem do campo, que vinha inchar as cidades, onde não encontrava trabalho; as cidades foram pasto de uma especulação imobiliária que criou monstros ingovernáveis, formigueiros mais a serviço do automóvel do que do cidadão. As tragédias ecológicas passaram a ser componentes usuais do repertório da lamentável cena do desenvolvimento de um país em 'crescimento' que é grande exportador de armas e notável consumidor de agrotóxicos.

A promulgação da nova Constituição Federal em 1988 representou um marco de grande importância para a questão ambiental brasileira. No texto constitucional foram incorporadas muitas das reivindicações da sociedade civil e um capítulo foi dedicado exclusivamente ao meio ambiente (LITTLE, 2003). Além disso, em outros capítulos da Constituição foram

incluídas ações setoriais em benefício do meio ambiente, “o que faz da Constituição brasileira um importante instrumento de gestão ambiental” (ANDREOLI, 1992:18).

Em seus artigos 3º, 5º, II e IV, 170 e 225, a Constituição relaciona o dever de garantir uma vida digna e de bem-estar para todos com a necessidade de preservação do meio ambiente (MILARÉ et al., 2005). Essa nova Constituição criou condições mais favoráveis para a descentralização das políticas, possibilitando que os estados e os municípios pudessem assumir uma posição mais ativa frente às questões ambientais tanto locais como regionais (ZANCAN et al., 2003). A Constituição Federal de 1988, na opinião de Viola & Vieira (1992), é uma das mais avançadas do mundo no que se refere à proteção ambiental.

Em virtude das múltiplas discussões, pressões políticas e mobilizações sociais, a expansão da ação governamental brasileira no setor ambiental continuou. Posteriormente à Constituinte, vários programas e instituições governamentais foram estabelecidos, a fim de atender à crescente demanda nesse setor (LITTLE, 2003).

Em 1989, surge o Programa Nossa Natureza. A criação desse programa veio em resposta às pressões internacionais em virtude do desmatamento da Amazônia. Dentre suas principais ações, podem ser citadas: restrições à concessão de incentivos fiscais a projetos que afetassem o meio ambiente amazônico, medidas para conter as degradações oriundas do garimpo, criação de unidades de conservação e combate às queimadas (BURSZTYN et al., 1997).

No mesmo ano, foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), como resultado da fusão de quatro instituições públicas: Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema); Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (Sudhevea) e Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe). Em 1990, é criada a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam), instituição em que o Ibama passou a ser subordinado (BURSZTYN, 1993).

Um aspecto relevante destacado por Bursztyn (1993) é que, enquanto a antiga Sema foi dirigida durante doze anos pelo mesmo secretário, o Ibama em pouco mais de três anos de sua criação teve sete presidentes. Em virtude disso, a Sema teve uma certa segurança e continuidade institucional, apesar de seu papel limitado à criação de algumas estações ecológicas e à baixa implementação de seu arcabouço legal devido à sua fragilidade política. Mas, por outro lado, o Ibama teve uma considerável descontinuidade em suas administrações e, ao mesmo tempo, assumiu um papel bem mais dinâmico, devido à forte demanda social e pressões políticas. Como a fragilidade institucional não pode ser compensada pela ampliação

de suas funções e pelo aumento da legitimidade social, a estrutura governamental voltada para o meio ambiente cresceu padecendo de males que comprometeram seu funcionamento.

Um ano após a criação do Ibama, foi firmado um acordo de empréstimo com o Banco Mundial para financiar o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esse programa tinha como objetivo geral fortalecer as políticas ambientais no Brasil e foi desenhado inicialmente com três componentes: 1) Desenvolvimento Institucional; 2) Unidades de Conservação; 3) Proteção de Ecossistemas. Posteriormente, foi agregado mais um componente, denominado 'Projetos de Execução Descentralizada', que tinha sua execução em nível municipal. O PNMA teve papel relevante na política ambiental brasileira, principalmente por ter sido um provedor de recursos, seja para ações emergenciais, seja para projetos de caráter mais estrutural (BURSZTYN et al., 1997).

Ao final da década de 1980, o Brasil era considerado o vilão da devastação ambiental em escala mundial, em função principalmente do desmatamento da Amazônia. O assassinato do seringueiro Chico Mendes, em 1988, foi um episódio que ficou conhecido internacionalmente e catalisou as atenções mundiais para o Brasil, em especial para a floresta tropical amazônica e os povos que lá viviam. Foi nesse contexto que o Brasil foi escolhido para sediar o evento da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (MARTINS, 2002).

Em 1992, realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad). Nesse evento, foram proclamados importantes documentos como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, os Princípios para a Administração Sustentável das Florestas, a Convenção sobre Biodiversidade e a Convenção sobre a Mudança do Clima (SANTANA, 2004). Essa Conferência também ficou conhecida como Eco-92 ou Rio-92.

A fase preparatória e a realização da Rio-92 teve um impacto positivo na sociedade e no Estado brasileiros. Esse evento permitiu o crescimento e a consolidação do ambientalismo no País, porém levou-o a sobredimensionar suas capacidades e possibilidades reais. Criou-se a ilusão de que o movimento ambientalista teria um papel decisivo numa conferência decisiva, o que de fato não aconteceu. Após o fim da Rio-92, verificou-se uma certa desorientação do movimento ambientalista, em função da perda de seu principal marco de referência tanto simbólico como organizativo (VIOLA & LEIS, 1995).

Entretanto, os anos que sucederam a Rio-92 foram caracterizados por uma intensa dinamização no País. A tradição de cerca de 30 anos de programas de desenvolvimento regional cederam lugar para a proliferação de programas governamentais ambientais, muitos

deles financiados por agências multilaterais internacionais (BURSZTYN & BURSZTYN, 2002).

Em 1992, foi assinado o acordo que criava o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Esse programa começou a funcionar em 1995 e recebeu recursos financeiros do Grupo dos Sete Países Industrializados (G-7) e do governo brasileiro. No ano seguinte, a Secretaria de Meio Ambiente teve suas responsabilidades ampliadas e transformou-se em Ministério do Meio Ambiente. Três anos depois, em 1996, dois programas de financiamento ambiental foram estabelecidos para dar suporte à Política Nacional de Biodiversidade: Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica (Probio) e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) (LITTLE, 2003).

Na década de 1990, houve também uma atualização da legislação ambiental. Em quatro anos consecutivos foram promulgadas importantes leis ambientais: 1) Lei de Recursos Hídricos (nº 9.433 de 1997); 2) Lei de Crimes Ambientais (nº 9.605 de 1998); 3) Lei de Educação Ambiental (nº 9.795 de 1999); 4) Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (nº 9.985 de 2000). Essas leis, bem como outras, serviram para criar novos instrumentos políticos e instâncias públicas para implementação de ações para a proteção ambiental (LITTLE, 2003).

É importante destacar a evolução das políticas ambientais na esfera estadual. Até o final da década de setenta, apenas sete estados brasileiros tinham alguma política ambiental própria. Na década de 1980, esse número aumentou para dezessete estados. A partir de 1996, todas as Unidades da Federação tinham políticas ambientais estaduais, bem como instituições responsáveis pela sua implementação (SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

Na esfera municipal, no entanto, a participação nas políticas ambientais ainda é baixa. Até 1999, apenas 11,7% dos municípios brasileiros tinham algum órgão para tratar da questão ambiental. Além disso, apenas 21,37% dos municípios haviam formado seus Conselhos Municipais de Meio Ambiente (IBGE<sup>13</sup>, 2001 apud SCARDUA, 2003).

Cabe ressaltar ainda que o setor ambiental brasileiro cresceu justamente no momento em que o aparelho estatal passou por um processo de desmonte. O setor ambiental apresentou-se como uma exceção à regra, numa época de influência das idéias neoliberais, em que estavam sendo apregoadas a redução dos gastos públicos, a diminuição dos efetivos de funcionários, a desregulamentação generalizada e a descontinuidade institucional. Entretanto, esse aumento da ação ambiental do Estado brasileiro deu-se de forma descoordenada (BURSZTYN, 1993).

---

<sup>13</sup> IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999**. Rio de Janeiro: IBGE, 121 p, 2001 apud SCARDUA (2003).

Acsegrad (2001) aponta diversas marcas que foram deixadas nas políticas ambientais devido à crise do Estado, que impediram a implantação no Brasil de uma “política ambiental integrada”:

- Desmonte ou incapacidade dos sistemas de fiscalização, de administração de unidades de conservação e de elaboração de projetos técnicos devido à carência de recursos humanos e materiais, defasagem salarial, dentre outros;
- Estrangulamento das atividades dependentes de recursos orçamentários contingenciados como, por exemplo, o Fundo Nacional de Meio Ambiente;
- Esvaziamento gradual do Conama que, embora estivesse se abrindo mais para a participação da sociedade civil, teve sua pauta de discussões banalizadas, seu poder de influência reduzido e seu papel enfraquecido em virtude da criação de conselhos paralelos;
- Recurso crescente a fontes externas de financiamento e a decorrente pulverização dos *loci* de formulação das políticas, com a disseminação de inúmeros projetos setoriais ou regionais;
- Tolerância legitimadora com práticas de ‘competitividade espúria’ (baseadas em uso intensivo e predatório dos recursos naturais e na sub-remuneração da mão-de-obra);
- Incapacidade de lidar com o agravamento das condições sanitárias do País.

Em síntese, a experiência brasileira de institucionalização da questão ambiental pode ser dividida em três fases. A primeira corresponde ao período anterior ao ano de 1973. Nessa fase, havia políticas setoriais de meio ambiente, mas não existiam organismos na estrutura governamental que tratassem dessa questão de forma integrada. Foi nesse período que surgiram o Código de Águas e o Florestal. A segunda fase compreende o período de 1973 a 1989 e é caracterizada pela consolidação da capacidade institucional. Nesse período houve também um aumento da descentralização da política ambiental, por meio da ampliação da atuação dos estados. A terceira fase, iniciada na década de 1990, tem como característica a tendência de aumentar a descentralização para a esfera municipal (BURSZTYN & BURSZTYN, 2002).

Há alguns fatores, no entanto, que estão contribuindo para a descontinuidade do processo de descentralização para o nível local, conforme Scardua & Bursztyn (2003) apontam: 1) falta de técnicos nos órgãos ambientais estaduais e municipais; 2) falta de capacitação e treinamento; 3) defasagem salarial em relação à iniciativa privada;

4) despreparo das instituições quanto às atividades ambientais; 5) instrumentos de gestão ambiental ultrapassados ou a falta deles; 6) carência de recursos financeiros e de infraestrutura. De acordo com os autores, o processo de descentralização da política ambiental brasileira precisa estabelecer entre os entes federados, acordos individuais a fim de buscar a cooperação técnica e administrativa e promover a interação política e institucional.

A construção de um panorama mais completo, do que tem sido feito pelo setor governamental na área ambiental, requer uma abordagem dos diversos instrumentos instituídos pela Política Nacional de Meio Ambiente. Com esse intuito, na próxima seção, serão tratados alguns dos principais instrumentos dessa política.

## **2.2. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS**

### **2.2.1. Avaliação de Impacto Ambiental**

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é uma atividade de caráter técnico e científico que busca identificar, prever e avaliar as conseqüências ambientais de projetos, planos e programas de desenvolvimento (SÁNCHEZ, 1991). O principal objetivo da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é fornecer aos decisores um levantamento das implicações das ações de um projeto antes da tomada de decisão. Esse instrumento busca avaliar os efeitos físicos, biológicos e socioeconômicos, para que as decisões sejam tomadas de forma lógica e racional (CLARK, 1994).

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um tipo de documento em que são incorporados os resultados da AIA. Nele são discutidos os impactos positivos e negativos para o projeto, plano ou política em análise (CLARK, 1994). O Relatório de Impacto Ambiental (Rima) consiste no documento que contém as informações técnicas do EIA em linguagem acessível ao público, para que todos os interessados possam compreender as conseqüências ambientais do que pretende ser implantado (BASTOS & ALMEIDA, 1999).

A Resolução Nº 001/86 do Conama tornou obrigatória a elaboração de EIA/Rima para o licenciamento de atividades potencialmente causadoras de danos ao meio ambiente. Ao associar a avaliação de impacto ambiental ao sistema de licenciamento ambiental, essa norma introduziu a variável 'meio ambiente' no processo decisório para alocação de recursos produtivos tanto públicos como privados (BURSZTYN, 1993).

De acordo com Sánchez (1991), o vínculo da AIA e do licenciamento, no Brasil, é tão forte que se confunde a aprovação do EIA/Rima com a aprovação da licença ambiental. É certo que a desaprovação de um EIA/Rima, por apresentar dados insuficientes, leva a um indeferimento da licença. Entretanto, a aprovação de um EIA/Rima pela sua qualidade técnica, não conduz necessariamente à emissão de uma licença ambiental devido à magnitude dos impactos. Devido ao forte vínculo entre a AIA e o licenciamento, muitas vezes o papel da AIA é reduzido à simplesmente aprovar ou desaprovar um empreendimento. Isso limita em muito a eficácia desse instrumento e a obtenção da licença passa a ser vista como o fim do processo de avaliação ambiental.

[...] o objetivo de todo procedimento de avaliação de impacto ambiental deveria ser justamente o de incitar os proponentes a conceber projetos ambientalmente menos agressivos e não simplesmente julgar se os impactos de cada projeto são aceitáveis ou não. A internalização da preocupação com o meio ambiente e a capacidade de conceber projetos menos agressivos (*environmentally sound, umweltfreundlich*) seria uma importante medida do sucesso da idéia de avaliação de impactos (SÁNCHEZ, 1991:21).

Apesar de considerar a AIA como o principal instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, Silva (2000) afirma que essa não tem alcançado o seu objetivo maior: prover os sistemas decisórios governamentais, empresariais e comunitários sobre as alternativas viáveis para a implantação de um empreendimento. O autor enumera alguns dos entraves para a utilização efetiva desse instrumento, aos quais podem ser elencados nas dificuldades em:

- 1) compreender a dinâmica própria dos ecossistemas;
- 2) formar e gerenciar uma equipe multidisciplinar;
- 3) contar com recursos financeiros suficientes;
- 4) exercer as atividades de controle ambiental e estimular recursos humanos quantitativa e qualitativamente adequados por parte das organizações governamentais;
- 5) interpretar e aplicar a legislação ambiental em todos os níveis e de forma coordenada por todos os atores;
- 6) identificar e gerenciar conflitos gerados por ruídos no processo de comunicação usados pelos sistemas de gestão ambiental.

Moreira (1991) afirma que o prazo de execução e as verbas destinadas a custear os estudos de impacto ambiental, muitas vezes, prejudicam a elaboração dos mesmos, que deixam de apresentar informações seguras e atender aos termos de referência. Entretanto, o autor afirma que os problemas de coordenação técnica são os que mais afetam esses estudos.

Em geral, o produto final consiste em relatórios setoriais justapostos que não conseguem representar as prováveis alterações que ocorrerão no ambiente. Não é suficiente ter uma equipe multidisciplinar, senão houver uma coordenação e métodos apropriados que possibilitem o desenvolvimento de um trabalho interdisciplinar.

A fim de melhorar a eficiência da AIA e evitar que a mesma se torne um mero mecanismo burocrático, Sánchez (1991) propõe que a aprovação do EIA/Rima seja desvinculada da outorga da licença ambiental, que sejam reforçados os mecanismos de participação do público e seja introduzida a análise de risco no processo de avaliação ambiental. Propõe ainda que os EIA's sejam reavaliados sistematicamente para servirem de referência e que sejam reforçados os mecanismos de controle profissional, para tornar mais ágil a fiscalização e detectar os casos de imperícia, omissão ou manipulação de informação.

### **2.2.2. Licenciamento Ambiental**

O Licenciamento Ambiental consiste num procedimento administrativo em que o órgão ambiental competente concede licença para a implantação, ampliação e operação de empreendimentos que são potenciais causadores de degradação ambiental. Nas licenças ambientais são estabelecidos os condicionantes, para que o empreendedor possa realizar suas atividades (ARAÚJO, 2002). O instrumento de licenciamento representa, portanto, um meio de controle preventivo das atividades potencialmente poluidoras, em que o uso de determinado recurso natural está condicionado ao cumprimento de requisitos que buscam a proteção ambiental (GODOY, 2005).

Existem três tipos de licenças ambientais: 1) Licença Prévia (LP) – concedida na fase preliminar, autoriza a localização do empreendimento; 2) Licença de Instalação (LI) – concedida após a aprovação do projeto básico, autoriza a implantação do empreendimento; 3) Licença de Operação (LO) – concedida após a verificação do cumprimento das licenças anteriores, autoriza o funcionamento do empreendimento. Qualquer tipo de licença tem um prazo determinado de validade. Caso haja descumprimento dos condicionantes vinculados à licença, a mesma pode ser suspensa (ARAÚJO, 2002).

A Resolução Conama 237/97 regulamentou os aspectos ligados ao licenciamento ambiental. Essa Resolução fortaleceu os mecanismos e flexibilizou as práticas de licenciamento até então vigentes. Além disso, representou um avanço no trato dessa questão

por prever a descentralização no processo, ao qual passou a ter coordenação e regulação nos níveis federal, estadual e municipal (THEODORO et al., 2004). Há, entretanto, discordâncias sobre a validade dessa norma. Andrade (1999) argumenta que essa norma é inconstitucional, na medida em que procurou estabelecer critérios para o exercício da competência para o licenciamento ambiental, o que deveria ser matéria de atribuição constitucional.

Krell (2004) defende que o licenciamento ambiental no Brasil precisa com urgência de uma redefinição legal, para que as atribuições e responsabilidades de cada ente federativo sejam subdivididas com maior nitidez. Conforme o autor, o Sisnama não fornece o arcabouço jurídico suficiente para garantir uma descentralização efetiva das tarefas ligadas ao licenciamento, que continua 'cumulativo' e desarticulado. Prevalece a falta de recursos humanos e materiais, principalmente nos municípios, os quais não conseguem manter uma estrutura técnico-administrativa que atenda aos preceitos legais.

Segundo Rios (2002), um dos maiores problemas enfrentados pela Procuradoria da República é o licenciamento ambiental de obras. Isso se deve principalmente à falta de estrutura do Estado para o cumprimento da legislação ambiental e à permeabilidade com que o mesmo cede a pressões das empresas privadas. Uma outra dificuldade é que os estudos ambientais são feitos pelo empreendedor e o Ministério Público carece, cada vez mais, de um corpo técnico que possa acompanhar esses estudos.

Um mecanismo interessante que está previsto no processo de licenciamento é a realização de Audiência Pública. Cavedon & Domingos (2004) a definem como um instrumento que busca garantir que o licenciamento aconteça de maneira participativa e transparente e que a decisão do órgão licenciador se dê não apenas em função de critérios técnicos e científicos, mas também leve em consideração as opiniões da coletividade.

Apesar de ser um importante espaço para o exercício da cidadania, Cavedon & Domingos (2004) destacam que na prática a realização de Audiências Públicas tem visado ao cumprimento dos procedimentos normativos, sem atender plenamente sua finalidade. Isso se deve em grande parte às dificuldades de acesso à informação pelas comunidades, que muitas vezes não conhecem o instrumento de licenciamento ambiental e os propósitos de uma audiência pública, além de terem dificuldades de entender e analisar documentos técnico-científicos como um EIA/Rima.

Buscar meios para possibilitar o aumento quantitativo e qualitativo da participação da sociedade no processo de licenciamento é imprescindível, para que esse instrumento possa cumprir realmente com o seu papel. Segundo Godoy (2005), o licenciamento ambiental, como

um instrumento de gestão, somente poderá ter eficácia quando for entendido o caráter de complementaridade da gestão ambiental entre o governo e a sociedade civil.

### 2.2.3. Unidades de Conservação

As atividades humanas estão constantemente colocando em risco a biodiversidade planetária. Uma das maiores ameaças é a destruição de *habitats*, principalmente em decorrência de ações destinadas a dar ao solo usos ‘economicamente produtivos’, como na agricultura, na exploração madeireira ou mineral, na expansão urbana e na especulação imobiliária (BENJAMIN, 2001). Em virtude disso, uma das estratégias usada para buscar a preservação de ambientes naturais foi a criação de áreas protegidas.

A primeira área protegida instituída no Brasil foi o Parque Nacional de Itatiaia, em 1937. Dois anos depois, criou-se o Parque Nacional de Iguaçu. Depois várias outras modalidades de áreas protegidas foram sendo criadas: Reserva Biológica e Ecológica, Reserva Extrativista, Estação Ecológica, Área de Proteção Ambiental, dentre outras (BENJAMIN, 2001).

Durante essa curta evolução histórica das áreas ambientalmente protegidas no Brasil, de 1937 até os dias atuais, a Constituição Federal de 1988 representa um marco. Pela primeira vez, um texto constitucional obriga expressamente o Poder Público a instituir espaços territoriais a serem protegidos (BENJAMIN, 2001).

Entretanto, foi somente em 2000, a partir da Lei 9.985, que se instituiu um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc). Até a promulgação dessa lei, não havia na legislação brasileira uma definição legal para unidades de conservação, muito embora essa expressão já tivesse aparecido em alguns textos legais, como na Lei 7.797/89 e na Resolução Conama N° 011/87 (OLIVEIRA, 2005). Segundo o inciso I, artigo 2°, da Lei 9.985/00, a Unidade de Conservação foi definida da seguinte forma:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

O Snuc prevê dois grupos de unidades de conservação: 1) Unidades de Proteção Integral e 2) Unidades de Uso Sustentável. As primeiras têm por objetivo a preservação ambiental, admitindo-se apenas o uso indireto dos recursos naturais, com algumas exceções previstas na

lei. As últimas objetivam conciliar a conservação ambiental com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais. O grupo das Unidades de Proteção Integral congrega as seguintes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. O grupo das Unidades de Uso Sustentável, por sua vez, é formado pelas seguintes: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

De acordo com Derani (2001), as unidades de conservação são construções jurídicas que buscam a proteção ambiental sob três perspectivas, conforme explicitadas a seguir:

1. Espaços geográficos retirados do modo de apropriação moderno – Tendo em vista que as atividades da sociedade moderna são constantemente causadoras de degradação ambiental, o Direito entra como um instrumento para definir espaços que devem ser protegidos pelo Poder Público;
2. Planejamento territorial – A criação de unidades de conservação é uma forma de planejar a ocupação do território nacional, por meio de diversos instrumentos como, por exemplo, a elaboração de Planos de Manejo;
3. Espaço técnico-científico – Os espaços especialmente protegidos constituem-se em reservatórios de riquezas biológicas de notável utilidade para a ciência e a tecnologia.

O Brasil dispõe de um número considerável de unidades de conservação. Aproximadamente 2,6% do território brasileiro é ocupado por Unidades de Proteção Integral e cerca de 5,5% por Unidades de Uso Sustentável<sup>14</sup> (MMA, 2006a). Embora esses percentuais sejam significativos, isso não demonstra que toda essa quantidade de ambientes naturais esteja sendo efetivamente protegida e que o instrumento de criação de unidades de conservação esteja conduzindo de fato à melhoria da qualidade ambiental.

O considerável aumento do quantitativo de áreas protegidas nos últimos anos, não viu a necessária contrapartida econômica para a viabilização desse modelo de preservação ambiental. A falta de recursos financeiros gera inúmeros problemas que vão da criação à gestão das unidades de conservação. Dentre os problemas mais comuns tem-se: a indefinição fundiária, a ausência de planos de manejo e os danos antrópicos ocasionados pela falta de uma fiscalização efetiva ou por um licenciamento ambiental irregular ou inexistente (ASSIS, 2005).

---

<sup>14</sup> A área total ocupada por unidades de conservação não corresponde exatamente à soma desses dois grupos, pois há Áreas de Proteção Ambiental (APA) que abrigam uma ou mais unidades de conservação de uso indireto (MMA, 2006a). Esses dados não incluem as unidades de conservação dos estados e municípios.

Pereira (2005) aponta que há práticas oportunistas e fragmentadas que permitem que sejam encontradas muitas unidades de conservação em estágios de degradação alarmantes. A indeterminação de uma política em diversos níveis institucionais leva à criação de áreas protegidas decorrentes de demandas pontuais e interesses diversificados. Observa-se a existência de solicitações limitadas à proteção de áreas sensíveis, em que o critério não é necessariamente ser representativa da biodiversidade, mas servir como valorização para o turismo, ou outro empreendimento privado, ou ainda responder a compromissos meramente políticos.

(...) a criação de UC's não consegue por si só gerar profundas mudanças, apesar de estarem ligadas a organismos com incumbências 'estratégicas' para o avanço do país. A latência de políticas convencionais permeáveis aos interesses e tonificadoras da situação presente pouco alteram a rota e o ritmo da degradação ambiental. Para tanto, as instituições e seus funcionários carecem no mínimo, de considerável autonomia decisória, credibilidade pública, além de programas de trabalho mais permanentes do que sujeitos a interrupções (PEREIRA, 2005:130).

#### **2.2.4. Zoneamento Ecológico-Econômico**

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) pode ser definido como uma forma de compartimentação de um espaço geográfico, a partir das características físicas e bióticas de seus ecossistemas e suas interações entre si e com o meio socioeconômico, em que são evidenciados e previstos os impactos sobre o sistema natural e antrópico (COSTA, 1993). É um instrumento de planejamento destinado a ordenar o uso e a ocupação do solo, por meio da definição de zonas, em que são especificadas as formas de uso, tendo em vista os atributos ambientais e o desenvolvimento de uma região (MATOS et al., 2003).

O ZEE visa circunscrever e condicionar a ocupação territorial, por meio de regras e normas determinadas a partir de estudos sistematizados das características, fragilidades e potencialidades do meio ambiente de uma área. O zoneamento deve ser o resultado de um processo político-administrativo e se basear também nos conhecimentos técnico-científicos, a fim de possibilitar a fundamentação das diretrizes e normas legais que disciplinam o uso dos recursos naturais em dado território (MILARÉ et al., 2005).

O objetivo geral do ZEE é organizar, de maneira vinculada, as decisões dos atores públicos e privados no que se refere a planos, programas, projetos e atividades utilizadores de recursos naturais, a fim de assegurar a plena manutenção dos serviços ambientais. A

elaboração e a implantação do ZEE devem buscar a ampla participação democrática e a valorização do conhecimento científico multidisciplinar (DIAS, 2004).

Em 1990, o Governo Federal instituiu o Grupo de Trabalho para elaborar o ZEE, nos termos do Decreto nº 99.193. No mesmo ano, foi editado o Decreto nº 99.540 que definiu os princípios gerais do zoneamento e elegeu a Amazônia Legal como a área prioritária para a implementação desse instrumento (MILARÉ et al., 2005). Esse mesmo decreto criou também a Comissão Coordenadora do ZEE e definiu suas atribuições.

Em 2001, o Decreto nº 99.540 é revogado pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001, que passa a dispor sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico. Além disso, esse decreto determina os princípios que devem conduzir o processo de elaboração do zoneamento.

A regulamentação do inciso da Lei 6.938/81 que prevê o zoneamento como instrumento da Política Ambiental ocorreu somente no ano de 2002, por meio do Decreto nº 4.297. Essa norma determina os critérios mínimos a serem seguidos para a elaboração do ZEE. Além disso, define também seus objetivos e princípios, bem como dispõe sobre o uso, o armazenamento e a publicidade dos dados e informações do zoneamento.

Milaré et al. (2005) ressaltam que na elaboração desse decreto perdeu-se a oportunidade de propor uma forma de gestão integrada. Afirmam ainda que essa norma carece de um aperfeiçoamento, uma vez que não especificou os setores governamentais envolvidos e seus executores, além de ter silenciado sobre as interfaces e as conexões entre os diversos atores. Outro ponto negativo apontado pelos autores é que esse decreto burocratizou em excesso o processo de elaboração do ZEE, ao colocar a necessidade do mesmo ser analisado e aprovado pela Comissão Coordenadora.

Foi realizado pelo Ministério do Meio Ambiente um diagnóstico<sup>15</sup> sobre os dez anos de implantação do ZEE no Brasil. Matos et al. (2003) citam alguns aspectos relevantes verificados nesse diagnóstico:

- 1) Durante esses dez anos, vários ZEE's regionais fracionados e dispersos foram gerados. Como foram usadas diferentes metodologias, não foi possível uma compreensão ampla da realidade nacional.

---

<sup>15</sup> Workshop "Dez anos de ZEE no Brasil: Avaliação e Perspectivas" – 27 a 29 de junho de 1999, no Senado Federal.

- 2) Não havia um zoneamento em escala compatível com as necessidades do governo federal e somente dois macro-diagnósticos foram efetivamente realizados, um referente à Amazônia Legal e outro à Zona Costeira.
- 3) Em escala igual ou maior que 1:250.000, o ZEE abrangia apenas 11% do território nacional.

Tendo em vista que o ZEE constitui-se num leque de informações sistematizadas e atualizadas sobre um determinado espaço geográfico, o destino, a forma e a seriedade com que essas informações são usadas representa o âmago da utilidade desse instrumento. Deve-se buscar a institucionalização do ZEE, para que o destino do mesmo não seja apenas servir como referência bibliográfica e ocupar as estantes das bibliotecas e sim, trazer benefícios concretos para a sociedade (COSTA, 1993).

Em 2006, o Programa Zoneamento Ecológico-Econômico do Ministério do Meio Ambiente conta com as seguintes ações em andamento (MMA, 2006b):

1. Projetos da Ação Rede Nordeste – busca integrar as iniciativas de ZEE no Nordeste;
2. Projetos da Ação Rede Amazônia – objetiva a integração das iniciativas de ZEE na Amazônia Brasileira;
3. Ação de Apoio aos Estados e Órgãos Federais: apóia as demandas dos estados para a elaboração do ZEE como, por exemplo, desenvolvimento de metodologias, capacitação técnica, fornecimento de informações e dados sistematizados;
4. Ações de Gestão e Administração do Programa: objetiva armazenar e divulgar as informações e dados do ZEE, além de revisar, atualizar e publicar o documento base do programa.

O Zoneamento Ecológico-Econômico, enquanto instrumento da política ambiental, ainda tem tido um papel incipiente para promover a diminuição da degradação ambiental no País. O ZEE consiste em uma prática técnico-burocrática fundamentada em tecnologias modernas, como o sensoriamento remoto, mas que está desprovida de uma base legitimadora junto aos atores sociais pertencentes aos territórios (ACSELRAD<sup>16</sup> apud ACSELRAD, 2001).

---

<sup>16</sup> ACSELRAD, H. **Zoneamento ecológico-econômico entre ordem visual e mercado mundo**. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, mimeo, 2000 apud ACSELRAD (2001).

De acordo com Milaré et al. (2005), o desenho estrutural do ZEE ainda não foi concluído, o que tem dado ensejo a diversas ações setoriais que:

[...] não obstante apresentarem avanços importantes, estão longe da realidade prática e das necessidades socioambientais do país; ou seja, não contemplam uma política ampla porque carecem de preocupação holística e de visão sistêmica no tratamento dos recursos florísticos e faunísticos em nossos ecossistemas e biomas (MILARÉ et al., 2005:16).

### **2.2.5. Instrumentos Econômicos**

Tradicionalmente, a produção econômica considera a extração dos recursos naturais como renda sem haver compensação pela dilapidação do capital natural. Da mesma forma, gastos com o controle da poluição e tratamento de dejetos são acoplados na renda do produto. Isso provoca o que os economistas denominam de *externalidades*. Estas podem ser definidas como os efeitos indiretos que ações privadas provocam sobre o bem-estar comum. Alguns exemplos desses efeitos indiretos são: a poluição do ar provocada pela queima de combustíveis fósseis e biomassa; a poluição de rios por dejetos químicos e a destruição de florestas nativas para permitir o avanço da agropecuária (MAY, 1998).

A Agenda 21 – aprovada na Rio-92 – está repleta de recomendações sobre a necessidade de ‘internalização’ dos custos ambientais nos preços dos produtos (MAY, 1998). A esse preceito que busca corrigir os custos ambientais adicionados à sociedade, dá-se o nome de ‘princípio do poluidor pagador’. Esse princípio não pode ser visto como uma espécie de autorização para poluir e sim como um mecanismo cuja finalidade é incentivar os agentes econômicos a adotarem práticas menos lesivas ao meio ambiente (MODÉ, 2004).

A internalização dos efeitos negativos das atividades produtivas pressupõe, na maior parte das vezes, a intervenção estatal. O Estado pode intervir por meio da regulação direta do comportamento dos agentes econômicos ou por meio do emprego de instrumentos econômicos de política ambiental. Esses últimos permitem a simulação do funcionamento dos mecanismos de mercado, definindo um preço a ser pago pela utilização ou pela degradação dos recursos naturais (CARVALHO, 2004).

No Brasil, a aplicação de instrumentos econômicos na política ambiental ainda é restrita. A legislação brasileira é alicerçada sob mecanismos regulatórios de comando e controle, o que requer intensa fiscalização pelos órgãos ambientais responsáveis. Entretanto, diante das inúmeras dificuldades que a Administração Pública tem para realizar efetivamente essa fiscalização, a utilização de instrumentos econômicos assume cada vez mais um papel

preponderante como um meio racional, eficiente e viável de buscar a proteção ambiental (CARVALHO, 2004).

Entre os instrumentos de intervenção na atividade econômica com vistas à proteção ambiental, podem ser destacados os seguintes (SANTANA, 2004):

- tributos ambientais: impostos, taxas e contribuições de melhoria, dentre outros.
- autorizações negociáveis de exploração: cotas com patamares máximos de emissão de poluentes, em que é permitida a negociação da diferença entre o poluidor que ficou abaixo do patamar estabelecido com outros que ultrapassaram.
- subsídios: recursos estatais direta ou indiretamente entregues aos envolvidos que se dispõem a ter atividades menos ambientalmente impactantes.
- depósito-retorno ou imposto restituível: parte do preço de mercadorias descartáveis é restituída ao consumidor, que pode vendê-las no pós-consumo.

No Brasil, o ordenamento jurídico prevê diversos tributos ambientais, dentre os quais Santana (2004) destaca: taxas municipais de lixo, esgoto e utilização sonora, taxas florestais, taxas de visitação e contribuição de intervenção no domínio econômico<sup>17</sup>. No entanto, Zeola (2003) afirma que a enorme carga tributária já existente no País dificulta a criação de novos impostos ou o aumento da alíquota dos já vigentes. Nesse sentido, a redistribuição dos tributos de forma adequada, possibilitando punir os degradadores e incentivar os que protegem a natureza, é uma opção que vem se tornando um importante modelo.

Um interessante mecanismo que vem sendo adotado é o ICMS ecológico. Por meio dele, uma parcela da receita obtida na arrecadação do ICMS é destinada ao município proporcionalmente ao seu compromisso ambiental. Como a Constituição Federal permite que 25% dos recursos do ICMS sejam repassados conforme previsto em Lei Estadual, vários estados, conforme suas peculiaridades ambientais, inseriram critérios ecológicos na repartição do ICMS para os municípios (ZEOLA, 2003).

A origem desse instrumento relaciona-se à busca de alternativas para municípios com restrições ao uso do solo que dificultam o desenvolvimento de atividades econômicas clássicas. Usualmente a forma de distribuição dos recursos do ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços) privilegiava tão somente os municípios com maior desenvolvimento econômico. Os municípios que apresentavam muitas áreas de preservação permanente, mananciais hídricos e reservas

---

<sup>17</sup> A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) é cobrada sobre atividades de importação ou comercialização de álcool combustível, petróleo, gás natural e seus derivados. Parte dos recursos obtidos é destinada ao financiamento de projetos ambientais relacionados às indústrias do petróleo e do gás.

indígenas, ficavam prejudicados tanto pela restrição de uso econômico de parte de seu território, como pelo menor repasse de recursos tributários referentes ao ICMS (SCAFF & TUPIASSU, 2005).

O primeiro estado a adotar o ICMS ecológico foi o Paraná em 1991. Com a instituição desse instrumento parte da receita do ICMS passou a ser distribuída de acordo com o tipo e o tamanho das áreas de preservação permanente. Em cerca de oito anos, observou-se um aumento da ordem de 142,82% no total da superfície ocupada por unidades de conservação no estado (SANTANA, 2004).

Um dos aspectos relevantes do ICMS ecológico é que não se trata da criação de um novo tributo, o que implicaria em aumento da carga tributária. Trata-se apenas da adoção de critérios ambientais para a repartição de um tributo já existente. Além disso, a utilização desse instrumento tem um ônus operacional mínimo para o Estado. Para sua implementação, em geral, pode-se aproveitar a estrutura administrativa estatal existente (SCAFF & TUPIASSU, 2005).

Nos diversos estados em que o ICMS ecológico foi implantado, obtiveram-se resultados amplamente positivos no que tange às políticas ambientais municipais. Por meio desse instrumento, não apenas as indústrias poluidoras incrementam a arrecadação tributária, mas as ações que levam a melhoria ambiental, como a preservação de áreas verdes, também passam a aumentar os ganhos financeiros dos municípios. A prática do ICMS ecológico mostra que a tributação, em seu amplo sentido, pode e deve ser usada como instrumento nas políticas ambientais (SCAFF & TUPIASSU, 2005).

Os êxitos alcançados com a implementação do ICMS ecológico corroboram com o que Carvalho (2004:20) defende: “[...] existem soluções criativas e caminhos alternativos capazes de oferecer maior eficiência gerencial à política ambiental, observando que não podemos mais nos contentar meramente com nossa atitude normativa [...]”. Para esse autor a utilização dos instrumentos econômicos traz efetividade à política ambiental. Nesse sentido, Modé (2004) também afirma que:

A utilização desses instrumentos deve se dar de acordo com suas respectivas características e finalidades, não se pretendendo atribuir aos instrumentos econômicos função diversa a indução dos agentes econômicos, assim como não aguardar efeito econômico/ambiental eficiente mediante a utilização de uma norma proibitiva ou simplesmente autorizativa de determinada conduta.

O melhor resultado para uma política ambiental e econômica, sem dúvida, advém da utilização concertada de ambos os instrumentos, buscando extrair de cada um deles o que de melhor têm a proporcionar (MODÉ, 2004:95).

### 2.3. PRINCIPAIS DESAFIOS

É possível afirmar que a política ambiental brasileira já evoluiu bastante, principalmente no que diz respeito aos aspectos normativos e ao desenvolvimento de instrumentos para sua implementação. Entretanto, apesar de toda essa evolução institucional, o Brasil ainda está longe de dar uma resposta adequada à dimensão de seus problemas ambientais.

Após 30 anos de política ambiental explícita, o que parece caracterizar a ação governamental é ainda o total isolamento entre o ‘setor ambiental’ do governo e os mecanismos da efetiva gestão estatal do meio ambiente. Nesse sentido, afigura-se apenas retórica a preocupação ambiental das agências estatais nos setores elétrico, de petróleo e de mineração, por exemplo. [...] Na verdade, a fragmentação e a pulverização das instâncias de decisão da política ambiental exprimem o fato de que a questão ambiental não é ainda uma questão de Estado no Brasil (ACSELRAD, 2001: 87).

Para tanto, além de buscar o aprimoramento dos instrumentos existentes a fim de possibilitar um maior cumprimento das legislações ambientais vigentes, é preciso fazer com que a questão ambiental perpassa a atual política destinada ao setor. Conforme Moura (1996:217) afirma: “[...] já que a causa dos problemas não está no setor ambiental, as soluções integrais também não se encontram nele”. Dessa forma, o grande desafio é que a questão ambiental deixe de estar presente apenas no rol das chamadas políticas e programas ambientais e se faça presente e inerente aos objetivos das demais políticas existentes no País.

A reflexão feita por Martins (2002) demonstra uma parte da magnitude do desafio que o Brasil tem no que se refere à questão ambiental:

O Brasil que foi colocado no centro das atenções mundiais em função da Eco-92, da polêmica sobre a Amazônia, perdeu todas, ou quase todas as chances de se afirmar como uma potência ecológica-social internacional. Uma potência que ele é, na prática. O Brasil tem a maior floresta tropical do planeta e o maior volume de água disponível do mundo, tem também a maior parte de um dos maiores aquíferos subterrâneos do planeta. [...] Mas o que estamos fazendo com essa riqueza toda? Esses impressionantes recursos naturais, que deveriam ser a base de uma sociedade saudável e feliz, se explorados de forma ecologicamente sustentada e em benefício de todos, continuam sendo degradados, dilapidados e, o que é pior, em benefício da minoria de sempre, dos privilegiados do próprio Brasil e de outros países (MARTINS, 2002:12).

Para reverter o atual quadro de degradação ambiental no País, é preciso ir além e buscar as causas que conduziram e continuam a levar ao agravamento dessa situação. Essas causas estão intrinsecamente ligadas à forma como o homem se relaciona com a natureza, como ele

se apropria dos recursos naturais para buscar a sua sobrevivência e o seu desenvolvimento. No Brasil, desde o período colonial, o modelo adotado de desenvolvimento não levou em consideração os limites ambientais. Muito pelo contrário, as diversas atividades econômicas que prevaleceram em diferentes momentos históricos ou ainda predominam na economia brasileira – pau-brasil, cana-de-açúcar, café, ouro, borracha, industrialização, pecuária, soja e outros – sempre exerceram grande pressão sobre o meio ambiente.

[...] o atraso começou já com a descoberta portuguesa deste nosso território continental; e o assalto aos recursos naturais, que resultaram numa degradação ambiental ao mesmo tempo extensa e profunda, não cessou todavia, tal é a força dos fatores predatórios do meio ambiente, que tiveram como caldo de cultura a inconsciência do Poder Público, os interesses econômicos escusos e a apatia da sociedade (MILARÉ et al., 2005:25).

Dessa maneira, a forma de desenvolvimento implantada e reproduzida no País é o grande fator causador e intensificador dos problemas ambientais. Como já mencionado no capítulo anterior, o modelo de desenvolvimento adotado causou também a degradação do próprio homem, na medida em que um grande contingente de brasileiros permanece na miséria. Conforme afirma May (1998), as condições de pobreza também estão ligadas à questão ambiental:

Apesar do apelo global para se salvarem as florestas tropicais e seus habitantes indígenas, para a grande maioria dos brasileiros a ecologia é uma questão de pobreza. Acima de 40% da população nacional ganha abaixo do que é necessário para encher a cesta básica, a maioria das casas carece de sistema de coleta ou tratamento de esgoto, e a mortalidade infantil na faixa de 57 por 1000 continua inaceitavelmente alta (MAY, 1998:248).

Uma vez que o atual modelo de desenvolvimento é razão de tantas mazelas, surgem muitas vozes apontando para a necessidade de um novo padrão de desenvolvimento. O próximo capítulo irá tratar do paradigma da sustentabilidade, que surge trazendo uma nova proposta de desenvolvimento, cujo enfoque não são apenas os critérios econômicos, mas também as questões sociais e ambientais.

### 3. SUSTENTABILIDADE NO MEIO RURAL

#### 3.1. PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE

O despertar de uma consciência sobre as limitações no uso dos recursos naturais, que antes eram tidos como infinitos, não aconteceu por um acaso. A magnitude dos desastres ecológicos passou a ser mais percebida a partir da década de 1960. A publicação do livro *A Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson, em 1962, teve papel preponderante nesse processo e exerceu grande impacto na opinião pública. Nesse livro, são denunciados os malefícios dos agrotóxicos na cadeia alimentar (PIRES, 2003). Os debates sobre os riscos da degradação ambiental começam, de forma esparsa, na década de 1960 e se intensificam no final da década e no início dos anos de 1970 (BRÜSEKE, 1998).

Em decorrência da intensificação dos debates sobre a problemática ambiental, em 1972, aconteceu a grande discussão internacional sobre Meio Ambiente, durante a Conferência de Estocolmo (BRÜSEKE, 1998). Esse evento, organizado pelas Nações Unidas, contou com a participação de 113 países e foi a maior reunião mundial sobre meio ambiente até então realizada. Produtos importantes saíram dessa conferência, como o Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Pnuma) e a *Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente*. Essa declaração continha uma lista de vinte e seis princípios que deveriam nortear as ações de governos e sociedades nacionais, a fim de reverter o ritmo de crescimento econômico desordenado (MARTINS, 2002). Esse documento “foi o primeiro grande passo dado, em nível internacional, para a tutela jurídica do meio ambiente, tendo a mesma importância que a Declaração dos Direitos do Homem” (LANFREDI, 2002:71).

No mesmo ano, foi publicado o estudo *Limites do Crescimento*, que defendia a tese do crescimento zero com o congelamento do aumento populacional e do capital industrial, a fim de alcançar a estabilidade econômica e ecológica mundial (BRÜSEKE, 1998). Esse estudo gerou muitas controvérsias e propunha a estagnação do nível produtivo sem considerar a necessidade de mudanças nas relações de produção. Ao não propor mudanças no padrão de desenvolvimento, as ações sugeridas nesse relatório apenas poderiam retardar, mas não impedir, a possibilidade de um colapso ambiental (PIRES, 2003). Os países do Sul foram fortes críticos desse relatório, pois visualizavam em seu discurso uma tentativa dos países desenvolvidos colocarem obstáculos ao crescimento dos outros países (MOURA, 1996).

A partir da realização da Conferência de Estocolmo e das controvérsias desse relatório, aprofundaram-se as discussões sobre a necessidade de encontrar outros caminhos para o

processo vigente de desenvolvimento (PIRES, 2003). Nesse contexto, no ano seguinte, o canadense Maurice Strong usou pela primeira vez o termo ‘ecodesenvolvimento’, para caracterizar uma concepção alternativa de desenvolvimento (BRÜSEKE, 1998). Por meio desse novo conceito, preconizava-se uma gestão mais racional dos recursos naturais e buscava-se integrar o crescimento econômico à preservação ambiental. Inicialmente, esse termo foi cunhado tendo em vista os desafios suscitados pelas áreas rurais de países em desenvolvimento (VIEIRA, 1995).

A versão inicial desse conceito foi reelaborada por Ignacy Sachs<sup>18</sup>. Em sua nova versão, o termo ecodesenvolvimento passa a ser aplicável não só a áreas rurais, como também urbanas. O conceito passa a integrar uma visão de planejamento participativo, adaptado a contextos socioculturais e ambientais específicos. A diretriz fundamental é buscar a harmonia das iniciativas socioeconômicas, da cultura política democrático-participativa, da distribuição equitativa dos bens materiais e da gestão adequada do meio ambiente (VIEIRA, 1995). De acordo com Sachs (1984:114), a opção pelo ecodesenvolvimento convida:

[...] a que se prospectem novas modalidades de crescimento, tanto no plano das finalidades como no dos instrumentais, procurando-se aproveitar as contribuições culturais das populações interessadas e transformar em recursos úteis os elementos do seu meio ambiente. O que se pretende é uma dupla abertura do horizonte do planejador à antropologia cultural e à ecologia.

Em 1974, foi elaborada a *Declaração de Cocoyok*, como resultado de uma reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio-Desenvolvimento e do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (Pnuma). Essa declaração levantou as seguintes hipóteses: 1) uma das causas da explosão populacional é a falta de recursos, ou seja, a pobreza contribui para o desequilíbrio demográfico; 2) a pobreza também causa degradação ambiental na África, Ásia e América Latina, pois a mesma leva à superutilização do solo e dos recursos vegetais; 3) devido ao nível exagerado de consumo, os países industrializados contribuem para os problemas dos países subdesenvolvidos. Dessa forma, não existiria apenas um mínimo de recursos necessários ao bem-estar humano, mas também um máximo (BRÜSEKE, 1998).

As posições defendidas na *Declaração de Cocoyok* foram aprofundadas em 1975, no relatório final de um projeto da Fundação Dag-Hammarskjöld, que contou com a participação de pesquisadores e políticos de 48 países, além da contribuição do Pnuma e de mais treze entidades da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse relatório chama a atenção para a

---

<sup>18</sup> Vieira (1995) assinala que a versão inicial do conceito de ecodesenvolvimento foi trabalhado por Ignacy Sachs num texto hoje considerado como um clássico do referido autor: “*Environnement et styles de développement*”. *Annales* 3:533-570, 1974.

interligação do abuso de poder com a degradação ambiental. Além disso, destaca que o sistema colonial concentrou os melhores solos nas mãos de uma minoria social e dos colonizadores europeus, enquanto a maior parte da população nativa foi marginalizada e ficou com os solos de menor aptidão agrícola (BRÜSEKE, 1998).

Tanto o *Relatório Dag-Hammarskjöld* como a *Declaração de Cocoyok* defendiam um desenvolvimento baseado nas próprias forças (*self-reliance*) e exigiam mudanças nas estruturas de propriedade no campo, para que os produtores pudessem ter o controle dos meios de produção (BRÜSEKE, 1998). Ambos os documentos, embora não contenham expressamente o termo ecodesenvolvimento, de alguma forma reatualizam o modelo elaborado por Sachs e usam outras denominações como ‘um outro desenvolvimento’ ou ‘desenvolvimento endógeno’. Esses termos eram preferidos pelas organizações internacionais à época, por apresentarem “conotações supostamente menos radicais em termos ideológicos e mais coerentes relativamente a uma diretriz de experimentação politicamente cautelosa com a idéia de uma nova ordem econômica internacional” (VIEIRA, 1995:55).

Em 1983, foi instituída pelas Nações Unidas a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento com o propósito de elaborar uma “agenda global para a mudança” (CMMAD, 1988:XI). Os resultados dos trabalhos dessa Comissão foram compilados em um relatório que foi apresentado à Assembléia Geral da ONU em 1987, com o título de *Nosso Futuro Comum*. O documento também ficou conhecido como *Relatório de Brundtland*, como referência ao sobrenome da Presidente da Comissão Gro Harlem Brundtland.

Esse documento representou um avanço em relação à Conferência de Estocolmo, pois situou a questão ambiental num marco mais amplo das relações entre países e demonstrou a interação entre a problemática ambiental e a estrutura socioeconômica do desenvolvimento (PIRES, 2003). Em relação às discussões dos anos de 1970, em particular o *Relatório Dag-Hammarskjöld* e a *Declaração de Cocoyok*, esse relatório apresenta um elevado grau de realismo. Traz uma visão complexa das causas dos problemas socioeconômicos e ecológicos, destaca a interligação entre economia, tecnologia, sociedade e política, e conclama para uma nova postura ética de responsabilidade com as gerações presente e futura (BRÜSEKE, 1998).

O referido relatório tem como ponto de partida as preocupações e os desafios comuns existentes entre os países e como ponto de chegada os esforços comuns que devem ser empreendidos pelas nações. Aponta também uma série de diretrizes políticas como, por exemplo, o controle populacional, a busca da segurança alimentar, a preservação da biodiversidade e o uso de fontes renováveis de energia (MOURA, 1996).

O conceito de desenvolvimento sustentável apresentado por esse documento tornou-se popularmente conhecido e é amplamente utilizado (MOURA, 1996): “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988:46).

Embora tenha sido com o *Relatório de Brundtland* que a expressão “desenvolvimento sustentável” popularizou-se, Stahel (1995) afirma que esse conceito surgiu na década de 1970 e apareceu no início dos anos 1980 em relatórios da União Internacional para Conservação da Natureza. De acordo com o autor, hoje esse conceito encontra-se no centro do discurso ecológico oficial, mas falta um consenso mínimo quanto ao seu significado.

Pires (2003) assinala algumas das disputas conceituais a respeito do paradigma da sustentabilidade. Afirma que há os que pretendem torná-lo apenas um complemento ao padrão tradicional de desenvolvimento e fazem um arranjo de forma a compatibilizar a demanda ambiental e o capitalismo. Nessa visão, busca-se incorporar a temática ambiental, sem contestar o *status quo*, mantendo a mesma racionalidade. Por outro lado, há aqueles que buscam uma mudança mais radical, com um desenvolvimento direcionado a buscar a equidade social e a respeitar os limites ecossistêmicos.

Dessa forma, o desenvolvimento sustentável ora é visto como uma ruptura com o paradigma anterior, ora é visto como uma simples reforma. Independente disso, Pires (2003) destaca que é possível visualizar um avanço: o reconhecimento da noção de limite que os problemas ambientais trazem e que está presente em ambas as visões. “Embora o conteúdo possa não coincidir, quando esses atores utilizam-se do conceito de desenvolvimento sustentável, há um grau de consenso, pelo menos no plano formal, a ponto de ser difícil encontrar pessoas que se digam contrárias a ele” (PIRES, 2003:384).

Segundo Becker (1997:22), a noção de desenvolvimento sustentável abrange:

(...) uma série heteróclita de concepções e visões de mundo, sendo que a maioria daqueles que se envolve no debate em torno da questão são unânimes em concordar que a mesma representa um grande avanço no campo das concepções de desenvolvimento e nas abordagens tradicionais relativas à preservação dos recursos naturais. Nesse ‘guarda-chuva’ do desenvolvimento sustentável se abrigam desde críticos das noções de evolucionismo e modernidade a defensores de um ‘capitalismo verde’, que buscam no desenvolvimento sustentável um resgate da idéia de progresso e crença no avanço tecnológico, tendo a economia como centro-motor da reprodução das sociedades. Esse ‘guarda-chuva’ também abriga atores ‘alternativos’, que buscam ‘inventar’ um novo modelo de desenvolvimento que seja ‘socialmente justo, economicamente viável, ecologicamente sustentável e culturalmente aceito’, recuperando técnicas, valores e tradições.

Apesar de haver todas essas diferentes visões a respeito do desenvolvimento sustentável, Stahel (1995) destaca que a crise ecológica é resultado do caráter insustentável do capitalismo. Esse sistema se caracteriza por estar focado na racionalidade econômica, em detrimento de outras racionalidades, apoiando-se em estratégias que conduzem à criação contínua de necessidades, para que não cesse o processo de acumulação. De acordo com o autor, a busca da sustentabilidade exige que se faça a discussão dos fundamentos materiais, institucionais e culturais de nossa sociedade. Sem haver uma reflexão e uma contestação das contradições do atual sistema econômico, o desenvolvimento sustentável “corre o risco de tornar-se um conceito vazio, servindo apenas para dar uma nova legitimidade para a expansão insustentável do capitalismo” (STAHHEL, 1995:104). Com preocupação semelhante, Moura (1996:21) afirma:

Desenvolvimento Sustentável é, de fato, uma declaração de bom senso que diz ‘faça a coisa certa’ – já que assim não é possível continuar. Mas, a questão é que a ‘coisa certa’ para mantermos a nós mesmos e o nosso ambiente saudáveis, varia enormemente de acordo com o modo de pensar de cada indivíduo. Se não soubermos como tornar a vida sustentável, concretamente, continuaremos a fazer apenas um uso retórico do termo. Entretanto, este uso não é apenas inócuo: ele pode ser enganoso e mesmo perigoso por levar a crer que algo vem sendo feito enquanto, sem que se perceba, as coisas caminham em direção oposta.

Para Sachs (2004), o desenvolvimento sustentável obedece a um imperativo ético com as gerações presentes e futuras. Exige soluções que considerem não somente à viabilidade econômica, mas também os critérios sociais e ambientais. Em sua opinião, alternativas que não levam em conta esses três elementos não podem ser chamadas de desenvolvimento. Para tanto, o autor destaca cinco pilares para o desenvolvimento sustentável: 1) social: necessário em virtude da situação de “disrupção social” existente em vários lugares do planeta; 2) ambiental: fundamental por ser o sistema de sustentação da vida; 3) territorial: relativo à distribuição espacial dos recursos, das pessoas e das atividades humanas; 4) econômico: referente à necessidade de viabilidade econômica; 5) político: tendo a governança democrática como valor fundador.

O conceito de sustentabilidade relaciona-se à idéia de manutenção do sistema de suporte da vida. Pressupõe um comportamento que busca obedecer às leis da natureza (CAVALCANTI, 1998). Entretanto, o desenvolvimento sustentável não pode ser encarado como uma fórmula pronta para ser aplicada pela sociedade ou pelo governo. A sua utilidade, enquanto um conceito que trouxe avanços importantes, aumentará, na medida em que o

mesmo se tornar gradativamente parte da visão de mundo de um número cada vez maior de pessoas (MOURA, 1996).

Segundo Becker (1997:25-26), não há um caminho único para o alcance da sustentabilidade:

O caminho que me parece ideal a ser seguido é aquele em que as necessidades dos grupos sociais possam ser atendidas a partir da gestão democrática da diversidade, nunca perdendo de vista o conjunto da sociedade. A direção, pois, do desenvolvimento sustentável deixa de ser aquela linear, única, que assumiu o desenvolvimento dominante até nossos dias; não mais a marcha de todos numa só direção, mas o reconhecimento e a articulação de diferentes formas de organização e demandas como base, sustentáculo a uma verdadeira sustentabilidade. O 'modelo' de desenvolvimento buscado seria então um modelo rico em alternativas, capaz de enfrentar com novas soluções a crise social e ambiental. É preciso conceber um desenvolvimento que tenha nas prioridades sociais sua razão-primeira, transformando, via participação política, excluídos e marginalizados em cidadãos. Esta me parece uma verdadeira chance para a reorganização conseqüente da sociedade, visando a sustentação da vida e a manutenção de sua diversidade plena.

### **3.2. RELAÇÃO ENTRE POBREZA E MEIO AMBIENTE**

Pode-se afirmar que a busca por um desenvolvimento sustentável traz consigo a procura pela resolução de dois graves problemas que constituem verdadeiros desafios para os Estados e a sociedade global: a degradação ambiental e a pobreza. Na literatura, encontram-se muitas referências que tratam desses dois temas conjuntamente. Nesta seção, serão sintetizadas algumas das principais idéias sobre essa temática.

Finco et al. (2004) mostram que na literatura convencional é apontada uma relação forte e direta entre pobreza e meio ambiente, em que a pobreza seria causadora de degradação ambiental. Segundo essa literatura, a visão de curto prazo, a baixa possibilidade de assumir riscos e a necessidade de sobrevivência fazem com que a pobreza explore irracionalmente os recursos naturais, sem respeitar a capacidade de resiliência do meio ambiente. Os autores afirmam, no entanto, que essas abordagens não consideram a diversidade de fatores que compõem as condições de pobreza, bem como o meio ambiente, o que resulta em conclusões genéricas sobre tal relação.

Algumas concepções da literatura convencional sobre as relações entre pobreza e meio ambiente são elencadas por Broad (1994). De acordo com esse autor, o *Relatório de*

*Brundtland* foi pioneiro em relacionar a problemática ambiental ao grau de pobreza. Nesse relatório, a pobreza é apontada como uma das principais causas, bem como um dos principais efeitos da degradação ambiental:

Muitas partes do mundo entraram numa espiral descendente viciosa: os povos pobres são obrigados a usar excessivamente seus recursos ambientais a fim de sobreviverem, e o fato de empobrecerem seu meio ambiente, os empobrece mais, tornando sua sobrevivência ainda mais difícil e incerta. [...] O desgaste do meio ambiente foi com frequência considerado o resultado da crescente demanda de recursos escassos e da poluição causada pela melhoria do padrão de vida dos relativamente ricos. Mas a própria pobreza polui o meio ambiente, criando outro desgaste ambiental. Para sobreviver, os pobres e os famintos muitas vezes destroem o seu próprio meio ambiente: derrubam florestas, permitem o pastoreio excessivo, exaurem as terras marginais e acorrem em número cada vez maior para as cidades já congestionadas. O efeito cumulativo dessas mudanças chega a ponto de fazer da própria pobreza um dos maiores flagelos do mundo (CMMAD, 1988:29-30).

Outra concepção destacada por Broad (1994) refere-se à correlação negativa entre pobreza e desenvolvimento sustentável. Como os pobres precisam no presente sacrificar o meio ambiente para sobreviver, eles não podem se preocupar com o uso futuro dos recursos naturais e, portanto, não podem promover um desenvolvimento que seja sustentável. O autor cita ainda a argumentação dos que defendem a necessidade do crescimento econômico para romper com a espiral descendente que faz com que a pobreza degrade o meio ambiente.

Por outro lado, Broad (1994) destaca que pesquisas realizadas em países do Terceiro Mundo começaram a mostrar as distorções desses argumentos convencionais. Há pesquisadores que apontam para o papel que os ricos têm também na degradação ambiental e outros destacam as populações de pobres que desenvolveram meios de vida ambientalmente sustentáveis. Há pesquisas também que mostram casos em que os pobres não são nem degradadores e nem vivem apenas de forma sustentável, mas tornaram-se ativos defensores do meio ambiente.

Em estudo realizado em áreas rurais nas Filipinas, Broad (1994) verificou a existência de um número considerável de indivíduos pobres que se tornaram ativistas ambientais. Ao buscar as razões desse comportamento, o autor enumera três condicionantes principais: 1) a degradação ambiental como uma ameaça à sobrevivência; 2) o sentimento de permanência no local em que vivem; 3) a sociedade civil politizada e organizada.

Em países como as Filipinas, a subsistência de muitos grupos de indivíduos pobres depende diretamente dos recursos naturais, por exemplo, pescadores e pequenos agricultores.

Em geral, a degradação ambiental das localidades em que vivem provoca ameaças imediatas à sobrevivência desses grupos. Esse fato faz com que os mesmos, ao invés de degradarem, motivem-se a agir em prol do meio ambiente (Broad, 1994).

O tempo de moradia num determinado local também pode influenciar no ativismo ambiental. Os estudos de Broad (1994) sugerem que os pobres, com raízes históricas no lugar em que vivem, são mais propensos a atuarem em favor do meio ambiente, do que os migrantes pobres que não têm experiências de vida no ecossistema do local. Esse fato pode também explicar porque determinados grupos pobres migrantes tornam-se degradadores dos recursos naturais.

Da mesma forma, o sentimento de segurança quanto à permanência no local e a percepção de futuro influenciam na relação com o meio ambiente. Quando os pobres têm o título de posse ou possuem algum tipo de garantia que os faz sentirem-se seguros sobre o controle da terra e dos recursos naturais, eles tendem a agir com sustentabilidade (BROAD, 1994).

De acordo com Broad (1994), o estado de organização da sociedade civil é a chave para entender como os pobres optam por reagir à degradação dos recursos naturais que são historicamente a base da sobrevivência desses indivíduos. Nas Filipinas, há uma forte politização e organização da sociedade civil, o que cria uma cultura de resistência popular. Isso é um dos principais fatores que explica o surgimento do ativismo ambiental em grupos de pobres nesse país.

Ao tratar sobre a pobreza rural na América Latina e no Caribe, Echeverría (2000) aponta que a maioria dos pobres das áreas rurais vive em zonas de escasso potencial agrícola, como áreas semi-áridas, terrenos com solos fracos ou propensos à erosão. Exemplos disso são os agricultores que ocupam as proximidades das encostas dos Andes, as cordilheiras da Costa do México e as zonas áridas do Nordeste brasileiro. Tendo em vista que os recursos são escassos e de baixa qualidade e que deles dependem para sobreviver, muitas dessas populações pobres não encontram outra alternativa senão transgredir os limites da sustentabilidade.

Segundo Echeverría (2000), por meio de programas de apoio, pode-se romper com o círculo vicioso da pobreza e da degradação ambiental e gerar, em seu lugar, um círculo virtuoso em que a restauração dos recursos naturais contribui para a redução da pobreza. Entre os programas de apoio, o autor cita o estabelecimento de um crédito especial para as famílias investirem no reflorestamento e na recuperação dos solos. Diversas estratégias que podem ser aplicadas nos programas rurais também são citadas, entre elas se destacam: métodos de

cultivo que aumentam o rendimento sem esgotar os recursos naturais e reformas legais para assegurar tanto o uso racional como a gestão descentralizada dos recursos hídricos.

Nas áreas urbanas, Leonard (1992) afirma que a degradação ambiental e a pobreza também entram em conflito. Os pobres, em geral, aglomeram-se na periferia das grandes cidades em áreas de condições ecológicas naturais ou artificiais perigosas, como planícies de inundação e encostas íngremes. Além de degradar o meio ambiente, a localização e a precariedade dessas favelas urbanas agravam a situação de vulnerabilidade dos pobres às doenças pela falta de saneamento básico, bem como aos desastres naturais e/ou ocasionados pelo homem.

As declarações de Echeverría (2000) e de Leonard (1992) corroboram com o que Preston (1992:6) afirma: “Os pobres é que são mais freqüentemente expostos aos maiores riscos ambientais”. Isso decorre do fato de que são os pobres que vivem em locais sem abastecimento de água e saneamento adequados e estão constantemente expostos a poluentes. Além disso, vivem em terras menos produtivas e mais susceptíveis à degradação.

Finco et al. (2004) assinalam a existência de estudos que demonstram diferentes dinâmicas nas relações entre pobreza e meio ambiente. Esses estudos buscam mostrar que a influência da pobreza sobre o meio ambiente não segue uma única direção, mas dependem do contexto em que estão inseridas e das circunstâncias que prevalecem no momento do estudo.

As relações entre pobreza e meio ambiente, segundo Reardon & Vosti (1995), variam conforme o nível, a distribuição e o tipo de pobreza, bem como em função das diferentes formas de degradação ambiental. Além disso, os autores citam uma série de variáveis que também influenciam essa relação: mercado, tecnologias para uso e conservação dos recursos naturais, preços dos insumos e produtos, infra-estrutura, instituições, nível e distribuição da riqueza na comunidade e crescimento populacional.

Dessa forma, a ligação entre pobreza e meio ambiente é complexa e pode se apresentar de várias formas. Segundo Reardon & Vosti (1995), a redução da pobreza pode levar à diminuição da degradação ambiental em regiões em que a pobreza está avançando sobre áreas frágeis de encostas ou florestas, por exemplo. A melhoria da qualidade ambiental também pode conduzir a uma redução da pobreza, em situações em que a degeneração dos solos está diminuindo a produtividade nas terras dos pobres.

Por outro lado, Reardon & Vosti (1995) apontam também para situações em que a redução da pobreza não conduz a uma diminuição da degradação ambiental. Exemplo disso é quando a única alternativa segura para incremento da renda é investir em rebanhos maiores, o que leva a uma maior pressão sobre o ambiente. Há casos também em que a conservação do

meio ambiente pode trazer uma intensificação da pobreza, como a proibição da caça e da pesca para comunidades que utilizam essas atividades como estratégias de sobrevivência.

No caso brasileiro, pode-se destacar a pesquisa realizada por Finco et al. (2004), em dois municípios do Rio Grande do Sul. Nessa pesquisa, foram coletados dados socioeconômicos e ambientais de diversos agricultores, a fim de analisar a relação entre a pobreza rural e a degradação ambiental. A partir da correlação entre esses dados, os pesquisadores refutaram a hipótese de que a relação entre pobreza e degradação ambiental se apresenta como um círculo vicioso, em que a pobreza é a maior causadora dos problemas ambientais.

Os resultados obtidos nessa pesquisa mostram uma ambigüidade na relação entre ambas e sugerem que, muitas vezes, a melhoria das condições socioeconômicas dos agricultores pode causar maiores impactos negativos sobre o meio ambiente. Exemplo disso é o uso de agrotóxicos, em que os agricultores tendem a utilizar mais intensivamente esses produtos quanto maior for a sua renda. Por outro lado, níveis mais elevados de renda mostraram, dentre outros aspectos, uma correlação positiva com a adoção de algumas práticas de conservação de solos.

Concluem os autores da pesquisa que as políticas que minimizam a pobreza não necessariamente conduzem a impactos positivos sobre o meio ambiente e vice-versa. Há uma série de variáveis que condicionam as estratégias dos agricultores e, portanto, sua relação com o meio ambiente. Dessa forma, para reduzir a pobreza e, ao mesmo tempo, preservar o meio ambiente, as políticas devem ser contexto-específicas e focadas por áreas de estudo, o que evitará desperdício de esforços (FINCO et al., 2004).

Viola & Vieira (1992) destacam que muitos dos problemas ambientais do Terceiro Mundo originam-se da falta de crescimento econômico, ou seja, da luta para superar as condições de extrema pobreza. Demonstram os autores que a expressão ‘poluição da pobreza’ decorre do fato de que grupos sociais na falta de atendimento de suas necessidades básicas são impelidos a exaurir a base de recursos naturais a que tenham acesso e dos quais dependem para sobreviver.

Por outro lado, cabe ressaltar também que existe a ‘poluição da riqueza’. Leonardi (1998) assinala que a degradação ambiental é gerada tanto pela expansão da pobreza quanto pelo acúmulo da riqueza. Destaca que graves problemas ambientais, talvez os piores, são provocados por sociedades ricas e desenvolvidas como, por exemplo, o efeito estufa, o buraco na camada de ozônio, o esgotamento de recursos naturais e a acumulação do lixo tóxico.

Além disso, é importante considerar as várias degradações ambientais que foram provocadas pelos países ricos nos países em desenvolvimento. Por séculos, essas nações ditas

desenvolvidas têm explorado para seu crescimento os recursos naturais dos países mais pobres. May (1998) sugere que deveria haver uma espécie de caixa para a 'dívida ambiental' destinada às nações que tiveram seus recursos naturais pilhados nos últimos cinco séculos pelas nações do norte.

Bernardo (1994:2-9) também aponta que a miséria e a degradação ambiental, compartilham uma mesma origem que está diretamente ligada à má distribuição da riqueza:

Quando se fala de destruição ambiental e miséria se está falando do mesmo fenômeno, visto a partir de duas manifestações de sua dinâmica, gerada na mesma causa, que é a organização social cuja eficiência é medida pelos seus resultados quantitativos globais e não pela distribuição equitativa de riquezas e benefícios e, menos ainda, pela busca de integração equilibrada de todos os seus indivíduos a tais benefícios. Nessa organização, a destruição de pessoas e do meio ambiente é não só tolerada como tacitamente aceita à guisa de 'mal necessário'. [...] A rigor a degradação humana e a ambiental caminham juntas, produtos de um mesmo movimento predatório, cuja lógica é gerar alto lucro em curtíssimo espaço de tempo para segmentos reduzidos da população.

Independente da relação entre meio ambiente e pobreza, é importante ter em mente que as políticas que pretendem buscar a sustentabilidade precisam levar sempre em consideração esses dois fatores. Não faz sentido proteger o meio ambiente e deixar de fora um dos entes da natureza que é o próprio homem. Da mesma forma, não faz sentido buscar o bem-estar dos homens (pobres ou ricos), se para isso os recursos naturais tiverem que ser usados de modo inconseqüente. Os dois casos representam incoerência e irresponsabilidade, visto que o homem também pertence ao meio ambiente e a degradação ambiental, decorrente do segundo processo, causará a perda do bem-estar num futuro próximo ou senão das gerações que os sucederão.

A fome e a miséria são, necessariamente, um forte argumento sobre a necessidade de novas relações dos seres humanos com seu ambiente natural, cultural, histórico, paisagístico, etc. A alternativa passa exatamente por uma nova relação do cidadão com sua terra: trata-se do enraizamento do cidadão na sua coletividade e de enraizamento desta coletividade na Terra (VIEIRA, 1987:158).

### 3.3. POBREZA RURAL E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A pobreza rural no Brasil e a degradação ambiental no campo têm origens nas épocas coloniais, em decorrência principalmente do sistema escravista e monocultural de produção. Podem ser apontados os mais diversos fatores que contribuíram para o crescimento e a intensificação desses problemas. Entretanto, o processo de modernização agrícola no País pode ser citado como um fator de grande relevância que provocou o acirramento tanto da pobreza como da degradação ambiental no campo.

A modernização do setor agropecuário tem início na década de 1950 e se intensifica a partir da década de 1960. É caracterizada por um modelo químico, mecânico e genético, com a introdução das seguintes inovações: agrotóxicos, máquinas, fertilizantes químicos, sementes e matrizes melhoradas. A adoção desse pacote tecnológico constituiu-se em fator determinante da expansão da agropecuária no País. Esse processo ficou conhecido como Revolução Verde (AGUIAR & MONTEIRO, 2005).

O modelo tecnológico adotado consiste basicamente na substituição do ecossistema natural por um ecossistema artificial simplificado representado, em geral, pela monocultura. Em decorrência dessa simplificação e para compensá-la, a agricultura tornou-se cada vez mais dependente de insumos externos (SACHS, 1996).

O advento da agricultura moderna no Brasil trouxe inegáveis avanços no que se refere ao aumento da produção e da produtividade, em função da incorporação de novas áreas e do emprego de novas tecnologias. Mas, em contrapartida, trouxe também uma série de impactos ambientais: a destruição de florestas e da biodiversidade genética, a erosão dos solos e a contaminação dos recursos naturais e dos alimentos (EHLERS, 1999).

A perda da biodiversidade decorrente das práticas da agricultura moderna teve como conseqüências novos custos econômicos e ecológicos. Dentre os custos econômicos, destaca-se a necessidade de fornecer às culturas dispendiosos insumos (adubos e agrotóxicos), uma vez que o sistema agrícola perde a capacidade de sustentar seu próprio equilíbrio (fertilidade dos solos e controle de pragas). Os custos ecológicos remetem à redução da qualidade do solo, da água e dos alimentos produzidos em decorrência da contaminação por agrotóxicos ou nitratos (ALTIERI, 2002).

Dumont & Paquet (1989) destacam que as práticas tradicionais de agricultura eram capazes de suprir suas próprias necessidades energéticas. Por outro lado, a agricultura moderna baseia-se predominantemente na utilização da energia fóssil. Entre 1950 e 1985, por exemplo, o consumo mundial de petróleo na agricultura aumentou em cinco vezes, enquanto a

produção de alimentos aumentou três vezes. O autor aponta para o perigo em se continuar nessa direção, uma vez que a energia fóssil é limitada.

A maior parte das tecnologias introduzidas com o processo de modernização da agricultura não era adequada para as condições tropicais do Brasil, uma vez que as mesmas haviam sido desenvolvidas para localidades de clima temperado, como a Europa e os Estados Unidos. Um exemplo que merece destaque é a técnica de aração do solo. Nas regiões temperadas, a utilização dessa técnica tem o objetivo de revolver solos frios, expondo as camadas mais profundas para aquecer e ativar a vida microbiana. Entretanto, ao ser usada em regiões tropicais, a aração expõe o horizonte do solo a altas temperaturas, o que leva à destruição da vida microbiana. Com as chuvas intensas sobre os solos desnudos e pobres em matéria orgânica, desencadeia-se um processo de degeneração dos solos: lixiviação de nutrientes, perda da estabilidade física e aumento da vulnerabilidade à compactação e à erosão (GRAZIANO NETO, 1982).

Além da degradação ambiental, a forma como se deu o processo de modernização da agricultura acirrou a desigualdade social no campo. A modernização ocorreu de maneira irregular e discriminatória e a penetração do capitalismo no campo só privilegiou uma parcela dos agricultores, tendo gerado concentração de terra e de renda no meio rural (VIEIRA & MAYORGA, 2003).

A grande empresa agrícola se apropriou dos recursos naturais, dos meios de produção e das prioridades das políticas públicas. Durante esse processo, foram lançados no mercado de trabalho contingentes de mão-de-obra desempregada ou subempregada (VIEIRA & MAYORGA, 2003). O êxodo rural decorrente desse processo agravou a crise urbana, gerando um aumento da marginalidade, da miséria e da violência (GRAZIANO NETO, 1982).

Um aspecto relevante a ser considerado nesse processo, apontado por Graziano Neto (1982), é a influência do setor industrial responsável pela produção dos maquinários e insumos a serem usados na modernização da agricultura. Em geral, esse setor foi composto por empresas oligopolistas, dominadas pelo capital internacional. Direta ou indiretamente, esse setor industrial pressionou para que os agricultores adotassem as tecnologias ditas modernas. Essas pressões ocorreram não somente por meio de propagandas e da presença constante de vendedores dessas firmas no meio rural, mas também pela influência que esse capital industrial exerceu sobre a política agrícola do governo, principalmente no que tange ao crédito agrícola. Por meio da política de crédito rural subsidiado, criou-se a demanda para os

produtos desse setor, onde a liberação de crédito estava condicionada à aquisição de insumos modernos.

O setor industrial que se coloca à montante da produção agrícola praticamente impõe o desenvolvimento tecnológico da agricultura, forçando a utilização das técnicas avançadas, pelo fundamental motivo de que a produção desta tecnologia é a que oferece maiores possibilidades de acumulação de lucro. De forma muito simples, se a compra de um trator é bom para a agricultura, é muito melhor para a indústria de tratores. É importante considerar, também, a influência do setor industrial que se coloca à jusante da produção agrícola, que adquire os produtos da agricultura. A necessidade de padronizar a matéria-prima e de distribuir a produção de forma mais conveniente à indústria força os agricultores a adotarem certas técnicas ou sistemas de cultivo ou criação (GRAZIANO NETO, 1982:42-43).

Um dos resultados da forte influência do capital industrial na agricultura foi o chamado “apropriacionismo<sup>19</sup>”, no qual considerável parte da renda gerada pela unidade agrícola passou a ser captada pelas empresas fornecedoras de insumos e responsáveis pelo processamento, distribuição e comercialização (NEVES, 1996). Isto se refletiu numa menor rentabilidade para o agricultor. Graziano Neto (1982) ressalta que a agricultura que era, em certa medida, auto-suficiente, tornou-se cada vez mais dependente do setor industrial. Os agricultores passaram a se defrontar, de um lado, com os preços definidos pelo setor produtor das tecnologias agrícolas e, de outro lado, com os preços impostos pelo setor processador e distribuidor de sua produção.

É importante destacar ainda que esse processo de modernização não apenas manteve como aprofundou as diferenças regionais encontradas na agricultura brasileira, seja quanto ao emprego da tecnologia, seja quanto às relações de trabalho. Os indicadores da modernização estão muito concentrados nas regiões Sul e Sudeste e em parte no Centro-Oeste, enquanto no Norte e no Nordeste, são baixos os índices de modernização técnica (DELGADO, 2005).

Apesar de todos os problemas sociais e ambientais causados pela implantação desse sistema ‘moderno’ de produção, o mesmo continua sendo o modelo hegemônico. A mesma lógica concentradora de riquezas que tem como resultados a pobreza e a degradação ambiental continuam a prevalecer no campo.

O círculo vicioso de degradação social e ambiental no país tem como centro de referência um estilo de desenvolvimento amparado pelo Estado brasileiro, que historicamente subordinou os interesses do bem-estar social aos interesses de expansão do capital, na exploração dos recursos naturais (STROH, 1998:277).

---

<sup>19</sup> Para aprofundar na questão do “apropriacionismo” industrial da agricultura, pode-se consultar a seguinte obra: GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. **Da Lavoura às Biotecnologias: Agricultura e Indústria no Sistema Internacional**. Rio de Janeiro: Campus. 1990.

### 3.4. AGRICULTURA SUSTENTÁVEL

Até meados dos anos 1980, a proposição de uma agricultura alternativa ao modelo vigente padecia de descrédito por grande parte dos técnicos e pesquisadores. Ao final dessa década, em virtude da intensificação das discussões por um desenvolvimento sustentável, inicia-se o debate para inserir a dimensão da sustentabilidade na esfera da agricultura (CARMO et al., 1995). A insatisfação com o *status quo* da agricultura moderna passou então a atrair a atenção de um número crescente de produtores e pesquisadores que contribuíram para a disseminação do termo *agricultura sustentável* (EHLERS, 1999).

O qualificativo sustentável para a agricultura tem diversas conotações a depender do grupo social que o utiliza (CARMO et al., 1995). Apesar de se diferenciarem quanto à ênfase em determinados aspectos, as diversas definições dadas à agricultura sustentável têm em comum o fato de se traduzirem “na visão de um sistema produtivo de alimentos e fibras que garanta:

- A manutenção, a longo prazo, dos recursos naturais e da produtividade agrícola;
- O mínimo de impactos adversos ao ambiente;
- Retorno adequado aos produtores;
- Otimização da produção com um mínimo de insumos externos;
- Satisfação das necessidades humanas de alimentos e renda;
- Atendimento às demandas sociais das famílias e das comunidades rurais” (VEIGA et al., 2000:57).

Na década de 1970, na tentativa de estabelecer uma base teórica para os movimentos alternativos ao sistema convencional de produção, surge a Agroecologia. Essa nova ciência estuda o funcionamento dos agroecossistemas e suas interações, visando minimizar a artificialização do ambiente natural e permitir que haja uma auto-regulação dos sistemas agrícolas (ASSIS, 2006). Nesse sentido, a Agroecologia pode ser vista como uma importante ferramenta para o alcance da sustentabilidade na agricultura.

Em sua obra *Agroecologia – bases científicas para uma agricultura sustentável*, Altieri (2002) assinala que a principal estratégia deve consistir em restaurar a diversidade agrícola. Isso decorre do fato de que a biodiversidade desempenha diversos serviços ecológicos essenciais. Para o autor, os componentes básicos de um agroecossistema sustentável são:

- Cobertura vegetal para a conservação do solo e da água;

- Suprimento regular de matéria orgânica e promoção da atividade biológica do solo;
- Práticas de reciclagem de nutrientes como rotação de culturas, sistemas agroflorestais, consórcio com leguminosas, integração de plantio e produção animal;
- Controle de pragas, por meio de controle biológico e manejo da biodiversidade;
- Uso múltiplo da paisagem;
- Manutenção da produção agrícola sem a utilização de insumos químicos que causem degradação.

A busca por modelos de agricultura sustentável precisa congrega elementos da agricultura tradicional com o moderno conhecimento científico (ALTIERI, 2002). Além disso, o desenvolvimento de tecnologias de menor impacto ambiental deve estar baseado nas condições edafoclimáticas em que serão empregadas, pois o que funciona em determinado ambiente agropecuário não necessariamente funciona em outro (MARQUES, 2001).

O paradigma da sustentabilidade na agricultura consiste em não segregar a base tecnológica da base social e trabalhar ao máximo com o ecossistema natural, ao invés de substituí-lo artificialmente por outro. A busca por soluções para o gerenciamento do ecossistema deve estar associada ao conhecimento e à participação da população local (SACHS, 1996). De acordo com Marques (2001), não há como viabilizar uma agricultura sustentável sem que haja uma grande soma de atores envolvidos em um contínuo processo de aprendizado.

Segundo Altieri (2002), uma notável dificuldade na implantação de uma agricultura sustentável está no fato de que parte das instituições públicas e o mercado têm preconceitos contra esse modelo. A incorporação dos preceitos ecológicos nos sistemas agrícolas é dificultada pela atual estrutura da agricultura empresarial e a organização da pesquisa agrícola, cujo enfoque é o curto prazo e a modificação freqüente das tecnologias em uso. É difícil as empresas agrícolas investirem em tecnologias sustentáveis que não proporcionem lucros imediatos.

O que está em jogo são os mecanismos de apropriação dos lucros de qualquer novidade tecnológica que possa abalar o atual modelo concentrador. A questão ambiental embora tenha adquirido papel importante nas decisões de alterar o padrão tecnológico, não pode colocar em risco as relações sociais de privilégios já estabelecidas (CARMO et al., 1995:25).

Algumas tecnologias que causam menos impactos ambientais começam a ser usadas também pelos segmentos empresariais da agricultura como o manejo integrado de pragas, o plantio direto e a adubação com resíduos orgânicos agroindustriais, como a vinhaça. A adoção dessas práticas deve-se em parte ao fato de não colocarem em risco o padrão monocultural e concentrador da moderna agricultura (CARMO et al., 1995). Entretanto, é preciso ter em mente que esse padrão de produção está longe de alcançar a sustentabilidade.

Os pré-requisitos para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável não são apenas biológicos ou técnicos, mas também sociais, econômicos e políticos, ilustrando as exigências necessárias à sociedade sustentável. É inconcebível promover mudanças ecológicas no setor agrícola sem advogar mudanças compatíveis noutras áreas correlacionadas da sociedade. O mais importante pré-requisito da agricultura ecológica é um ser humano evoluído e consciente, cuja atitude com respeito à natureza seja de coexistência e não de exploração (ALTIERI, 2002:560).

Dessa forma, para a promoção da sustentabilidade na agricultura, além do desenvolvimento e da difusão das tecnologias agroecológicas, são necessárias mudanças nas prioridades da pesquisa, na política agrícola e agrária e no sistema econômico, com relações mais justas de mercado (ALTIERI, 2002). Nesse sentido, a principal contribuição do movimento por uma agricultura sustentável não está especificamente na adoção de novas tecnologias, mas na criação de uma nova relação homem-natureza e na produção de novos valores (SILVA, 1995).

A democratização das políticas públicas representa um caminho promissor para a construção de um desenvolvimento que seja sustentável não só do ponto de vista ambiental, social e econômico, mas sustentável inclusive politicamente (SILVA, 1995). O desafio maior do governo é criar canais por onde possam fluir as reivindicações da comunidade local, e não apenas da elite local, transformando-as em reivindicações de políticas públicas que buscam a sustentabilidade (CARVALHO, 1996).

Tendo em vista que a busca da sustentabilidade da agricultura passa necessariamente pela arena política, Carmo et al. (1995) apontam que é preciso retomar as discussões sobre agricultura familiar, segurança alimentar e reforma agrária. Para os autores, a agricultura sustentável só tem sentido se privilegiar as diversidades biológica e social.

A agricultura familiar pode representar o *locus* ideal ao desenvolvimento da sustentabilidade no meio rural. A mesma apresenta condições potenciais para operar em menores escalas, com diversificação e integração das atividades agrícolas e pecuárias, além da

associação entre trabalho e gerenciamento da propriedade. Entretanto, para isso é necessário que a agricultura familiar seja alvo de uma política estruturada direcionada ao alcance da sustentabilidade (CARMO et al., 1995).

A segurança alimentar, entendida como a produção de alimentos equivalente às necessidades da população, é incompatível com um modelo de desenvolvimento concentrador como o sistema de produção da moderna agricultura. As formas sociais de se produzir no campo tornam excludentes grandes contingentes de pequenos agricultores que, por vezes, nem conseguem garantir a subsistência de sua família (CARMO et al., 1995).

Nesse sentido, Carmo et al. (1995) afirmam que a mudança na estrutura da posse e uso da terra no Brasil ocupa papel de destaque. Segundo os autores, a constituição de um modelo sustentável no campo requer, além das alterações nas tecnologias agrônomicas, uma política de reforma agrária e segurança alimentar que permitam o acesso democrático aos meios de produção e promovam a desconcentração da renda.

Se a reforma agrária é colocada como um dos caminhos necessários para a sustentabilidade, é preciso aprofundar nessa análise e verificar como está sendo realmente implementada essa política. Caso a reforma agrária esteja buscando meramente a mudança na estrutura de posse da terra e a viabilidade econômica dos agricultores assentados, sem incorporar a variável ambiental em suas ações, ela estará contribuindo, embora em escala distinta, para a reprodução do mesmo modelo insustentável de desenvolvimento.

Portanto, faz-se necessário refletir, dentre outros aspectos, qual é a relação da Política de Reforma Agrária com a questão ambiental, que é um dos pilares fundamentais da sustentabilidade. No próximo capítulo, será apresentado o processo histórico e atual de implantação dessa política com foco na dimensão ambiental.

## **PARTE II – GESTÃO AMBIENTAL NA REFORMA AGRÁRIA**

### **4. QUESTÃO AMBIENTAL NA REFORMA AGRÁRIA**

Neste capítulo, será feita uma abordagem sobre o processo de inclusão da variável ambiental nas ações de reforma agrária. Para a sua construção, além da obtenção de dados secundários em referências bibliográficas e fontes documentais, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com alguns atores de diversas instituições que participam desse processo: Incra, Ibama, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Contag, MST e Instituto Socioambiental (ISA).

#### **4.1. INSERÇÃO DA VARIÁVEL AMBIENTAL NA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA**

Na maior parte do tempo em que a Política de Reforma Agrária foi sendo implantada, a variável ambiental foi negligenciada pelos seus formuladores e executores. Apesar disso, pode-se verificar que a dimensão ambiental está presente em diversas leis agrárias, inclusive nas mais antigas legislações direcionadas a essa questão.

A **Lei nº4.504, de 30 de novembro de 1964**, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, embora seja uma legislação publicada numa época em que as questões ambientais não tinham ainda muita influência, tem em seu texto diversos trechos em que se pode observar preocupações com o meio ambiente. Diversos artigos dessa lei tratam da problemática ambiental:

- A conservação dos recursos naturais é colocada como uma das condições para que a terra desempenhe sua função social (art.2º);
- As características ecológicas são consideradas na definição da dimensão da área dos módulos de propriedade rural (art.5º);
- Duas das finalidades apontadas para a desapropriação por interesse social merecem destaque, são elas: “efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais” e “facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias” (art.18);

- São apontadas como prioridade para a desapropriação as áreas cujos proprietários desenvolvem atividades predatórias, recusando-se a respeitar as normas de conservação dos recursos naturais (art. 20);
- A utilização da tributação progressiva da terra tem como um de seus objetivos estimular a racionalização da atividade agropecuária, dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais (art.47).

A **Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966** fixa as normas de Direito Agrário, dentre outras providências. Em seu artigo 13, são elencados diversos preceitos de Direito Agrário que devem reger os contratos agrários e um deles se refere à obediência às cláusulas que visem à conservação dos recursos naturais.

O **Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966**, que regulamenta vários artigos do Estatuto da Terra e da Lei nº 4.947, determina em seu art.13 que qualquer contrato agrário deve conter cláusulas que assegurem a conservação dos recursos naturais, além da observância ao Código Florestal (Lei nº 4.771, 15/09/1965) nos casos em que couber. Em casos de não cumprimento da cláusula asseguradora dos recursos naturais poderá haver a rescisão do contrato (art.27).

Um incentivo à conservação ambiental é dado pela **Lei nº 5.686, de 12 de dezembro de 1972**, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, dentre outras providências. Conforme essa lei, as áreas de preservação permanente em que existam florestas formadas ou em formação, bem como as áreas reflorestadas com espécies nativas ficam isentas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (art. 5º).

No **Decreto nº 95.715, de 10 de fevereiro de 1988**, que estabelece a regulamentação das desapropriações para a reforma agrária, encontra-se especificado que o descumprimento das normas de preservação ambiental contraria os princípios da ordem econômica e social e torna o imóvel passível de desapropriação por interesse social (art.1º e art. 3º III).

No texto da **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**, que trata da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, encontra-se novamente a afirmação de que a propriedade rural que não cumprir com sua função social será passível de desapropriação. Em seu artigo 9º, inciso II, cita-se a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art.9º, inciso II) como um dos requisitos para que o imóvel rural cumpra sua função social.

A **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996**, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural (ITR), não considera como áreas tributáveis as áreas de preservação permanente, de

reserva legal e demais áreas de interesse ecológico (art. 10, inciso II). Além disso, prevê que as áreas de exploração extrativista só serão consideradas no cálculo do grau de utilização da terra (GUT) caso sejam objeto de plano de manejo sustentado aprovado por órgão competente (art.10, § 5º).

Por esse breve levantamento de algumas das principais legislações agrárias pode-se constatar que a preocupação com a conservação ambiental se fez presente em diversos textos legais desde o Estatuto da Terra. Entretanto, isso não resultou na incorporação da variável ambiental desde o início das ações de reforma agrária. A desapropriação pelo descumprimento da função social da terra em decorrência da degradação ambiental, por exemplo, nunca foi de fato implementada.

O próprio Estatuto da Terra, apesar de toda a preocupação ambiental incluída em seu texto, apresenta certa contradição. Essa lei prevê atividades de assistência técnica que têm, dentre outros, o objetivo de fornecer auxílio ao uso racional do solo, execução de planos de reflorestamento, defesa e preservação dos recursos naturais (art.75, parágrafo 4º, alínea e). Por outro lado, esse mesmo documento legal prevê o financiamento para a compra de insumos prejudiciais ao meio ambiente, como herbicidas, inseticidas e fungicidas (art.86, inciso II).

As políticas agrária e agrícola executadas após o Estatuto da Terra demonstram que a questão ambiental estava longe das preocupações e das ações dos órgãos executores. Após a publicação dessa lei, a política agrária priorizou a colonização na Amazônia, enquanto a política agrícola esteve focada na modernização conservadora. Os inúmeros impactos ambientais e sociais dessas políticas já foram mencionados nos capítulos anteriores.

Silva (2003) destaca que a inserção da questão ambiental no processo de reforma agrária surge a partir de pressões da sociedade civil e de pressões externas que disseminaram a preocupação com a temática ambiental. Surge também de discussões e reflexões do Poder Público a respeito da crescente necessidade de sustentabilidade em seus projetos de assentamentos.

Como um dos resultados da luta dos seringueiros, o Incra cria um novo estilo de assentamento baseado no extrativismo e começa, dessa forma, a contribuir em parte para a manutenção da floresta. Por meio da Portaria nº 627, de 30 de julho de 1987, foi criado o Projeto de Assentamento Extrativista (PAE). Esses assentamentos eram voltados para a exploração de áreas dotadas de seringueiras e a destinação da área era mediante concessão de uso em regime comunal.

Posteriormente, em 1996, o Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) é substituído pelo Projeto Agro-extrativista, que mantém a mesma sigla (PAE) e passa a incorporar as

atividades agrícolas. Essa modalidade de assentamento é destinada a populações tradicionais para a realização de atividades extrativistas por meio de práticas economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis (MEPF/Inkra, 1996). Assim como os antigos Projetos de Assentamento Extrativista, os Projetos Agro-extrativistas constituem-se numa forma diferenciada de assentamento que busca incorporar desde sua criação a dimensão ambiental.

A inserção da dimensão ambiental foi sendo institucionalizada pelo Incra a partir de 1998 (MDA/Inkra, 2002). Nesse ano, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), o Incra, o MMA e o Ibama, lançaram a Agenda Ambiental “Terra que te quero verde”. Nesse documento, foram previstas várias diretrizes e ações para a inclusão da dimensão ambiental nas práticas da reforma agrária. O quadro 4.1 contém as principais ações previstas nesse plano, distribuídas entre as ações que foram implementadas e as que não foram executadas, segundo informações obtidas na sede do Incra<sup>20</sup>:

---

<sup>20</sup> Entrevista com Marco Aurélio Pavarino – Coordenador Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Incra e Coordenador do Grupo de Trabalho do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta para o licenciamento dos assentamentos de Reforma Agrária.

Quadro 4.1 – Principais ações da Agenda Ambiental do Incra.

<b>Agenda Ambiental do Incra “Terra que te quero verde”</b>
<b>Principais ações que foram implantadas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Não desapropriar áreas que possuam 50% ou mais da sua extensão com Plano de Manejo Florestal;</li> <li>▪ Limitar a atuação da reforma agrária sobre áreas detentoras de Plano de Manejo Florestal Sustentado às já existentes, tratando-as como áreas-piloto merecedoras de enfoque diferenciado;</li> <li>▪ Não atender a demanda dos movimentos por terras que sejam áreas de preservação permanente ou de reserva legal;</li> <li>▪ O Incra deverá disponibilizar o estoque de terra devolutas federais existentes na Amazônia para a criação de unidades de conservação;</li> <li>▪ Para que as áreas de preservação permanente e de reserva legal sejam consideradas como áreas utilizadas e aproveitadas, estas deverão estar preservadas ou com utilização limitada conforme o Código Florestal;</li> <li>▪ Os futuros projetos de assentamento devem ser direcionados para áreas antropizadas;</li> <li>▪ Excluir das práticas da reforma agrária o corte raso em áreas com cobertura florestal, respeitando as limitações previstas em lei;</li> <li>▪ Promover uma moratória para as solicitações de regularização fundiária em áreas acima de dois módulos ou superiores a 100 hectares, a fim de desestimular a ocupação de áreas florestadas;</li> <li>▪ Promover parcerias com organizações não-governamentais desde o início do processo de reforma agrária, com prioridade para ações educacionais e de gestão dos recursos naturais;</li> <li>▪ Aperfeiçoar as metodologias dos planos preliminares, de ação imediata e de desenvolvimento dos assentamentos;</li> <li>▪ Capacitar técnicos do Incra em diversas áreas relacionadas ao uso sustentável dos recursos naturais;</li> <li>▪ Promover a educação ambiental, por meio do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Prонера).</li> </ul>
<b>Principais ações que não foram implantadas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Emissão pelo Incra, por meio de delegação, do auto de constatação para as infrações ambientais;</li> <li>▪ Solicitar ao Ibama a indicação de áreas que descumprem a legislação ambiental para fins de análise para a desapropriação;</li> <li>▪ Criação do Sistema de Acompanhamento Compartilhado que contemple a questão ambiental e garanta o início e a continuidade das ações voltadas a esse finalidade;</li> <li>▪ Criação de uma Câmara Técnica Ambiental nas Comissões Estaduais do Procer, a fim de analisar a sustentabilidade ambiental dos projetos de solicitação de crédito;</li> <li>▪ Implantação de Programas de Treinamento para 100 agrônomos do Incra;</li> <li>▪ Promoção de um curso sobre Avaliação de Áreas com Cobertura Florestal, para 50 agrônomos atuantes nas regiões da Amazônia e Mata Atlântica.</li> </ul>

Fonte: Programa “Terra que te quero verde” e entrevista com Marco Aurélio Pavarino (Incra).

Considerando as diretrizes da Agenda Ambiental “Terra que te quero verde”, foi editada a Portaria MEPF nº88/99 que direcionou a realização da reforma agrária para áreas antropizadas. Segundo essa norma, a desapropriação, a aquisição ou qualquer outra forma de obtenção de terra são proibidas em áreas com cobertura vegetal primária na Floresta Amazônica, na Mata Atlântica, no Pantanal Mato-grossense e em outras áreas ambientalmente protegidas. Somente a criação de projetos de assentamento agro-extrativista será permitida nessas áreas. Foi também proibido o assentamento de trabalhadores rurais em áreas onde seja necessário o corte raso de florestas primárias.

De acordo com Silva (2003), embora esteja previsto a utilização de áreas antropizadas para implantação de assentamentos, as metas (expressas por número de famílias assentadas) são cumpridas, em sua maioria, por meio da criação de assentamentos na região da Floresta Amazônica. Nessa região, há uma grande pressão social e a obtenção do recurso fundiário tem menor custo.

A região Norte é a que concentra a maior área com assentamentos de reforma agrária, conforme foi demonstrado na Tabela 1.3 do Capítulo 1. Cabe destacar que muitos desses assentamentos foram criados após a edição da Portaria MEPF nº88/99. Apesar dessa portaria, os assentamentos continuaram a ter papel significativo no desflorestamento. Por meio da análise do desmatamento de 343 assentamentos na região amazônica, Brandão Jr. & Souza Jr. (2006) obtiveram uma taxa de desmatamento nesses projetos no valor de 1,8% ao ano para o período entre 1997 e 2004. Essa taxa corresponde a quatro vezes à taxa média de desmatamento na Amazônia no mesmo período.

Como resultado de discussões entre técnicos do MMA, do Conselho de Seringueiros, do Incra e do Centro Nacional de Populações Tradicionais do Ibama, surgiu uma nova modalidade de assentamento: o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS). Esse foi concebido por meio da Portaria/Incra nº 477/1999 e a aprovação da metodologia para implantação desse tipo de assentamento ocorreu por meio da Portaria/Incra/P/Nº1032.

Essa modalidade de assentamento visa conciliar o assentamento humano de populações não tradicionais com a promoção do desenvolvimento sustentável em áreas de interesse ambiental. Representa uma alternativa aos projetos de assentamento convencionais, mostrando-se mais adequado às especificidades da Amazônia e das demandas de suas populações (MDA/Incra, 2000).

Ainda em 1999, foi editada também a Portaria/Incra nº558, que cancelava o cadastro de todos os imóveis com área acima de 10.000 ha. Como fruto dessa portaria, as áreas que não eram viáveis para reforma agrária foram transferidas ao Ibama. Até 2002, aproximadamente

20 milhões de hectares foram transferidos. O Parque Nacional de Tumucumaque, no estado do Amapá, foi criado a partir dessas áreas que foram cedidas pelo Incra<sup>21</sup>.

Em 2001, foi editada a Resolução Conama nº289/2001 que estabelece as diretrizes e os procedimentos necessários ao licenciamento ambiental dos projetos de reforma agrária. Essa resolução prevê em seu artigo 3º dois tipos de licenças para os referidos assentamentos:

- Licença Prévia (LP): deve ser expedida antes da obtenção da terra onde será criado o assentamento, com prazo de expedição, após o seu requerimento, de até noventa dias;
- Licença de Instalação e Operação (LIO): deve ser requerida em até cento e oitenta dias após o ato de criação do assentamento, tendo sido cumpridos os requisitos da LP, com prazo de expedição, após o seu requerimento, de até cento e vinte dias.

Essa resolução determina que, para os projetos de assentamento já criados, o responsável pelo projeto deverá requer a LIO (art. 9º). No caso de projetos de assentamento de reforma agrária de baixo impacto ambiental, está previsto um procedimento de licenciamento simplificado (art.11). Posteriormente, o licenciamento ambiental dos assentamentos será tratado com maior detalhe.

Em novembro de 2002, por meio da Portaria/Incra/P/Nº1005, foi aprovado o Plano de Gestão Ambiental do Incra. Esse plano resultou de discussões, iniciadas em junho de 2001, entre servidores da Autarquia. Nesse plano são citados alguns aspectos que indicam a necessidade de uma ação efetiva do Estado (MDA/Incra, 2002):

- A maior parte das áreas incorporadas ao processo de reforma agrária representa um passivo ambiental para o Incra;
- A demora natural na capitalização das famílias assentadas aumenta a pressão sobre as áreas protegidas, em função da busca de alternativas para gerar renda;
- Não há como afirmar que os agricultores tenham consciência da necessidade de preservação ambiental para a sustentação de suas atividades;
- A legislação ambiental ainda é vista como um instrumento impeditivo, com baixo caráter educacional;
- A assistência técnica é precária e os técnicos desconhecem a fundo a questão ambiental.

---

<sup>21</sup> Pretende-se discutir junto ao MMA e ao Ibama se essas áreas, que foram doadas para a criação de Unidades de Conservação, poderão servir para a compensação ambiental do passivo de Reserva Legal Averbada dos assentamentos que não a têm – Marco Aurélio Pavarino (Incra) – entrevista.

O objetivo geral do Plano de Gestão Ambiental do Incra é promover o desenvolvimento rural sustentável dos assentamentos, de forma participativa e por meio da definição de princípios, diretrizes, estratégias e programas que estejam de acordo com a Agenda 21 brasileira. Para o alcance desse objetivo geral e dos diversos objetivos específicos citados no plano, está prevista a implantação de oito programas: 1) Programa de Planejamento; 2) Programa de Educação Ambiental; 3) Programa de Gestão dos Recursos Naturais; 4) Programa de Manejo dos Sistemas Produtivos; 5) Programa de Prevenção e Controle de Endemias; 6) Programa de Compatibilização das Legislações Agrária, Agrícola e Ambiental; 7) Programa de Gestão de Resíduos e Efluentes; 8) Programa de Regularização Ambiental.

Entretanto, nenhum dos oito programas previstos no Plano de Gestão Ambiental está sendo executado de forma particularizada. Esse plano nunca foi de fato utilizado como elemento norteador das ações da autarquia, embora contenha ações que estão sendo realizadas pelo Incra. Ele foi lançado no final do governo FHC, em 2002 e, portanto, reflete a visão do governo anterior. A revisão do mesmo estava prevista para 2005. Entretanto como não ocorreu, pretende-se realizá-la no segundo semestre de 2006<sup>22</sup>.

Uma nova modalidade de assentamento foi criada em 2003, sendo denominada Projeto de Assentamento Florestal (PAF). Essa modalidade de assentamento tem como foco o manejo florestal múltiplo e os sistemas agroflorestais. Entretanto, há poucos assentamentos dessa categoria que foram implantados. Até abril de 2006, apenas dois assentamentos desse tipo haviam sido criados, ambos no estado do Acre (BRANDÃO Jr. & SOUZA Jr., 2006).

Em 2004, foi concebido e implementado o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) para os projetos de assentamento de reforma agrária. A concepção das Ates representou um importante avanço, visto que agora a extensão rural não estaria apenas focada nos aspectos técnicos, mas deveria também focar-se na organização social e ambiental do assentamento. O programa anterior de assistência técnica tinha um grande enfoque nos princípios da Revolução Verde<sup>23</sup>.

Com a finalidade de disponibilizar recursos para a recuperação das áreas degradadas dos assentamentos, foram editadas as Normas de Execução nº 43 e 44, em 28 de junho de 2005. A primeira estabelece os procedimentos para aplicação dos recursos para recuperação e conservação dos recursos naturais nos projetos de assentamento. A segunda norma determina o valor unitário por família para a implantação desses projetos, que corresponde ao valor máximo de R\$ 1.000,00 por família.

---

<sup>22</sup> Marco Aurélio Pavarino (Incra) – entrevista.

<sup>23</sup> Marco Aurélio Pavarino (Incra) – entrevista.

Em 2005, estava previsto 7 milhões de reais para a implantação desses projetos, mas não era um recurso específico para essa ação, pertencia à área de infra-estrutura. Como as regras não estavam bem definidas, as Superintendências Regionais quase não aplicaram esse montante de recurso. Em 2006, cerca de 26 milhões de reais estão previstos especificamente para essa ação. Como havia sido feita uma proposta para inclusão no PPA e esse processo requer a promulgação de uma lei, houve uma demora na liberação do recurso, que só aconteceu na metade do ano de 2006<sup>24</sup>.

Em 2006, o Incra passou por um processo de reestruturação em que, pela primeira vez, a área ambiental foi oficialmente contemplada na nova estrutura do órgão. Anteriormente a isso, havia sido instituído um Núcleo Ambiental e havia servidores trabalhando na área ambiental tanto na Sede do Incra, como nas Superintendências Regionais<sup>25</sup>. Entretanto, não havia cargos e nem uma estrutura legalmente instituída para esse fim. De acordo com o regimento interno da nova estrutura, há na sede da Autarquia uma Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais, composta pela Divisão de Gestão Ambiental e pela Divisão de Recursos Naturais. Nas Superintendências Regionais, o setor ambiental passa a estar inserido na Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento.

Com a nova estrutura haverá uma ampliação dos trabalhos na área ambiental do Incra. Até então o trabalho na Sede tem sido voltado principalmente para o licenciamento ambiental dos assentamentos, por meio do apoio às Superintendências Regionais e da articulação com o MMA, Ibama, órgãos estaduais de meio ambiente, dentre outros. Diversos outros trabalhos têm sido também desenvolvidos, em parceria com MMA, no Projeto de Revitalização do São Francisco, no Programa de Zoneamento Econômico-Ecológico e na Comissão de Coordenação Brasileira do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (CCB/PPG7). Dentre outras ações, podem ser destacadas mais duas que estão em fase de implantação<sup>26</sup>: 1) oito consultas públicas para discutir o licenciamento ambiental dos assentamentos nas diferentes regiões; 2) contratação de consultores que irão definir metodologias para recuperação de reserva legal e área de preservação permanente em cada um dos biomas e irão implantá-las em seis projetos de assentamento<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Marco Aurélio Pavarino (Incra) – entrevista.

<sup>25</sup> Os servidores das Superintendências Regionais do Incra que atuam na área ambiental são conhecidos como asseguradores ambientais.

<sup>26</sup> Estas ações estão sendo financiadas pelo Banco Mundial, por meio do instrumento de empréstimo TAL (Technical Assistance Loan). Este instrumento de empréstimo visa o fortalecimento das instituições e a construção de capacidade em agências ligadas a políticas, dentre outros. Informações adicionais podem ser obtidas em: [http://www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_folder/185.html](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/185.html)

<sup>27</sup> Entrevista com Leonarda Cristina Melo Rufino de Sousa – Assistente Técnico da Divisão de Recursos Naturais do Incra.

Além de considerar a inserção da variável ambiental por parte da autarquia executora dessa política, é importante destacar que a questão ambiental também foi sendo incorporada pelos movimentos sociais que lutam pela reforma agrária. Dentro do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) – dois dos principais movimentos sociais voltados à questão agrária – a variável ambiental já foi incorporada em diversas ações. Em entrevista com alguns integrantes do MST<sup>28</sup> e uma integrante da Contag<sup>29</sup> foram obtidas as informações abaixo referente a um breve histórico sobre o processo de inserção da variável ambiental nas ações de ambos os movimentos.

O MST tem 22 anos de criação formal (1984). É decorrente de lutas históricas e surge com forte crítica ao modelo vigente de produção agrícola. O primeiro foco do movimento era a luta pela terra (1984-1990). A partir de 1990, quando então já existia maior número de assentamentos, surge a preocupação com a organização dos assentamentos e, entre 1990 a 1996, o MST consegue algumas conquistas, como o crédito rural, por exemplo. Apesar da crítica ao modelo convencional, a aplicação do crédito ocorreu com a utilização desse modelo.

Entretanto, foi crescendo a discussão dentro do movimento a respeito da implantação do mesmo modelo de produção do latifúndio, dependente de insumos. Foram então surgindo alguns modelos alternativos de produção, principalmente no Sul do País. Até 1997, haviam surgido algumas dezenas de experiências nesse sentido. De 1997 a 2000, avançou-se bastante nesse debate. Foram realizados vários Encontros Regionais e Nacionais para a discussão dessa nova matriz de produção agroecológica.

Em torno de 2002/2003, o MST não achou pertinente criar um departamento para tratar do tema meio ambiente, tendo em vista que a questão ambiental deve perpassar os outros setores. Criou-se então um grupo para desenvolver o Programa Ambiental do MST. Esse grupo é denominado Coletivo Nacional de Meio Ambiente e, embora, pertença ao Setor de Produção, Cooperação e Meio Ambiente, ele atua também nos demais setores. Esse coletivo respeita a linha política dos Estados e procura trabalhar a questão ambiental. O foco não são apenas ações locais, mas principalmente as ações que busquem estruturar um novo modelo tecnológico para produção nos assentamentos.

Entre as principais ações e os principais avanços obtidos na atuação do MST na área ambiental, pode-se destacar: 1) Criação da Rede Bionatur Sementes Agroecológicas; 2) Programas de educação formal e informal com enfoque na agroecologia; 3) Parceria na

---

<sup>28</sup> Ciro Correa, Iracema Moura e Denis Monteiro – Membros do Coletivo de Meio Ambiente do MST.

<sup>29</sup> Cléia Anice da Mota Porto – Assessora de Reforma Agrária da Contag.

concepção e implantação dos Centros Irradiadores de Manejo da Agrobiodiversidade – Cimas; 4) Modelos de organização territorial dos assentamentos; 5) Implantação do projeto para trabalhar com leite orgânico (10.000 produtores); 6) Inserção de produtos agroecológicos no mercado: mel, frutas, cachaça e açúcar ecológicos.

A Contag tem mais de 40 anos e em diversos anais dos congressos realizados por essa entidade, pode-se observar que já havia certa preocupação com a questão ambiental. Entretanto, no 5º Congresso da Contag (1990), a direção foi dividida em secretarias e foi instituída a Secretaria de Política Agrária e Meio Ambiente, representando uma tentativa de trazer a questão ambiental para a luta pela terra.

Dentro da Contag, há uma Coordenação de Meio Ambiente, uma Assessoria específica para esse tema e está sendo construído um Coletivo Nacional de Meio Ambiente, formado por representações dos estados. No último congresso, realizado em abril de 2004, ficou acordado que na próxima direção, em 2007, vai ser criada uma secretaria específica de meio ambiente.

Há inúmeras experiências na área ambiental nas federações como, por exemplo, agrofloresta, agroextrativismo e produção orgânica. Entretanto, são experiências isoladas. De um modo geral, observa-se ainda a carência de um trabalho sistematizado e articulado pelo movimento sindical como um todo. Um aspecto positivo que merece destaque é que a própria reestruturação da entidade tem partido não só da Direção do movimento para a base, mas da base para a Direção. Há de fato uma maior preocupação e uma maior receptividade com a questão ambiental.

Além dos movimentos sociais, cabe ressaltar ainda que diversas entidades que trabalham tradicionalmente com a questão ambiental, tanto do setor público como de organizações da sociedade civil, também estão desenvolvendo diversas ações direcionadas aos assentamentos rurais. Cullen Jr. et al. (2005) apontam que, desde 1995, houve um progresso considerável na relação entre organizações não-governamentais ambientalistas e as organizações de reforma agrária. Analisando três experiências em assentamentos de reforma agrária na região da Mata Atlântica, os autores ressaltam o grau de interesse comum que se formou entre ONGs conservacionistas e grupos de reforma agrária.

Quando o movimento de reforma agrária passou a empregar técnicos e a entender as consequências da degradação das florestas, houve um aumento no esforço político no sentido de evitar conflitos numa disputa que não teria um vencedor. As ONGs ambientalistas também aprenderam que sua capacidade de influenciar tecnicamente as políticas públicas, em favor de melhores terras para a agricultura de pequena escala, não era contraditória com seus objetivos de conservar o habitat de espécies ameaçadas e, de fato, poderia contribuir para a reconstrução da conectividade de fragmentos florestais (CULLEN Jr. et al., 2005:206).

Entretanto, embora tenha havido essa aproximação entre o movimento social e o movimento ambientalista, essa relação é muitas vezes ambígua. Isso decorre do fato de que o movimento ambientalista não representa um bloco uniforme. Há linhas mais preservacionistas que enxergam no homem uma ameaça ao meio ambiente e, dessa forma, acreditam que a reforma agrária irá prejudicar a qualidade ambiental. Há uma outra linha onde o homem é visto como parte do meio ambiente. Os que partilham dessa visão são mais receptivos à reforma agrária e a enxergam também como uma possível parceira na recuperação de ambientes degradados<sup>30</sup>.

No setor público, também se observa uma maior aproximação das entidades que trabalham com a área ambiental com aquelas que tratam da questão agrária. Essa aproximação também ocorre de forma ambígua e, por vezes, o envolvimento acontece não por um processo interno, mas devido a pressões externas. A atuação de boa parte dos órgãos ambientais na questão agrária aconteceu dessa forma. Em função da obrigatoriedade da realização do licenciamento ambiental, os órgãos estaduais de meio ambiente também tiveram que se envolver mais intensamente com os assentamentos de reforma agrária.

O Ministério do Meio Ambiente tem trabalhado para a evolução do processo de licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária. Por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental (SQA)<sup>31</sup>, uma série de ações para aperfeiçoar a aplicação da Resolução Conama 289/01 têm sido realizadas, dentre os quais podem ser citados: cursos de capacitação, aplicação de questionários de avaliação e a realização de um seminário nacional sobre o tema. O Departamento de Articulação Institucional (DAI)<sup>32</sup> também trabalha em prol do licenciamento ambiental nos assentamentos, numa perspectiva federativa, buscando a construção de processos estratégicos por meio da articulação com os estados, com os municípios e com a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema).

---

<sup>30</sup> Entrevista com André Lima – Advogado – Coordenador de Política e Direito do Instituto Socioambiental (ISA).

<sup>31</sup> Essas ações são trabalhadas na SQA dentro do Programa de Proteção e Melhoria da Qualidade Ambiental – PQA, mais especificamente dentro do Projeto de Instrumentos de Gestão Ambiental - Progestão. Foram entrevistados três representantes do Progestão: 1) Inês Caribé Nunes Marques – Técnica Especialista (Engenheira Agrônoma); 2) Moema Rocha de Sá – Gerente de Projeto (Arquiteta); 3) Marcelo Peres Facas – Técnico Especialista (Engenheiro Agrônomo).

<sup>32</sup> Entrevista com Volney Zanard Junior – Diretor do Departamento de Articulação Institucional da Secretaria Executiva do MMA.

Além do fomento ao licenciamento ambiental, diversas outras ações<sup>33</sup> que incluem os assentamentos são desenvolvidas pelo MMA. Abaixo seguem os programas e projetos desse Ministério em que são contempladas ações voltadas para os assentados:

- Programa de Gestão Ambiental Rural (Gestar), Programa de Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE) e o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente), todos da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável;
- Programa Centros Irradiadores do Manejo da Agrobiodiversidade (Cimas), da Secretaria de Biodiversidade e Floresta;
- Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, da Secretaria Executiva;
- Programa Formação de Educadores Ambientais, da Diretoria de Educação Ambiental;
- Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163, da Secretaria de Coordenação da Amazônia;
- Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, um programa interministerial em que o MMA também é parte.

O Ibama tem também desenvolvido ações no que tange à questão ambiental dos assentamentos. Além das atribuições mais comuns dessa instituição, como fiscalizar e autorizar desmate e queimadas, há algumas ações pontuais de educação ambiental em assentamentos<sup>34</sup>. Outro trabalho desenvolvido pelo Ibama se refere à capacitação. Em 2006, foram organizadas duas oficinas de sensibilização em Manejo Florestal pela autarquia, por intermédio do Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal (Cenaflor), em parceria com o MMA e o Incra. Essas oficinas foram direcionadas para técnicos e gestores do Incra e foram realizadas em Rio Branco/AC e Santarém/PA. Além disso, está em processo de elaboração, pelo Cenaflor, MMA e Incra, um Plano Setorial de Qualificação, a ser submetido no Ministério do Trabalho e Emprego, para a área de influência da BR-163. Por meio desse plano, pretende-se promover a profissionalização em manejo florestal dos assentados dessas áreas<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Ações citadas pelos três representantes do Progestão (MMA) entrevistados. Informações sobre programas, projetos e planos podem ser obtidas nos sites: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br) e [www.biodiesel.gov.br](http://www.biodiesel.gov.br).

<sup>34</sup> Entrevista com Poliana de Almeida Francis – Analista Ambiental da Coordenação de Licenciamento Ambiental de Mineração e Obras Cíveis do Ibama.

<sup>35</sup> Entrevista com Cristina Galvão Alves – Analista Ambiental – Chefe do Cenaflor (Ibama).

Uma outra iniciativa a ser destacada é o lançamento do edital 01/06 do Fundo Nacional do Meio Ambiente, direcionado ao desenvolvimento de atividades especificamente florestais que tenham como público-alvo agricultores familiares, nos quais se incluem os beneficiários da reforma agrária. Esse edital foi lançado pelo MMA, em parceria com o Ibama e o MDA. O edital é direcionado à seleção de projetos para “Formação de Agentes Multiplicadores, Assistência Técnica e Extensão Rural em Atividades Florestais aos Agricultores Familiares do Bioma Amazônia”. Serão aplicados 16 milhões de reais para esta finalidade<sup>36</sup>.

Entre todas essas inúmeras ações que estão sendo desenvolvidas na área ambiental dos assentamentos de reforma agrária, pode-se dar destaque para o processo de licenciamento ambiental, que tem sido o principal instrumento de gestão ambiental da reforma agrária. Em virtude disso, na próxima seção será tratado especificamente desse tema.

#### **4.2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ASSENTAMENTOS RURAIS**

A partir da Resolução Conama 237/97, os projetos de assentamento e colonização passaram a ser considerados como empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Entretanto, o licenciamento para esses projetos demorou a ser implementado. Em função disso, diversos órgãos ambientais e inclusive o Ministério Público apontaram para a irregularidade dos assentamentos no que tange à legislação ambiental e alguns projetos foram embargados.

Entretanto, considerando as demandas do movimento social e os custos para a realização dos estudos ambientais, a elaboração de EIA/Rima, prevista na Resolução Conama 237/97, não daria para compatibilizar com os trâmites da reforma agrária. Iniciou-se então um processo de discussão a respeito do licenciamento ambiental dos assentamentos a fim de simplificar os procedimentos.

O Incra buscou, primeiramente, ver quais dos documentos que o órgão vinha elaborando que poderiam servir de base para a elaboração de uma proposta ao Conama. Houve então diversas discussões dentro do Incra, inclusive regionalizadas, para a construção de uma minuta. Depois, quando a proposta foi para a Câmara Técnica do Conama, foram chamadas a participar das discussões outras entidades como o Instituto Socioambiental (ISA), a Contag, o MST e outros.

---

<sup>36</sup> O resultado final da seleção dos projetos está disponível em:  
<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=1&idConteudo=4327>

Em outubro de 2001, foi aprovada pelo Plenário do Conama a Resolução nº 289, que estabelece um processo mais simples para o licenciamento ambiental de projetos de reforma agrária. Os estudos ambientais requeridos para a obtenção das licenças são bastante similares aos documentos que o Incra já elaborava. O conteúdo do Relatório de Viabilidade Ambiental, previsto no Anexo II da Resolução e necessário para o requerimento da LP, é similar ao conteúdo do Laudo Agrônomico de Fiscalização, que é o estudo elaborado pelo agrônomo do Incra para efeitos de desapropriação. O conteúdo do Projeto Básico, necessário à requisição da LIO e previsto no Anexo III, corresponde ao conteúdo do Plano de Desenvolvimento do Assentamento acrescido das medidas mitigadoras<sup>37</sup>.

Em relação ao processo de elaboração da Resolução Conama 289/01, algumas críticas foram apontadas por dois integrantes do movimento social<sup>38</sup>: 1) o processo se deu de forma muito rápida que não possibilitou levar as discussões para a base; 2) o movimento não pôde participar efetivamente, pois foi chamado a participar quando cerca de 80% do processo já estava feito. O trecho abaixo ilustra essa crítica:

Para tentar minorar as críticas, o governo FHC forçou a elaboração e aprovação da Resolução 289 do Conama a toque de caixa, mesmo sob a oposição das organizações sociais que consideravam a necessidade de aprofundar mais o debate, preocupados em que a medida pudesse se tornar mais um empecilho à realização dos assentamentos e que a discussão deveria envolver a base diretamente interessada, ou seja, os assentados e assentadas (CONTAG, 2005:2).

No art. 15 da Resolução Conama 289/01, foi estipulada a realização de uma avaliação da Resolução após um ano de sua publicação. Entretanto, essa avaliação não ocorreu e, em 2001, foi publicada a Resolução Conama nº 318 que prorrogou por mais dois anos esse prazo. Novamente, não se conseguiu fazer a avaliação e, em 2004, foi publicada a Resolução Conama nº 356 que estendeu o prazo por mais 12 meses. De uma forma geral, as avaliações tiveram que ser prorrogadas, principalmente porque faltaram elementos suficientes à época para realizá-las<sup>39</sup>.

A fim de subsidiar essa avaliação, o MMA realizou por duas vezes levantamentos sobre a situação do licenciamento de assentamentos de reforma agrária, por meio da aplicação de questionários, que foram disponibilizados no portal do Ministério para os órgãos ambientais.

---

<sup>37</sup> As informações sobre a formulação da Resolução Conama 289, até este parágrafo, foram repassadas por Marco Aurélio Pavarino (Incra) – entrevista.

<sup>38</sup> Cléia Anice da Mota Porto (Contag) e Ciro Gomes (MST) – entrevistas.

<sup>39</sup> Moema Rocha de Sá e Inês Caribé Nunes Marques (MMA) – entrevistas.

No primeiro levantamento realizado em 2003, os resultados indicaram que a maior parte das dificuldades não vinha da interpretação da Resolução 289/01 e sim de problemas estruturais ou políticos, dentre os quais podem ser citados: 1) falta de articulação entre os órgãos de meio ambiente e de reforma agrária; 2) deficiência de recursos humanos e de estrutura operacional; 3) falta de recursos para o pagamento dos custos da licença; 4) dificuldades de obtenção de certidões municipais; 5) bases cartográficas inadequadas (MARQUES & FACAS, 2005).

O segundo levantamento começou no final de 2004 e se estendeu até 2005. Nele foram identificados muitos dos mesmos problemas apontados no levantamento anterior. As maiores dificuldades citadas foram: 1) deficiência no quadro técnico e ausência de equipe multidisciplinar tanto no órgão licenciador como no empreendedor; 2) falta de integração entre as partes envolvidas; 3) deficiência na infra-estrutura operacional; 4) falta de pagamento das taxas das licenças; 5) estudos ambientais incompletos e com dados genéricos; 6) dificuldade na obtenção de determinados documentos; 7) base cartográfica inadequada e 8) falta de reserva legal em determinados assentamentos (MARQUES & FACAS, 2005).

Em setembro de 2005, realizou-se o “Seminário Nacional sobre Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamento de Reforma Agrária”. Esse evento foi organizado pela Secretaria de Qualidade Ambiental do MMA, por meio do Progestão, e teve como objetivos: promover a integração e a troca de experiências entre os atores envolvidos, avaliar a aplicação da Resolução 289/01 e discutir propostas a serem encaminhadas ao Conama, visando à harmonização de critérios e procedimentos do licenciamento ambiental dos assentamentos (MARQUES & FACAS, 2005).

Participaram desse seminário representantes das seguintes entidades: MDA, MMA, Conama, Incra, Ibama, órgãos ambientais estaduais, MST, Contag, Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf), Fórum Brasileiro de Organizações não-governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), Agência Nacional de Águas (ANA), Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras (Anoter) e Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS) (MARQUES & FACAS, 2005).

Esse Seminário teve grande importância, pois foi a primeira vez em que se reuniram tantos atores diversos para discutir sobre o licenciamento ambiental na reforma agrária. Entretanto, os organizadores esperavam uma maior presença e participação dos movimentos sociais. A Administração Pública concedeu um importante espaço para que o movimento

social pudesse contribuir nas discussões sobre a Resolução Conama 289, mas o movimento, de uma forma geral, não aproveitou bem essa oportunidade<sup>40</sup>.

O seminário teve como um de seus resultados a elaboração de uma proposta com algumas alterações na Resolução Conama 289/01. Os artigos mais discutidos da Resolução foram o art.3º e o art.9º, que tratam dos estudos e prazos para expedição das licenças e da regularização dos assentamentos implantados anteriormente a essa norma. Algumas propostas que procuram facilitar os trâmites tanto para o Incra como para o órgão ambiental foram deliberadas na plenária final do seminário (MARQUES & FACAS, 2006).

A planilha final contendo as propostas do seminário foi posteriormente acrescida de comentários do MMA e enviada aos participantes para que dessem sua opinião. No entanto, poucos responderam. O documento final foi então apresentado, em fevereiro de 2006, à Câmara Técnica de Gestão Territorial e Biomas e, em seguida, na Plenária do Conama. Foi deliberado pela criação de um Grupo de Trabalho (GT) que irá estudar e discutir as propostas e apresentar as conclusões dos trabalhos novamente à Câmara Técnica, a fim de dar prosseguimento ao processo de revisão da Resolução. O prazo para que o GT fosse instituído era maio de 2006. Entretanto, até o final de junho, a formação do GT não havia se concretizado<sup>41</sup>.

Um documento importante a ser destacado sobre a questão do licenciamento ambiental dos assentamentos é o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC), que foi firmado perante o Ministério Público Federal (MPF), pelo MDA, MMA, Incra e Ibama, em outubro de 2003. A elaboração do TAC teve dois principais fatos motivadores<sup>42</sup>:

- O “protocolo verde” seguido pelas instituições financeiras, em que a liberação do crédito está condicionada à observância da legislação ambiental. Nesse sentido, as instituições não poderiam liberar o crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) para os assentamentos sem licença ambiental<sup>43</sup>;
- A magnitude do passivo ambiental existente no que tange à regularização do licenciamento ambiental dos assentamentos.

---

<sup>40</sup> Inês Caribé Nunes Marques, Moema Rocha de Sá e Marcelo Peres Facas (MMA) – entrevista.

<sup>41</sup> Inês Caribé Nunes Marques (MMA) – entrevista.

<sup>42</sup> Marco Aurélio Pavarino (Incra) – entrevista.

<sup>43</sup> A Portaria Conjunta SAF/SRA/Incra nº 17, de 04/08/03, em seu art.6º, determinou que a adequação às normas ambientais é uma das condições necessárias para a concessão de crédito rural aos assentados.

O objetivo desse Termo é convergir os interesses comuns das partes assinantes, a fim de assegurar o desenvolvimento socioambiental dos assentamentos, por meio da regularização do licenciamento ambiental. Com a assinatura do TAC, os recursos financeiros para os assentados puderam ser liberados, na medida em que as partes assumiram o compromisso de regularizar ambientalmente os assentamentos. Para tanto, a Cláusula Primeira do Termo prevê a operacionalização de cinco tarefas:

- 1) Levantamento preliminar de dados sobre os Projetos de Assentamento;
- 2) Adequação das normas de licenciamento ambiental desses projetos;
- 3) Negociação de acordos, convênios e termos de cooperação entre as partes ou entre eles e os órgãos ambientais estaduais, com o intuito de viabilizar isenções de taxas e emolumentos, reduzir custos e acelerar os trâmites do licenciamento;
- 4) Elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) para os assentamentos que ainda não têm;
- 5) Ingresso junto aos órgãos ambientais para solicitação de licenciamento ambiental.

Conforme o parágrafo primeiro da referida cláusula, essas tarefas se desdobram nas seguintes ações específicas:

- a) Atualização dos dados referentes à situação dos assentamentos, com duração de seis meses, tendo como responsáveis o Incra e o MDA;
- b) Elaboração pelo Incra do Projeto Básico (Anexo III da Resolução Conama 289) para os assentamentos em fase de implantação, com previsão de execução a partir de abril de 2004 até abril de 2006;
- c) Ingresso pelo Incra, junto aos órgãos responsáveis, das solicitações de Licença Ambiental de Instalação e Operação, a partir de abril de 2004 até o prazo final de vigência do Termo;
- d) Articulação entre as partes para promover a adequação das normas de licenciamento ambiental para os assentamentos;
- e) Articulação das partes junto aos órgãos ambientais para priorizar, viabilizar e agilizar a análise das solicitações e a concessão das licenças;
- f) Realização de seminários e eventos de capacitação técnica junto às instituições envolvidas no processo;

- g) Celebração de convênios interinstitucionais ou com entidades afins, para potencializar o emprego dos recursos destinados à regularização ambiental dos assentamentos.

Por meio desse TAC, conforme Cláusula Segunda, as partes assumem o compromisso de adotar políticas que visem conciliar a necessidade de preservação e conservação dos recursos naturais com as expectativas de desenvolvimento socioeconômico dos projetos de assentamento. Para tanto, o ingresso das solicitações de licenciamento ambiental deve dar-se no prazo máximo de 3 anos. Esse é o prazo correspondente à vigência do TAC. Entretanto, poderá haver prorrogação caso haja comum acordo entre o comprometente (MPF) e os compromissados (MDA, Incra, MMA e Ibama).

Existe um vício de origem no processo de formulação e assinatura do TAC: não houve a participação dos órgãos estaduais de meio ambiente. O mesmo foi assinado pelo Ibama, sendo que quase 100% dos licenciamentos de assentamentos de reforma agrária são feitos pelos estados<sup>44</sup>. Foi um equívoco não ter chamado os órgãos ambientais estaduais para participar desde o início do processo. Entretanto, depois que foi percebido esse erro, procurou-se o envolvimento desses órgãos<sup>45</sup>.

Com o propósito de discutir, implementar e acompanhar as ações do TAC, foi previsto a criação de um Grupo de Trabalho, formado por representantes do MDA, MMA, Incra, Ibama, associações de assentados de reforma agrária, movimentos sociais, estados da Federação e da Abema. Esse Grupo de Trabalho foi criado oficialmente em 30 de janeiro de 2004, por meio da Portaria Interministerial nº 1.

De acordo com a Cláusula Sexta do TAC, esse Grupo de Trabalho deve realizar reuniões de avaliação da execução dos compromissos firmados, em intervalos não superiores a seis meses. Desde que foi criado esse Grupo de Trabalho, várias reuniões foram realizadas e, até abril de 2006, cinco relatórios do TAC haviam sido gerados.

Na Tabela 4.1, pode-se observar a evolução do número de licenças que foram expedidas desde a assinatura do TAC. Apesar de o prazo inicial de vigência desse termo ser até outubro de 2006, verifica-se na tabela um número muito pequeno de licenças ambientais expedidas. Desde o quinto relatório, entretanto, o Incra está trabalhando, para que seja prorrogado o prazo de validade do TAC<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Volney Zanard Júnior (MMA) – entrevista.

<sup>45</sup> Marco Aurélio Pavarino (Incra) – entrevista.

<sup>46</sup> Leonarda Cristina Melo Rufino de Sousa (Incra) – entrevista.

Se fosse considerado apenas o número total de assentamentos que havia na data de assinatura do TAC (4.528 projetos), pode-se dizer que, até abril de 2006, nem 10% desses projetos haviam sido licenciados. Entretanto, na verdade esse número é ainda menor. A quantidade de licenças expedidas, constantes nos relatórios pesquisados (Tabela 4.1), corresponde não apenas aos assentamentos objetos do TAC, mas inclui também parte dos novos assentamentos que foram criados após a assinatura desse documento.

A Tabela 4.1 apresenta alguns dados passíveis de contestação, que são alguns números de licenças que aparecem num período<sup>47</sup> e não mais aparecem no período seguinte. Em parte, isso pode acontecer em virtude da licença prévia do assentamento ter vencido e ter sido expedida a licença de instalação e operação em seu lugar. Ainda assim, para alguns dados, essa justificativa não é suficiente. Nesses casos, pode ter havido algum erro, seja na digitação do relatório, seja no repasse da informação pela correspondente Superintendência Regional.

Apesar disso, nessa pesquisa optou-se por relatar esses dados exatamente como constam nos citados relatórios encaminhados ao Ministério Público Federal. Mesmo que tenham algumas incongruências, os dados apresentados nessa tabela são úteis, para que se possa ter uma noção do quantitativo de licenças ambientais expedidas para os assentamentos sob jurisdição do Incra em todo o país.

---

<sup>47</sup> É importante destacar que o número de licenças ambientais expressas em cada período corresponde à soma das licenças expedidas nos períodos anteriores mais as licenças expedidas no respectivo período.

Tabela 4.1 – Evolução do número de projetos de assentamento licenciados.

Unidade SR*	Número de projetos de assentamento com licença expedida por período									
	Até Abril de 2004		Abril de 2004 a Outubro de 2004		Outubro de 2004 a Abril de 2005		Abril de 2005 a Outubro de 2005		Outubro de 2005 a Abril de 2006	
	LP	LIO	LP	LIO	LP	LIO	LP	LIO	LP	LIO
SR01/PA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SR 02/CE	0	0	0	0	50	0	59	0	59	0
SR 03/PE	14	0	30	5	49	10	49	4	49	4
SR 04/GO	4	0	7	0	7	0	7	0	12	2
SR 05/BA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SR 06/MG**	17	0	5	6	27	13	27	42	27	42
SR 07/RJ	1	0	1	0	3	0	1	0	1	0
SR 08/SP	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SR 09/PR	0	0	0	3	33	6	6	3	6	3
SR 10/SC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SR 11/RS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SR 12/MA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SR 13/MT**	0	0	6	0	6	1	0	1	0	1
SR 14/AC	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
SR 15/AM	1	5	1	0	1	0	1	3	1	3
SR 16/MS	1	0	15	0	16	0	19	1	19	1
SR 17/RO	3	0	15	0	15	0	6	0	6	0

Tabela 4.1 – Evolução do número de projetos de assentamento licenciados

(continuação)

Unidade	Número de projetos de assentamento com licença expedida por período									
	Até Abril de 2004		Abril de 2004 a Outubro de 2004		Outubro de 2004 a Abril de 2005		Abril de 2005 a Outubro de 2005		Outubro de 2005 a Abril de 2006	
	LP	LIO	LP	LIO	LP	LIO	LP	LIO	LP	LIO
SR 18/PB	0	3	15	6	19	6	20	6	25	7
SR 19/RN	14	38	1	1	1	1	1	1	1	1
SR 20/ES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SR 21/AP	0	0	0	1	0	2	0	1	0	1
SR 22/AL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SR 23/SE	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
SR 24/PI	0	15	1	17	2	17	2	19	2	19
SR 25/RR	0	0	1	0	1	0	2	0	2	0
SR 26/TO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SR 27/MB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SR 28/DF	0	0	12	0	12	0	12	0	12	0
SR 29/MF	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
SR 30/E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	56	61	111	40	243	58	213	82	224	85

Fonte: Relatórios do TAC encaminhados ao Ministério Público Federal (2004 a 2006).

\* SR significa Superintendência Regional. Em geral, em cada estado há uma SR, com exceção do Pará (SR 01 em Belém, SR 27 em Marabá e SR 30 em Santarém) e de Pernambuco (SR 03 em Recife e SR 29 em Petrolina). A SR 28, localizada no DF, atua não só no DF, mas também em alguns municípios do Entorno, em GO e MG.

\*\* Em MG, não é expedida LIO, em seu lugar é expedida LI (Licença de Instalação) para os projetos com LP e LOC (Licença de Operação Corretiva) para os projetos mais antigos (sem LP). Há também a AAF (Autorização Ambiental de Funcionamento) para os assentamentos com até 50 famílias. Em MT não há a LP e LIO, em seus lugares é expedida a LAU (Licença Ambiental Única).

Com base nas informações obtidas junto ao Coordenador do GT do TAC<sup>48</sup> e nos cinco relatórios encaminhados ao Ministério Público Federal, as tarefas previstas nesse termo encontram-se na situação descrita abaixo:

✓ **Levantamento preliminar de dados sobre os Projetos de Assentamento**

Há ainda dificuldades em conhecer a realidade ambiental dos assentamentos. Mas, foi desenvolvido um módulo ambiental para compor o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Com a sistematização dos dados ambientais dos assentamentos, será possível conhecer essa realidade. Entretanto, ainda há poucas Superintendências que estão coletando esses dados de seus assentamentos;

✓ **Adequação das normas de licenciamento ambiental desses projetos**

Nessa tarefa houve avanços e há uma proposta de revisão da Resolução 289 sendo discutida no Conama. Para isso, foram promovidas discussões internas no Incra para a elaboração do Termo de Referência, que tem por objetivo a adequação do processo de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento implantados anteriormente à vigência da Resolução Conama 289/01. Além disso, foram realizadas diversas reuniões com os parceiros institucionais no âmbito nacional e de oficinas no nível regional, a fim de ajustar os procedimentos referentes ao TAC e levantar subsídios para a revisão da Resolução 289/01. A realização do “Seminário Nacional de Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamento de Reforma Agrária”, mencionada anteriormente, representou uma ação visando o atendimento desse item;

✓ **Negociação de acordos, convênios e termos de cooperação entre as partes ou entre eles e os órgãos ambientais estaduais, com o intuito de viabilizar isenções de taxas e emolumentos, reduzir custos e acelerar os trâmites do licenciamento**

Também houve avanços nesse ponto e foi estabelecido um canal de comunicação com vários órgãos estaduais de meio ambiente. Com o objetivo de otimizar os procedimentos relacionados à questão ambiental, foram assinados Termos de Cooperação Técnica entre várias Superintendências Regionais do Incra e órgãos ambientais. Foram também editadas ou alteradas normas estaduais referentes ao licenciamento ambiental de

---

<sup>48</sup> Marco Aurélio Pavarino (Incra) – entrevista.

assentamentos. Em alguns estados inclusive, o Incra estabeleceu acordos com os órgãos ambientais estaduais para a isenção das taxas do licenciamento;

✓ **Elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) para os assentamentos que ainda não têm**

Isso ainda é um gargalo e não se conseguiu avançar muito. Na verdade, para os assentamentos antigos tem que se fazer o Plano de Recuperação do Assentamento (PRA), ao passo que o PDA deve ser elaborado para os projetos novos. Devido ao orçamento insuficiente, a maioria dos projetos de assentamento não tem esses planos concluídos;

✓ **Ingresso junto aos órgãos ambientais para solicitação de licenciamento ambiental**

Nesse aspecto, também há muito que ser feito. Dos mais de 4 mil projetos de assentamento que são objeto do TAC, foram solicitadas cerca de 250 licenças. Apesar disso, em alguns estados, como Minas Gerais e Santa Catarina, espera-se avançar muito no ano de 2006.

Em decorrência do TAC, o Ibama assinou com o Incra, em 2004, um Termo de Cooperação Técnica visando ordenar a emissão das autorizações de desmatamento no estado do Pará. Esse termo resultou, em 2005, na edição da Instrução Normativa nº75, que define os procedimentos para autorização de desmatamento, até 3 hectares, para os assentamentos de reforma agrária de toda a Amazônia<sup>49</sup>.

Além da implantação das ações acima relatadas, pode-se dizer que mais do que um avanço numérico, a assinatura do TAC possibilitou um avanço na articulação entre as diversas instituições envolvidas. Criou-se um espaço para socializar dificuldades, conjugar esforços e melhorar a relação do próprio Incra com os diversos atores<sup>50</sup>. Houve também um fortalecimento interno do Incra na área ambiental e, embora, o TAC não tenha sido o causador desse processo, ele serviu como um catalisador<sup>51</sup>.

É provável que, se não fosse pela assinatura do TAC, o processo de avaliação da Resolução Conama 289 dificilmente estaria na fase em que se encontra. A prioridade do

<sup>49</sup> Cristina Galvão Alves (Ibama) – entrevista.

<sup>50</sup> Entrevista com Márcia Quadrado (MDA) – Assessora Especial do Ministro de Desenvolvimento Agrário.

<sup>51</sup> Cristina Galvão Alves (Ibama) – entrevista.

MMA, que está coordenando essa avaliação, está direcionada para o licenciamento de empreendimentos de produção de energia. Dessa forma, o TAC possibilitou que o licenciamento ambiental de assentamentos de reforma agrária tivesse também uma atenção maior dentro do Ministério<sup>52</sup>.

Sem desconsiderar os inúmeros problemas que ainda existem, pode-se afirmar, conforme foi relatado neste capítulo, que houve um avanço na incorporação da questão ambiental nas ações de reforma agrária, principalmente ao longo dos últimos anos. No Incra, muitas normas com enfoque na questão ambiental foram editadas, além de mudanças na própria estrutura do órgão. O movimento social também passou a trabalhar mais intensamente a questão ambiental e outras instituições, que tem foco na área ambiental, também passaram a atuar como parceiras na reforma agrária.

Entretanto, isso não é suficiente para caracterizar como está sendo a gestão ambiental dessa política. É preciso ver o resultado em campo, é necessário analisar se o que está no papel está sendo realmente implementado. Com esse intuito, o próximo capítulo apresenta os resultados das visitas a campo a alguns assentamentos implantados pelo Incra nos anos de 1990 e 2000.

---

<sup>52</sup> Moema Rocha de Sá e Inês Caribé Nunes Marques (MMA) – entrevista.

## 5. ASSENTAMENTOS RURAIS: ESTUDOS DE CASO

Além de caracterizar a gestão ambiental da reforma agrária por meio das diversas estratégias formuladas pelas instituições ao longo dos anos, é necessário verificar como essa gestão está sendo executada na prática. Este capítulo busca contribuir nesse sentido, por meio da caracterização da situação encontrada em diversos projetos de reforma agrária. O presente capítulo foi elaborado com base nos dados e informações obtidos na pesquisa de campo realizada em nove assentamentos.

Diante das inúmeras estratégias desenvolvidas para a incorporação da variável ambiental nas ações de reforma agrária, na pesquisa de campo procurou-se focar em duas estratégias: 1) a implantação de assentamentos diferenciados e 2) o licenciamento ambiental de assentamentos. Para tanto, dos nove assentamentos visitados, três são projetos diferenciados e três haviam obtido a licença ambiental. A Tabela 5.1 especifica os assentamentos que foram estudados:

Tabela 5.1 – Relação de assentamentos pesquisados.

<b>Modalidade de Assentamento</b>	<b>Nome do projeto</b>	<b>Unidade da Federação</b>
Projeto de Assentamento (PA)	PA Princesa	Acre
	PA Zaqueu Machado	Acre
	PA Brejinho	Minas Gerais
	PA Mingau	Goiás
	PA Carro Quebrado	Minas Gerais
	PA Eloi Ferreira	Minas Gerais
Projeto Agro-extrativista (PAE)	PAE Equador	Acre
	PAE Porto Rico	Acre
Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)	PDS Morena	Amazonas

Fonte: Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra, em 06/09/2005.

Para a seleção dos projetos, buscou-se o auxílio de técnicos do Incra e de outras organizações que atuam em assentamentos de reforma agrária. Com exceção do PA Eloi Ferreira e do PDS Morena, para a escolha dos projetos utilizou-se como critério a representatividade, ou seja, procurou-se escolher aqueles que tivessem um grau de

desenvolvimento mais próximo ao da maioria dos assentamentos da região em que se localizam.

Dessa forma, sete dos projetos selecionados para a pesquisa não representam situações extremas, destacando-se como os melhores ou os piores, mas representam a situação mais comumente encontrada nos assentamentos de sua localidade. Em virtude disso, embora as pesquisas nesses assentamentos se constituam em apenas estudos de caso, pode-se dizer que, de uma forma geral, a realidade encontrada nesses assentamentos se assemelha com a realidade da maioria dos demais projetos da região onde estão situados.

O PDS Morena foi escolhido por outro critério, porque ainda não há tantos projetos dessa modalidade implantados numa determinada localidade, que possa permitir a seleção baseada em sua representatividade. Esse PDS foi o primeiro a ser implantado no Brasil e por ter sido citado por alguns gestores do Incra, optou-se por visitá-lo. Para a escolha do PA Eloi Ferreira, o fator considerado foi a situação precária em que se encontra esse assentamento. Tanto o PA Eloi Ferreira como o PDS Morena serão tratados em separado.

A escolha do estado do Acre para a realização da pesquisa foi motivada pelo fato de esse ser um dos estados que mais tinha projetos de modalidade diferenciada, na época da realização da pesquisa de campo. Os estados de Minas Gerais e Goiás foram escolhidos pela proximidade, o que facilitou a conclusão dos trabalhos. Em função da escolha do PDS Morena, também se realizou o trabalho de campo no estado do Amazonas.

Embora no estado do Acre também tivesse Projetos de Desenvolvimento Sustentável não foram visitados PDS nessa Unidade da Federação. Isso se deve às dificuldades de acesso à maioria dos PDS daquele estado e ao curto período disponível para a realização da viagem. Havia alguns PDS com um acesso mais fácil, entretanto esses estavam nas fases iniciais de implementação, o que não seria interessante para a pesquisa.

A viagem para a realização dos trabalhos de campo no Acre e no Amazonas ocorreu no período de 23/10/2005 a 06/11/2005. Nos assentamentos localizados em Minas Gerais e Goiás, foram realizadas várias viagens em curtos intervalos de tempo, algumas delas com retorno no mesmo dia: a) 18/02/2006 a 20/02/2006; b) 28/02/2006 a 01/03/2006; c) 04/03/2006 a 07/03/2006; d) 12/03/2006; e) 18/03/2006.

A metodologia usada nos trabalhos de campo consistiu na observação direta dos lotes visitados e na aplicação de questionários, por meio de entrevistas estruturadas, com os assentados. No Acre e no Amazonas, as entrevistas foram conduzidas pela autora e por mais

uma pessoa<sup>53</sup>. Nos assentamentos dos estados de Minas Gerais e Goiás, a aplicação dos questionários foi realizada somente pela autora. Após a coleta dos dados em campo, os mesmos foram inseridos e sistematizados no Programa SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

Os resultados da pesquisa de campo serão apresentados em três seções. A primeira trata dos sete assentamentos que foram escolhidos pelo critério da representatividade. As outras duas seções tratam dos estudos de caso<sup>54</sup> do PDS Morena e do PA Eloi Ferreira, respectivamente. Antes de apresentar os resultados da pesquisa de campo, é importante destacar as diferenças entre as três modalidades de assentamento estudadas. A Tabela 5.2 mostra as principais características desses tipos de assentamentos.

Tabela 5.2 – Principais diferenças entre três modalidades de assentamento.

Passos de consolidação de Projetos de Reforma Agrária	Projeto de Assentamento <b>PA</b>	Projeto de Assentamento Agro-extrativista <b>PAE</b>	Projeto de Desenvolvimento Sustentável <b>PDS</b>
Iniciativa de Criação	- Incra -Pleito dos movimentos sociais -Pleito dos governos	- Pleito de Entidade Organizada da área (com ata anexa)	- Incra - Movimentos Sociais - Órgãos ambientais OBS: É necessário haver um compromisso de gestão compartilhada entre essas entidades
Cadastramento e Seleção de Famílias	- Seleção Sipra*	- Seleção Sipra - Ser população tradicional (reconhecida pela entidade requerente)	- Seleção Sipra - Compromisso de trabalhar com técnicas ecologicamente corretas

<sup>53</sup> Raquel Camargo de Araújo – estudante do quinto semestre de Geografia.

<sup>54</sup> Embora tenham sido também aplicados questionários no PDS Morena e no PA Eloi Ferreira, optou-se por uma apresentação diferenciada desses projetos. Para a apresentação dos resultados da pesquisa nesses assentamentos foi feita apenas uma caracterização geral do assentamento, pois, nesses casos, tratar da situação dos dois projetos como um todo era mais interessante para a pesquisa do que a situação particularizada dos assentados.

Tabela 5.2 – Principais diferenças entre três modalidades de assentamento. (continuação)

Passos de consolidação de Projetos de Reforma Agrária	Projeto de Assentamento <b>PA</b>	Projeto de Assentamento Agro-extrativista <b>PAE</b>	Projeto de Desenvolvimento Sustentável <b>PDS</b>
Público Alvo	- Agricultor Tradicional	- População tradicional ribeirinha, pescador, balateiro, castanheiro, seringueiro, babaçueiro, sisaleiro, etc.	- Agricultor Tradicional que queira trabalhar em área de interesse ecológico e desenvolver atividades de manejo sustentável
Responsabilidade da implantação e desenvolvimento dos projetos	- Incra	- Incra e Entidade organizada do PAE	- Incra - Órgão Ambiental pleiteante ou comprometido - ONG pleiteante ou comprometida com o projeto
Documentos gerados	- Laudo de Vistoria - Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA)	- Laudo de Vistoria - Plano de Utilização (PU) - Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA)	- Laudo de Vistoria - Plano de Utilização (PU) - Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA)
Topografia	- Individual	- Perimetral	- Perimetral
Titulação	- Individual (maioria)	- Coletiva	- Coletiva (preferencialmente)
Consolidação	- Titulação	- Concessão do Direito Real de Uso	- Concessão do Direito Real de Uso - Termo de Cooperação Técnica com entidades ambientais que se responsabilizem pela gestão do projeto

Fonte: MDA/Incra, 2000:42-48.

\* Sipra - Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária.

## 5.1. PROJETOS DE ASSENTAMENTO E PROJETOS AGRO-EXTRATIVISTAS

Nesta seção serão analisados conjuntamente os cinco projetos de assentamento e os dois projetos agro-extrativistas que foram escolhidos pelo critério da representatividade. As Tabelas 5.3 e 5.4 contêm, respectivamente, algumas informações gerais sobre os projetos de assentamento e sobre os projetos agro-extrativistas que foram estudados. É importante destacar que as terras, onde foram implantados os sete assentamentos, foram obtidas por meio da desapropriação. Apenas o PA Zaqueu Machado passou pelo processo de licenciamento ambiental.

Tabela 5.3 – Projetos de Assentamento objetos da pesquisa de campo.

Nome do assentamento	Município	Área em hectares	Data de criação	Nº de Famílias
PA Princesa	Brasiléia – AC	1.315,00	03/02/1999	22
PA Zaqueu Machado	Capixaba – AC	3.768,73	10/08/2001	236
PA Brejinho	Unaí – MG	3.118,92	11/12/1998	88
PA Mingau	São João D’Aliança – GO	2.611,32	30/12/1996	67
PA Carro Quebrado	Arinos – MG	1.529,60	11/12/1998	36

Fonte: Dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra, em 06/09/2005.

Tabela 5.4 – Projetos Agro-extrativistas objetos da pesquisa de campo.

Nome do assentamento	Município	Área em hectares	Data de criação	Nº de Famílias
PAE Equador	Xapuri – AC	7.757,72	20/07/2001	35
PAE Porto Rico	Epitaciolândia – AC	7.858,42	11/07/1991	68

Fonte: Dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra, em 06/09/2005.

### 5.1.1. Caracterização dos entrevistados

Nos sete assentamentos visitados, foram entrevistadas no total 100 pessoas distribuídas conforme Gráfico 5.1. Embora não tenha sido mantida uma proporção constante, procurou-se entrevistar um maior número de pessoas nos assentamentos que tivessem uma maior quantidade de famílias. A escolha dos entrevistados foi feita de forma randômica<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Significa que ocorreu de forma aleatória, sem a definição de critérios.

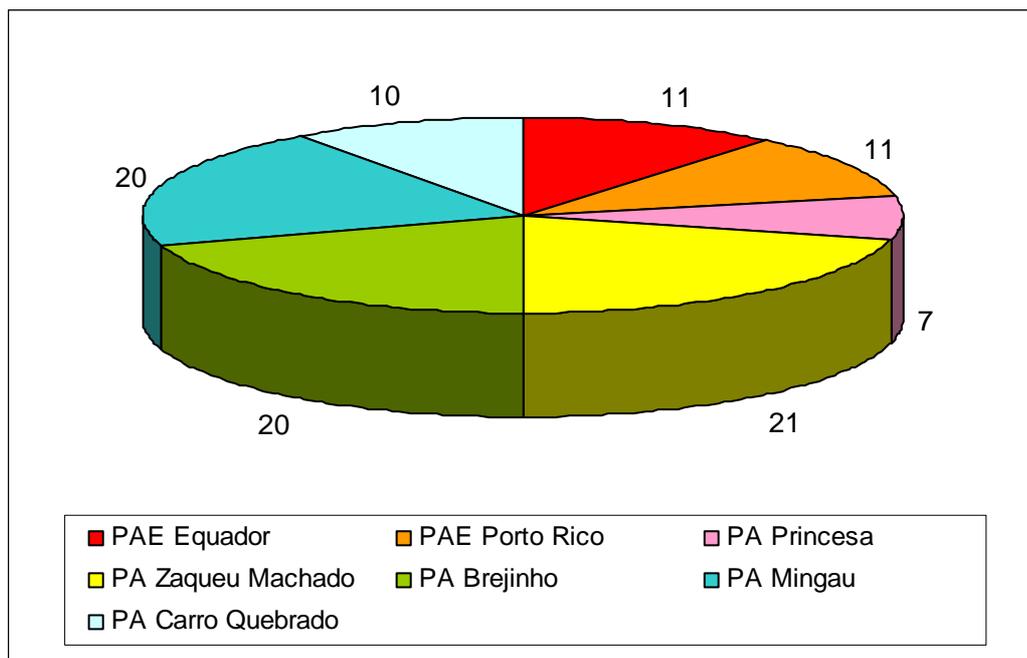


Gráfico 5.1 – Distribuição dos entrevistados nos assentamentos.

Durante a pesquisa, buscou-se entrevistar o titular do lote ou seu cônjuge. A maior parte dos entrevistados são homens, representando 64% da amostra. A idade dos entrevistados varia de 18 a 70 anos. A distribuição das faixas etárias pode ser visualizada no Gráfico 5.2.

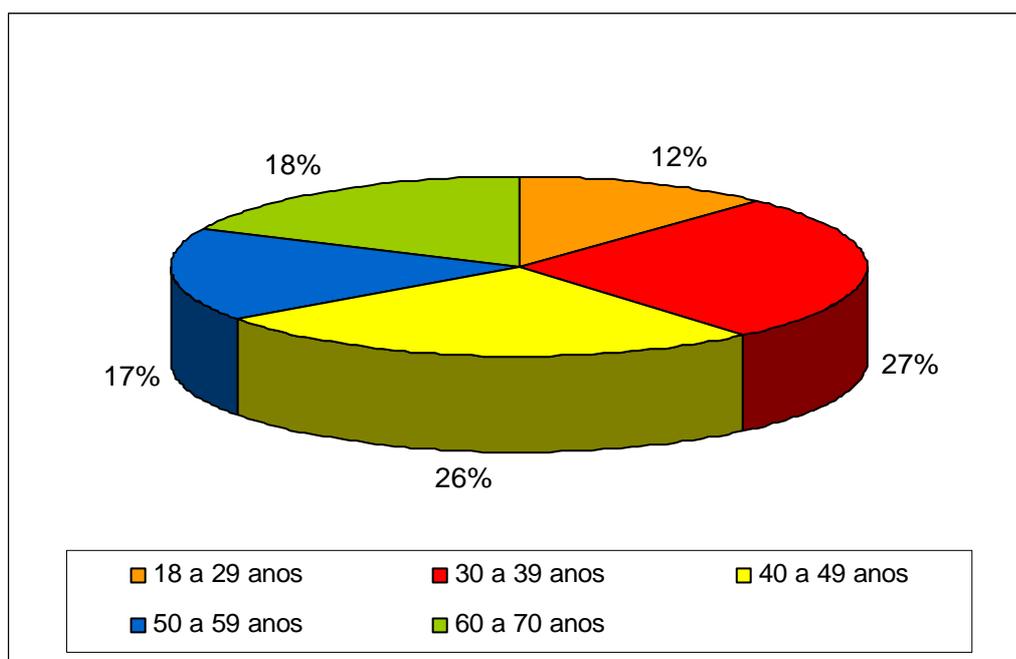


Gráfico 5.2 - Faixa etária dos entrevistados.

O nível de escolaridade dos entrevistados é baixo, conforme pode ser observado no Gráfico 5.3. Em todos os assentamentos, a maioria tem apenas o ensino fundamental incompleto. Apenas nos assentamentos PAE Porto Rico, PA Princesa, PA Brejinho e PA Mingau, foram entrevistadas pessoas com o ensino médio completo. Em nenhum assentamento encontrou-se indivíduo com ensino superior completo ou incompleto.

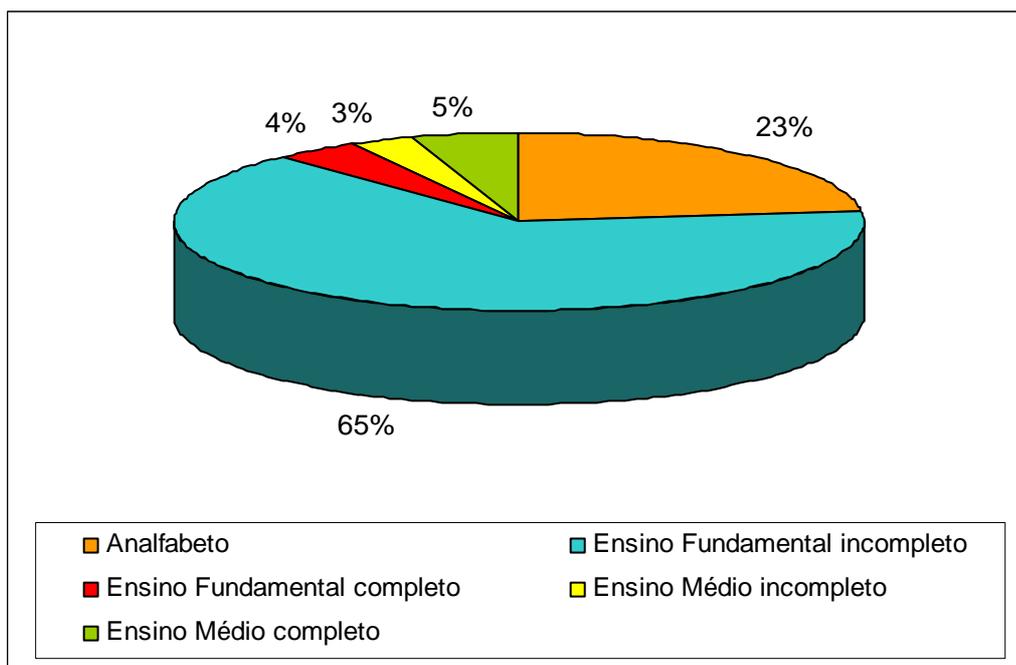


Gráfico 5.3 – Grau de escolaridade dos entrevistados.

A religião predominante entre os assentados é o cristianismo, em que 66 entrevistados afirmaram ser católicos, 27 disseram ser protestantes ou evangélicos e 2 disseram apenas ser cristãos. Ninguém afirmou praticar outro tipo de religião. Apenas cinco disseram não ter religião.

A maioria dos entrevistados nasceu na mesma região do assentamento em que vivem. Em todos os projetos, esse percentual ultrapassa os 50% dos entrevistados do assentamento, com exceção do PA Mingau, localizado no estado de Goiás. Nesse projeto de assentamento, embora a maioria (oito pessoas) tenha nascido na Região Centro-Oeste, há três pessoas nascidas na Região Nordeste, três pessoas na Região Sudeste, cinco pessoas na Região Sul e uma pessoa nascida na Bélgica. Nos assentamentos visitados localizados na Região Norte é onde se observa menor quantidade de pessoas oriundas de outras regiões. Por outro lado, nos outros assentamentos visitados não se entrevistou nenhum assentado que fosse nascido na Região Norte (Gráfico 5.4).

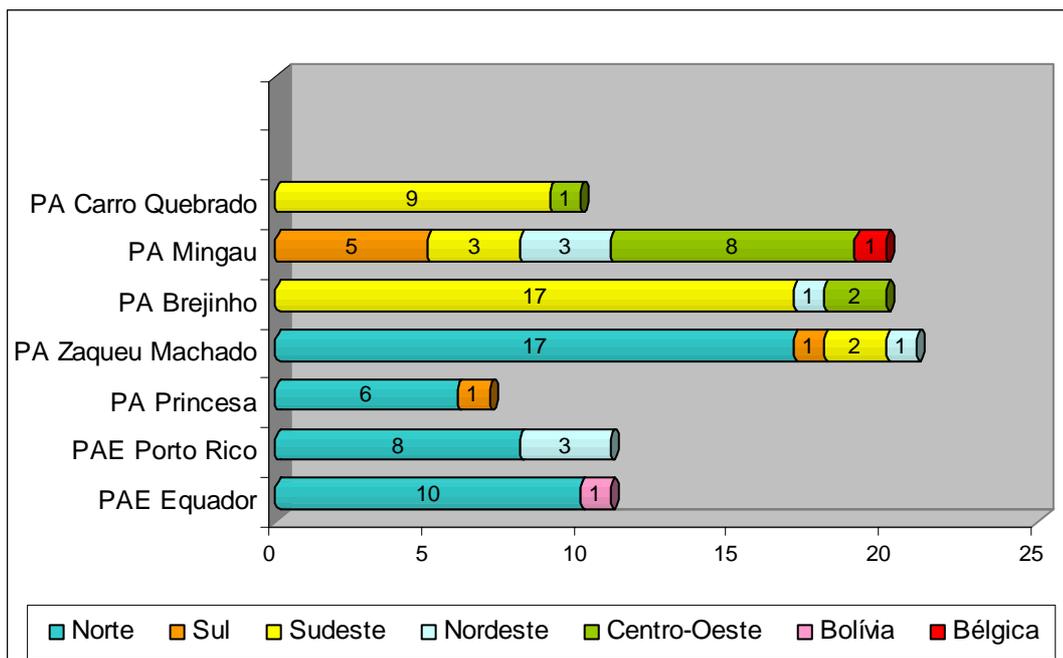


Gráfico 5.4 – Naturalidade dos entrevistados.

Antes de serem assentados, 94% dos entrevistados estavam morando com suas famílias na mesma unidade da federação em que se localiza o assentamento, sendo que 64% das famílias moravam inclusive no mesmo município do projeto. Exceto no PA Zaqueu Machado, a maioria entrevistada não morava no mesmo município, embora morasse no mesmo estado. Apenas 1% dos entrevistados morava em outra unidade da federação e na mesma região do assentamento, enquanto que outros 5% moravam em outra região.

A maior parte dos entrevistados (63%) foram originalmente assentados pelo Incra, constituindo-se, portanto, nos primeiros ocupantes do lote após a criação do assentamento. Entretanto, um percentual significativo (37%) é de ocupantes terceiros<sup>56</sup>, ou seja, pessoas que não foram selecionadas pelo Incra.

É importante observar que no PAE Porto Rico encontrou-se entre os entrevistados uma maior proporção de pessoas que não eram as ocupantes originais do lote. Provavelmente, isso se deve ao fato de ser o assentamento mais antigo entre os visitados. Cabe ressaltar, no entanto, que se trata de um Projeto Agro-extrativista, onde a preocupação com a questão ambiental faz com que o assentado não receba o título da terra, apenas uma concessão de uso.

<sup>56</sup> Os ocupantes terceiros, geralmente, passam a morar no assentamento após comprar o lote das pessoas que foram originalmente assentadas pelo Incra ou de um outro ocupante terceiro. Há também situações em que eles passam a viver no assentamento em função do assentado ceder o lote ou abandoná-lo. Na maior parte das vezes, os ocupantes terceiros estão irregulares junto ao Incra, uma vez que é proibida a venda de lotes em projetos de Reforma Agrária. Em determinados casos, no entanto, esses ocupantes podem ser regularizados.

Na prática, em pouco está adiantando a decisão do Incra em não titular essa modalidade de assentamento, pois os lotes estão sendo repassados a terceiros independente disso.

No PAE Equador apenas um entrevistado não era o primeiro ocupante do lote. Entretanto, tendo em vista que se trata de um assentamento implantado mais recentemente, não significa que, com o tempo, essa proporção se mantenha. Nos demais assentamentos também foram entrevistados ocupantes terceiros, em proporção significativa no PA Princesa e PA Mingau (Gráfico 5.5).

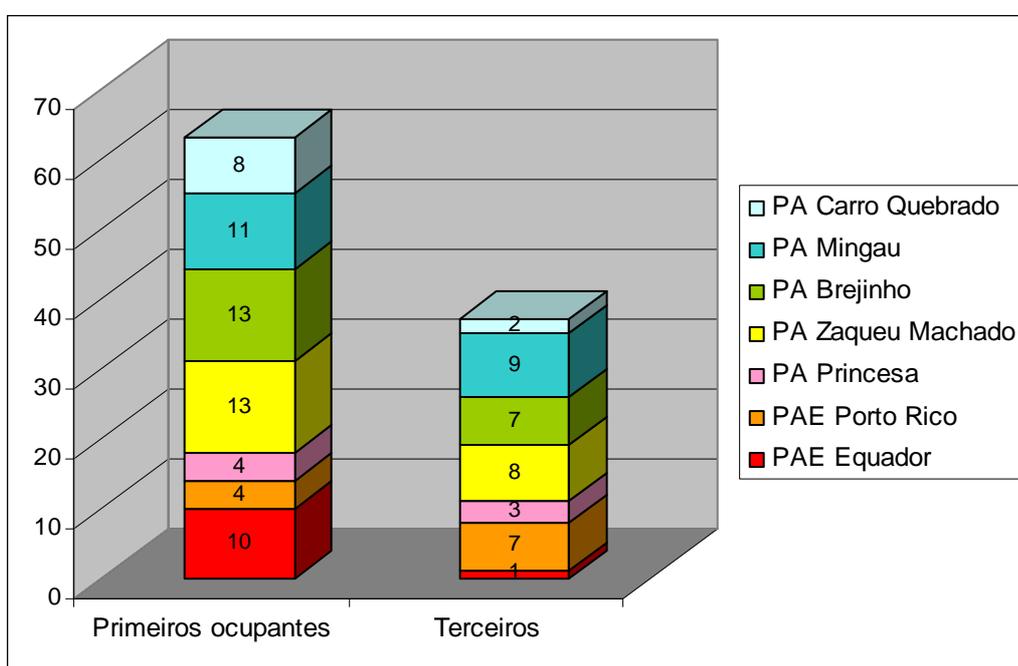


Gráfico 5.5 – Número de primeiros ocupantes e terceiros por assentamento.

A atividade econômica exercida pelo(a) chefe de família antes de vir para o assentamento era predominantemente rural: 68% dos entrevistados eram trabalhadores do meio rural, 30% eram trabalhadores urbanos e 2% estavam desempregados. Apenas no PA Zaqueu Machado, a maioria dos entrevistados estava trabalhando na cidade antes de serem assentados (Gráfico 5.6).

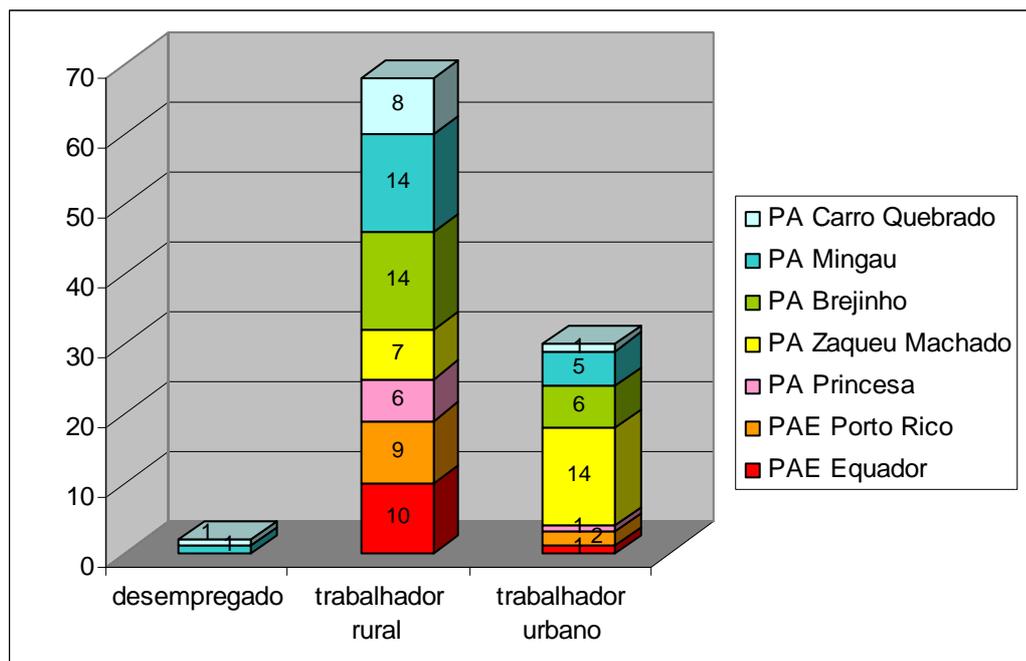


Gráfico 5.6 – Atividade econômica do Chefe de Família antes de ser assentado.

Quanto à participação em associação, cooperativa, sindicato ou conselho municipal, 85% dos entrevistados estavam participando de pelo menos uma dessas entidades. Apenas no PAE Equador, todos os entrevistados afirmaram participar de alguma organização.

O mais comum era a participação nas associações dos assentamentos e, em segundo lugar, no sindicato. A participação em cooperativa foi pouco observada entre os assentados. Somente no PA Mingau e no PAE Equador foram entrevistadas pessoas que pertenciam a alguma cooperativa, sendo que no PAE Equador a maioria dos entrevistados fazia parte de ao menos uma cooperativa.

Entre os entrevistados que participam de alguma das organizações acima citadas, 27% deram uma nota média de 0 a 5 para o grau de sua participação e 72% deram uma nota de 6 a 10, enquanto 1% não deu nenhuma nota.

### 5.1.2. Sistemas de Produção

No PAE Equador, há uma organização para a produção coletiva. No caso desse projeto, os assentados se organizaram para implementar um plano de manejo para a extração de madeira. Esse manejo florestal na época da visita ao assentamento, em outubro de 2005, estava começando. Nos demais assentamentos, entretanto, não se observou nenhuma forma de produção coletiva. Somente no PA Mingau foi mencionada a existência de produção agrícola coletiva em anos anteriores.

Apenas em dois lotes, não há atividade agrícola há algum tempo. As principais culturas observadas na maioria dos lotes são: mandioca, milho, arroz, feijão, banana e abacaxi. Em todos os lotes foi verificado algum tipo de criação animal, sendo que a avicultura e a bovinocultura eram as mais comuns. Para a realização das atividades produtivas, além do trabalho familiar, 60% pagam alguma mão-de-obra eventual e 5% trocam dia de trabalho com os vizinhos.

Quanto aos sistemas de plantio e de manejo animal adotados, pode-se dizer que os assentados da Região Norte adotam em menor grau as práticas da agricultura moderna, como o uso de adubo químico, agrotóxicos e máquinas agrícolas. Embora, nessa região tenham sido observadas algumas práticas mais direcionadas à agroecologia (adubação verde e sistema agroflorestal, por exemplo), essas práticas se constituem em ações isoladas e não estão disseminadas na maioria dos lotes. Abaixo segue um maior detalhamento das práticas de cultivo e de criação adotadas nos sete assentamentos.

Em geral, observa-se nos lotes uma grande diversificação de culturas. Foram poucos os lotes em que havia especialização no plantio de uma ou algumas espécies vegetais. Na maioria dos lotes (54%) é praticada a rotação de culturas, havendo predominância nos assentamentos do Acre. No PA Brejinho essa prática é muito pouco utilizada. O plantio consorciado é realizado em apenas 26% dos lotes, mas somente não foi observado no PAE Equador. O plantio em sistema agroflorestal não foi encontrado em nenhum dos lotes nos assentamentos visitados em Goiás e Minas Gerais, apenas no PAE Porto Rico e no PA Zaqueu Machado (Gráfico 5.7).

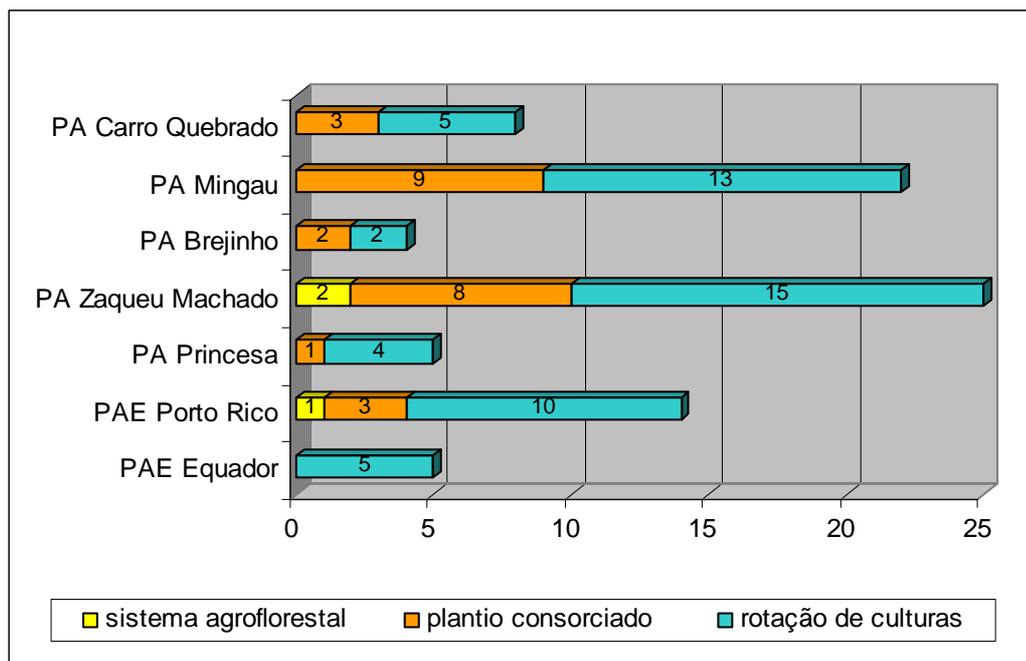


Gráfico 5.7 – Sistemas de plantio nos assentamentos.

Em geral, a grande maioria dos agricultores (85%) produz sua própria semente e um pouco mais da metade (55%) adquire sementes também em lojas agropecuárias. Há um percentual significativo (29%) que troca sementes com vizinhos e apenas 14% afirmaram ter recebido doações de sementes do governo ou de organizações não-governamentais. Nenhum dos assentados entrevistados disse utilizar sementes transgênicas.

A adubação química é realizada em 52% dos lotes e a adubação orgânica é praticada por 61% dos assentados. Com exceção do PA Zaqueu Machado, nos outros três assentamentos da Região Norte não é feita adubação química (Gráfico 5.8). Por outro lado, nos outros projetos de assentamento situados em Goiás e Minas Gerais, o uso de adubo químico é muito difundido: 92% dos entrevistados dessas regiões afirmaram utilizá-lo.

O emprego de adubo orgânico é um pouco mais comum que a adubação química na Região Norte, sendo usado por 32% dos entrevistados dessa região. Entretanto, não é tão usada como nos assentamentos localizados nas outras regiões, onde 90% fazem esse tipo de adubação. Em geral, o adubo orgânico usado é oriundo dos animais criados no lote e, na maioria das vezes, é empregado nas hortas. A adubação verde, por sua vez, somente foi observada em 7% dos lotes, todos localizados na Região Norte: PA Zaqueu Machado e PAE Porto Rico (Gráfico 5.8). No PA Princesa, nenhum dos assentados entrevistados afirmaram praticar qualquer tipo de adubação.

Cabe ressaltar que a baixa utilização de adubo na Região Norte deve-se em parte à prática de cultivo muito comumente adotada pelos assentados. Nessa região, os agricultores

ainda fazem uso recorrente da queimada para a limpeza do terreno. Além das cinzas conterem alguns nutrientes para as plantas, os assentados costumam, após alguns anos de cultivo, deixar o solo sem utilização, permitindo que parte da vegetação nativa volte a crescer. Enquanto esse solo cultivado fica em pousio, o agricultor vai utilizar um outro em que a capoeira já cresceu ou vai desmatar uma outra área de vegetação primária. Embora essa prática permita de certa forma cultivar sem a utilização de adubo, com o tempo devido às queimadas sucessivas e a diminuição dos intervalos de descanso do solo, os nutrientes tendem a diminuir bastante.

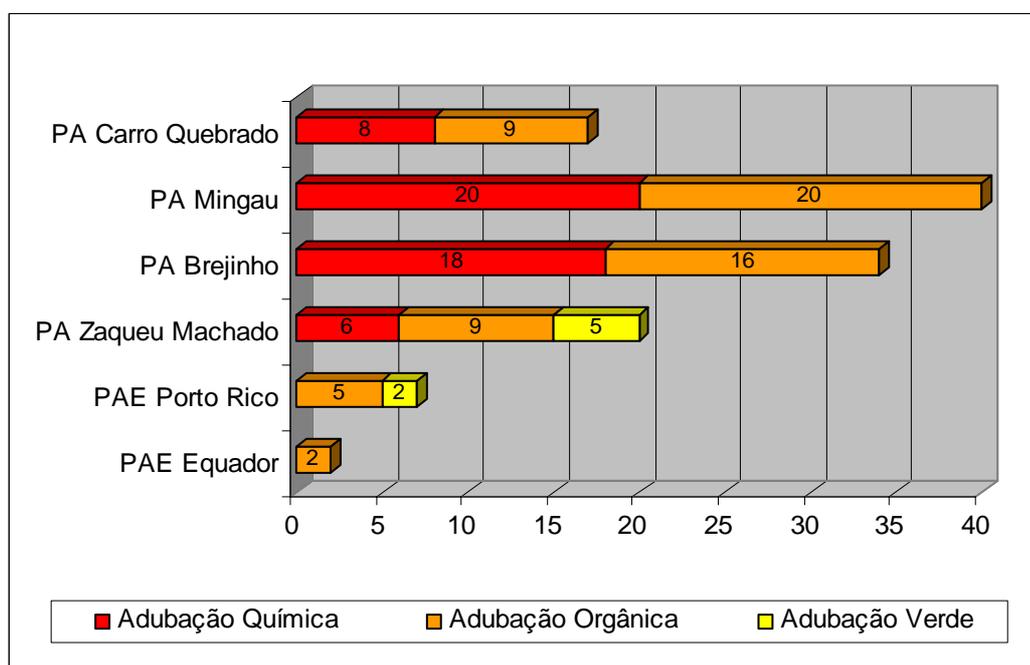


Gráfico 5.8 – Uso de adubo nos assentamentos.

O controle de pragas e doenças geralmente é feito por meio do uso de agrotóxicos (inseticidas, bactericidas, fungicidas e etc.), sendo empregado em 40% dos lotes. Somente 5% dos entrevistados afirmaram utilizar métodos alternativos para o combate de pragas e doenças, como calda de fumo, alho, pimenta, leite e urina de vaca, dentre outros. O Gráfico 5.9 indica a quantidade de assentados que utilizam agrotóxicos e/ou métodos alternativos, conforme o assentamento.

A maioria dos assentados, entretanto, não utiliza nenhuma forma de controle. Isso se deve a vários fatores, dentre os quais podem ser citados: 1) em locais com diversificação de culturas e pequena escala de produção a ocorrência de pragas e doenças tende a ser menor; 2) nas áreas em que há vegetação nativa também tende a existir uma maior quantidade de inimigos naturais; 3) o preço elevado dos agrotóxicos faz com que muitos assentados deixem

de adquiri-los; 4) a baixa disseminação por parte da assistência técnica de métodos alternativos de controle faz com que o agricultor por desconhecimento deixe de usá-los.

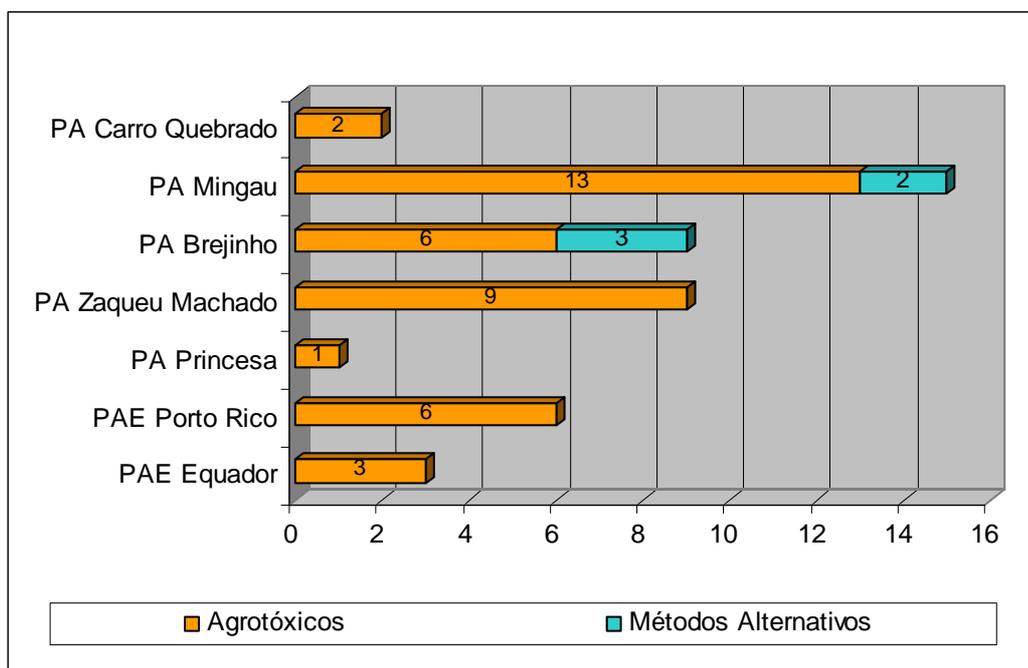


Gráfico 5.9 – Controle de pragas e doenças.

Para o controle das ervas-daninhas, o método mais comum é a capina manual, praticada por 91% dos assentados. O controle por meio de herbicidas é realizado em 21% dos lotes, em quatro projetos de assentamento conforme pode ser observado no Gráfico 5.10. O uso desse produto nos assentamentos da Região Norte só foi observado no PA Zaqueu Machado. Esse projeto também foi um dos que mais utilizava agrotóxico. O sistema produtivo adotado nessa área, antes de se tornar um projeto de assentamento, pode ser apontada como uma das razões para o maior uso do controle químico para pragas, doenças e ervas-daninhas nesse projeto. A fazenda que deu origem ao mesmo era um antigo canavial. O fato de ter havido um cultivo monocultural na área e de ter sido mantida pouca vegetação nativa contribuíram para um desequilíbrio ecológico, o que conduz a um maior aparecimento de pragas, doenças e ervas-daninhas.

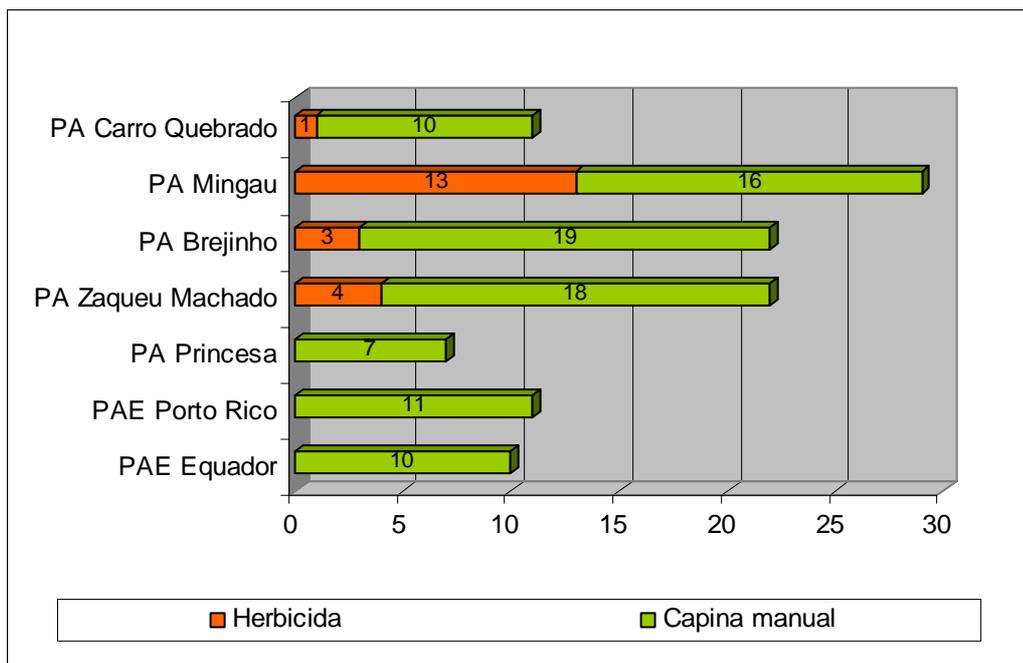


Gráfico 5.10 – Controle de ervas-daninhas.

Na maioria dos lotes, a agricultura é conduzida com baixa utilização de máquinas agrícolas. A prática de utilizar trator para arar e gradear a terra é pouco difundida nos assentamentos do Acre, apenas no PA Zaqueu Machado observou-se esse sistema de preparo de solo. Nos assentamentos de Goiás e Minas Gerais, essa prática é bem mais difundida, sendo observada em 82% dos lotes visitados nessas regiões. O arado de tração animal é usado em apenas 8% dos lotes. O uso de colheitadeiras e plantadeiras é bem restrito, tendo sido observado apenas em Goiás, no PA Mingau, representando respectivamente 9% e 13% do total de lotes pesquisados (Gráfico 5.11).

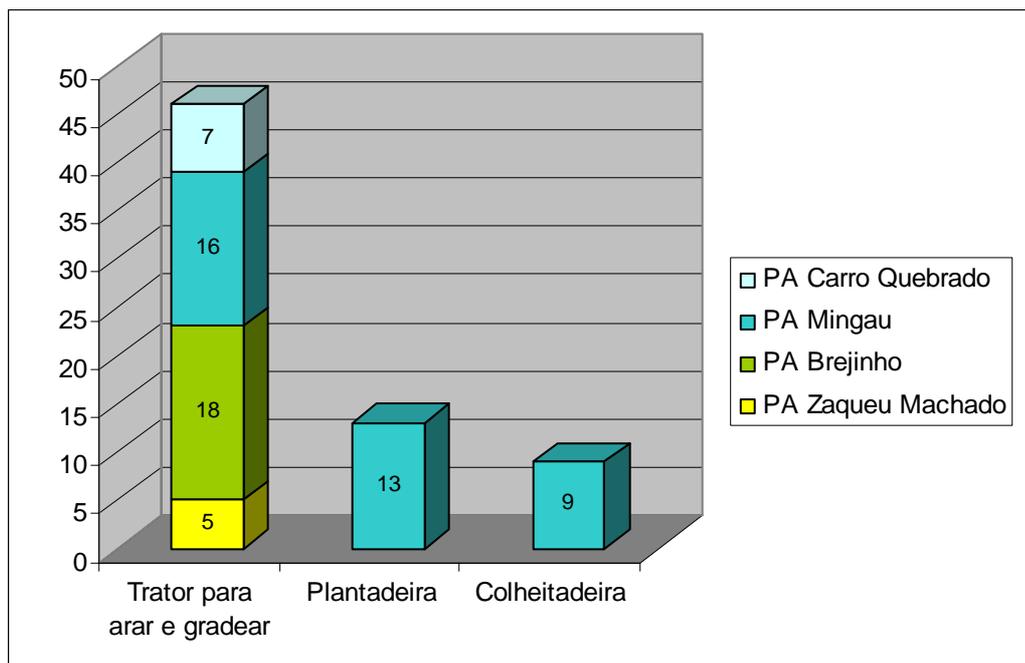


Gráfico 5.11 – Mecanização nos assentamentos.

Quanto ao manejo das criações, 90% dos assentados afirmaram utilizar algum tipo de medicamento nos animais, principalmente nos bovinos. Os medicamentos citados são todos convencionais, não se observando o uso de remédios homeopáticos. Em sua maioria, os medicamentos são direcionados ao controle de vermes e carrapatos. A aplicação de vacinas é feita em 85% dos lotes. Os Gráficos 5.12 e 5.13 apresentam, respectivamente, dados sobre o uso de medicamentos e vacinas nos assentamentos.

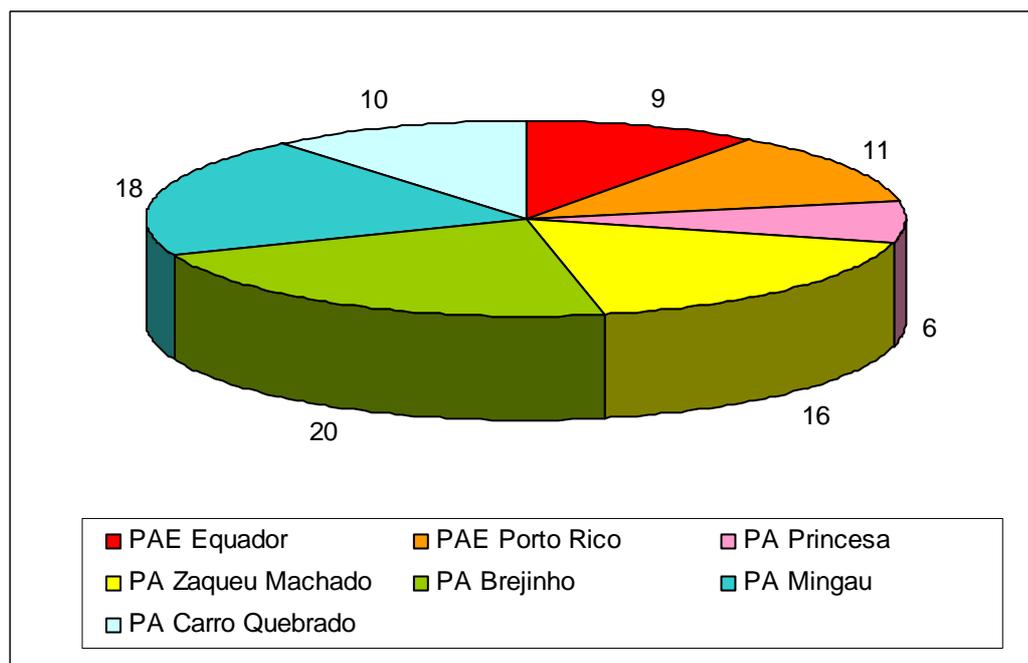


Gráfico 5.12 – Uso de medicamentos nos animais.

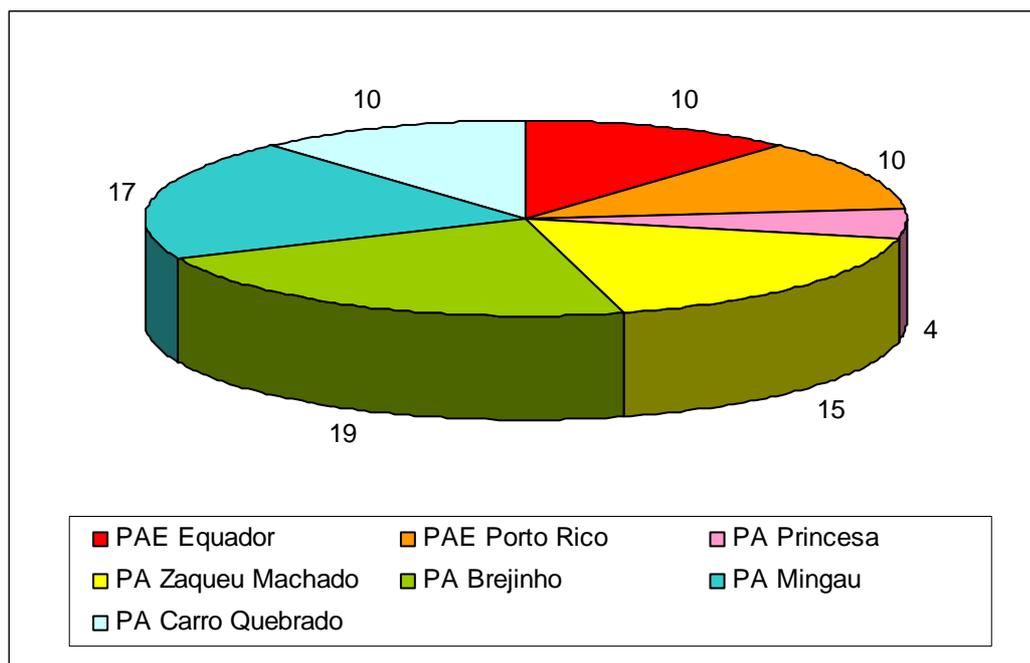


Gráfico 5.13 – Uso de vacinas nos animais.

Embora, em todos os assentamentos houve entrevistados que afirmaram receber assistência técnica, 55% disseram não estar sendo assistidos (Gráfico 5.14). Entre os que disseram estar recebendo a prestação desse serviço: 40% classificaram essa assistência como regular; 27% classificaram como boa; 16% disseram que a assistência é ótima; 11% disseram que é péssima e 4% a classificaram como ruim.

É importante destacar que todos os sete assentamentos visitados estavam sendo contemplados pelo Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates), que é o programa de assistência técnica do Incra. Para a prestação desse serviço no PA Mingau e no PA Carro Quebrado, foi assinado um convênio com a Cooperativa de Trabalhadores da Reforma Agrária do DF e Entorno (Cootradfe), que é uma entidade ligada ao MST. Para a assistência técnica do PA Brejinho, foi feito um convênio com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG). Para o PAE Porto Rico e o PAE Equador, foi assinado um convênio com a Secretaria de Extrativismo e Produção Familiar (Seprof). O PA Zaqueu Machado e o PA Princesa foram beneficiados com um convênio com a Secretaria Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (Seater).

Tendo em vista a realidade encontrada nos assentamentos, em que a maioria não estava recebendo assistência técnica, além da baixa qualidade desse serviço, pode-se dizer que o recurso empregado no programa de Ates para esses assentamentos não foi utilizado com

eficácia. O Incra despendeu recursos para a assistência técnica, mas o serviço não foi executado como deveria.

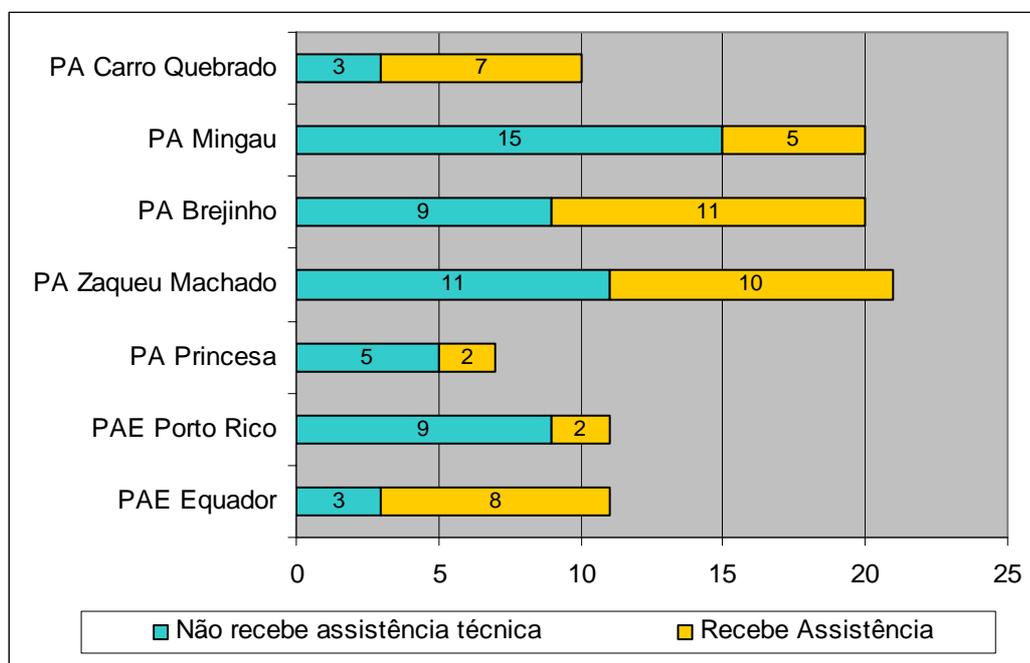


Gráfico 5.14 – Prestação de assistência técnica.

Em relação ao financiamento das atividades produtivas, uma minoria (12%) dos entrevistados afirmou ter recebido o crédito do Pronaf para custeio nos últimos 12 meses. No PAE Equador, nenhum dos assentados entrevistados disse ter recebido esse crédito no ano passado. Nos demais assentamentos, há pelo menos uma pessoa que diz tê-lo obtido.

Vale ressaltar que no PA Mingau, onde mais teve assentado recebendo o Pronaf para custeio, três dos quatro assentados que obtiveram esse crédito no ano passado são plantadores de soja. Essa cultura é muito plantada em grandes áreas e é comumente associada à agricultura patronal. Todos esses três entrevistados afirmaram que estão conseguindo pagar e já estão recebendo o Pronaf custeio há alguns anos.

Entre os assentados que não estão recebendo esse crédito, muitos disseram estar inadimplentes com o banco e outros afirmaram não ter interesse. Houve também muita reclamação a respeito da demora na liberação do Pronaf, o que provocou a desistência de alguns em requerer esse crédito novamente. É importante destacar ainda que uma parcela significativa não tem recebido o crédito, em função de não serem os primeiros ocupantes do lote e não estarem regularizados junto ao Incra.

### 5.1.3. Renda e qualidade de vida

Na maioria dos lotes, as atividades agrícolas e pecuárias são voltadas apenas para a subsistência das famílias, sendo desenvolvidas estritamente para essa finalidade em 53% e 40% dos lotes<sup>57</sup>, respectivamente (Gráfico 5.15). Esse fato é observado com mais intensidade nos assentamentos de Goiás e Minas Gerais. No PA Carro Quebrado, por exemplo, a produção agrícola de todos os entrevistados é direcionada apenas para a subsistência. Outras atividades, como o extrativismo, a caça e a pesca, também são praticadas para a subsistência das famílias.

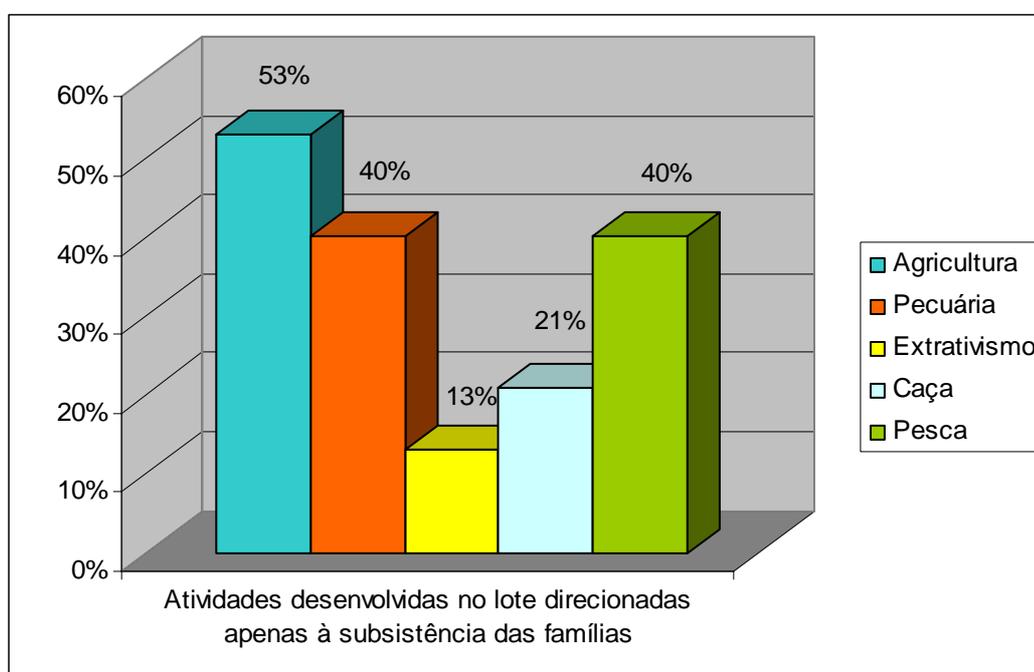


Gráfico 5.15 – Atividades desenvolvidas no lote direcionadas apenas para a subsistência das famílias.

Conforme pode ser verificado no Gráfico 5.16, as duas fontes que mais aparecem como principal fonte de renda não estão ligadas às atividades desenvolvidas dentro do lote. A fonte que mais aparece como principal é pensão ou aposentadoria, sendo a mais importante para 23,6% das famílias. A segunda que mais se destaca é a prestação de serviço no campo ou na cidade, representando a maior fonte de renda para 21,4% dos assentados.

<sup>57</sup> Para o cálculo percentual sobre as fontes de renda e subsistência das famílias, deve-se considerar a amostra total com 89 assentados entrevistados. Houve falhas no preenchimento das respostas à pergunta referente a esse item e, por isso, 11 questionários tiveram que ser desconsiderados.

A agricultura, embora seja muitas vezes voltada apenas para a subsistência, destaca-se como principal fonte de renda em 15,7% dos lotes. Por outro lado, a pecuária representa a maior fonte de renda para 10,1% das famílias. O extrativismo também aparece como a maior fonte de renda para 13,5% das famílias, sendo quase todas elas assentadas no PAE Equador. No PAE Porto Rico, embora seja um assentamento também voltado para o extrativismo, essa atividade não aparece como principal fonte de renda para nenhuma das famílias que responderam.

A bolsa-família entra como renda principal para 6,7% das famílias, todas essas assentadas em Goiás e Minas Gerais. Para 4,5% dos assentados, a principal fonte de renda vem da produção de farinha e/ou queijo no próprio lote. Na categoria “outros”, visualizada no Gráfico 5.16, estão inseridas famílias que têm como principal fonte de renda: o seguro-desemprego, o salário do sindicato, o valor de um imóvel que vendeu e a atividade de pesca.

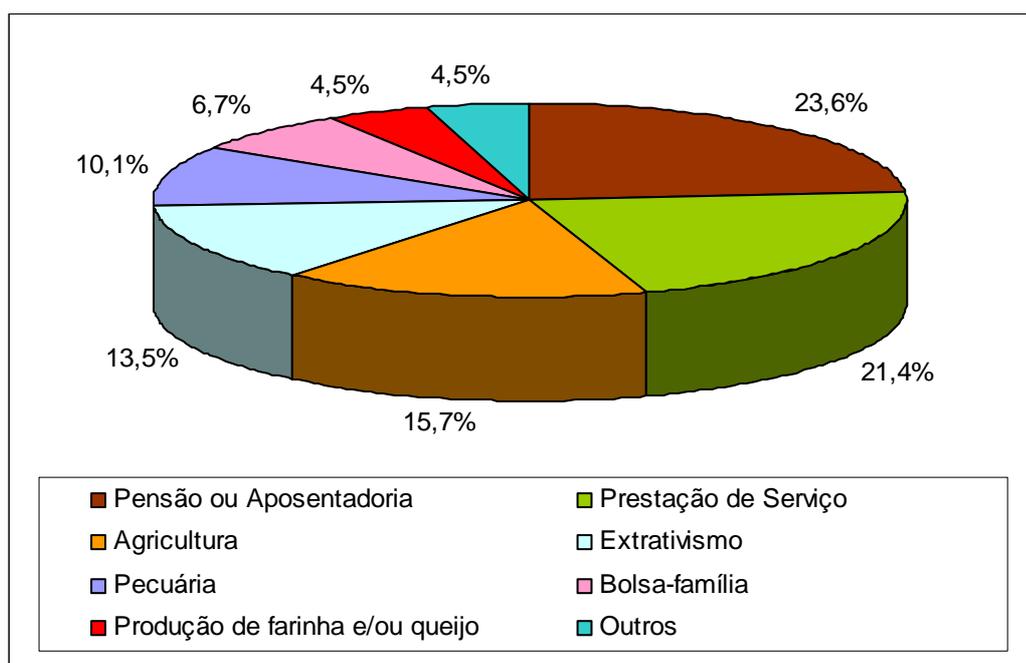


Gráfico 5.16 – Principal fonte de renda das famílias.

Como segunda maior fonte de renda, a pecuária destaca-se em primeiro lugar (31,5%), a prestação de serviço no campo ou na cidade aparece em segundo (15,7%) e a bolsa-família encontra-se em terceiro lugar (9,0%). Aproximadamente 21% das famílias não têm nenhuma segunda fonte de renda (Gráfico 5.17).

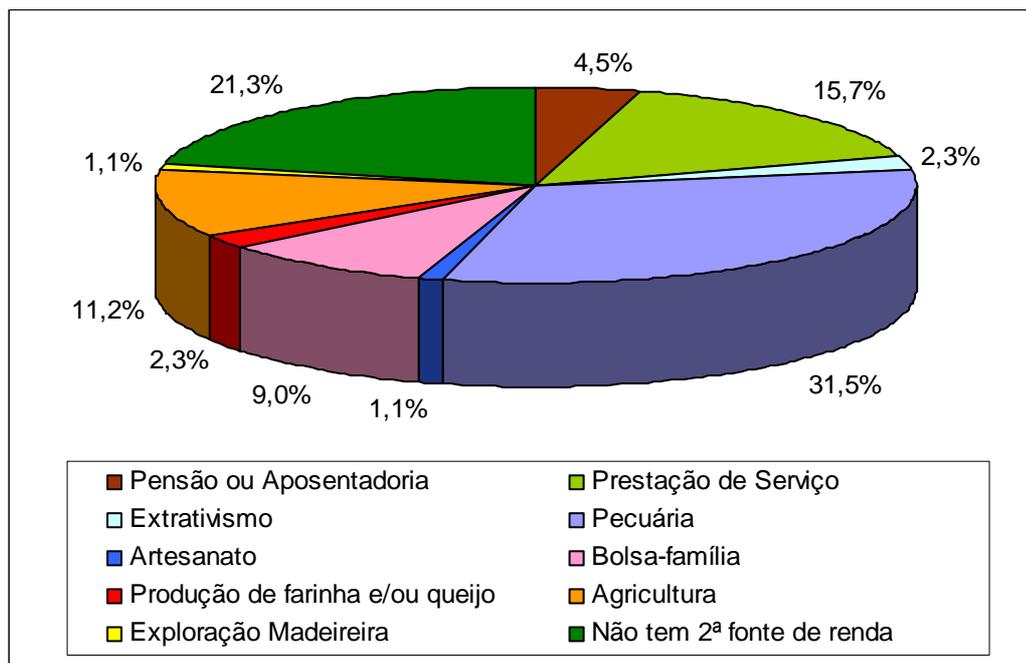


Gráfico 5.17 – Segunda maior fonte de renda das famílias.

A pecuária (12,3%), a agricultura (10,1%) e a prestação de serviço no campo e na cidade (7,9%) destacam-se como terceira maior fonte de renda, conforme pode ser visualizado no Gráfico 5.18. Entretanto, um percentual significativo (56,2%) das famílias não tem nenhuma terceira fonte de renda.

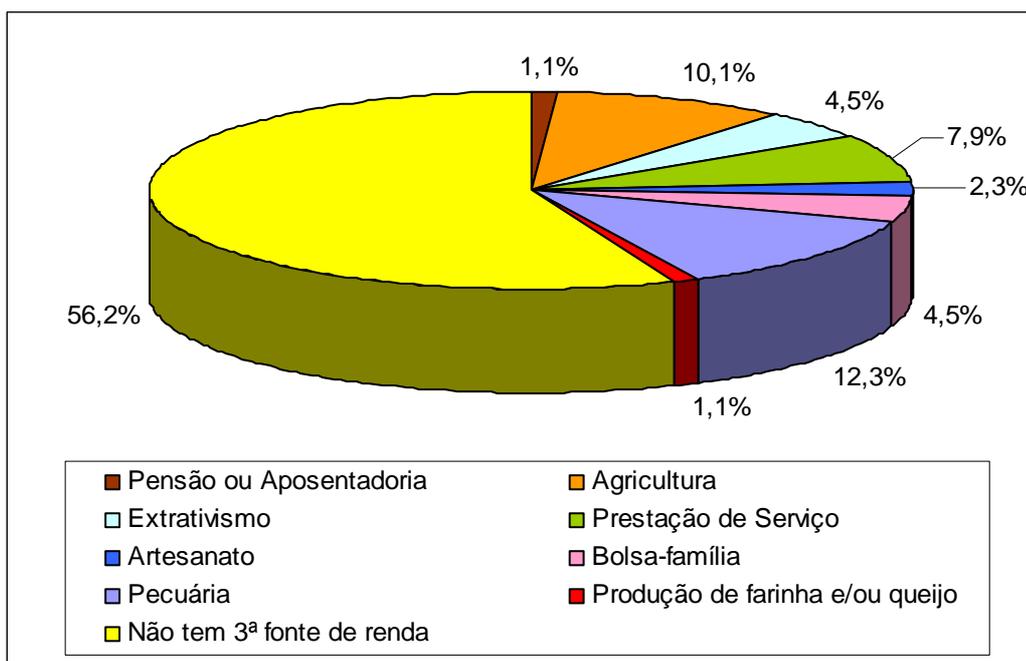


Gráfico 5.18 – Terceira maior fonte de renda das famílias.

Em relação ao atendimento das necessidades básicas da família, 47% dos entrevistados disseram que a renda familiar está sendo suficiente para cobrir os gastos sem, no entanto, gerar algum excedente. Para um percentual significativo (44%), a renda familiar está sendo insuficiente para atender as necessidades básicas das famílias. Apenas para 9% dos assentados a renda familiar está gerando algum excedente. Em todos os assentamentos, exceto no PA Brejinho, pelo menos um assentado disse estar nessa última situação. O PA Carro Quebrado foi o que teve um maior número de assentados com renda insuficiente (Gráfico 5.19)

A avaliação da renda familiar como suficiente ou não para o atendimento das necessidades é baseada em critérios subjetivos. Às vezes, uma determinada renda para uma família numerosa pode ser considerada suficiente, enquanto que essa mesma renda para uma outra com menor número de membros pode ser insuficiente. Isso decorre das diferentes percepções que cada família tem a respeito do sejam as suas reais necessidades. Em função disso, nesse trabalho preferiu-se perguntar sobre essa percepção dos entrevistados, do que obter o valor monetário dessa renda e tentar avaliar por meio de critérios objetivos a situação econômica das famílias.

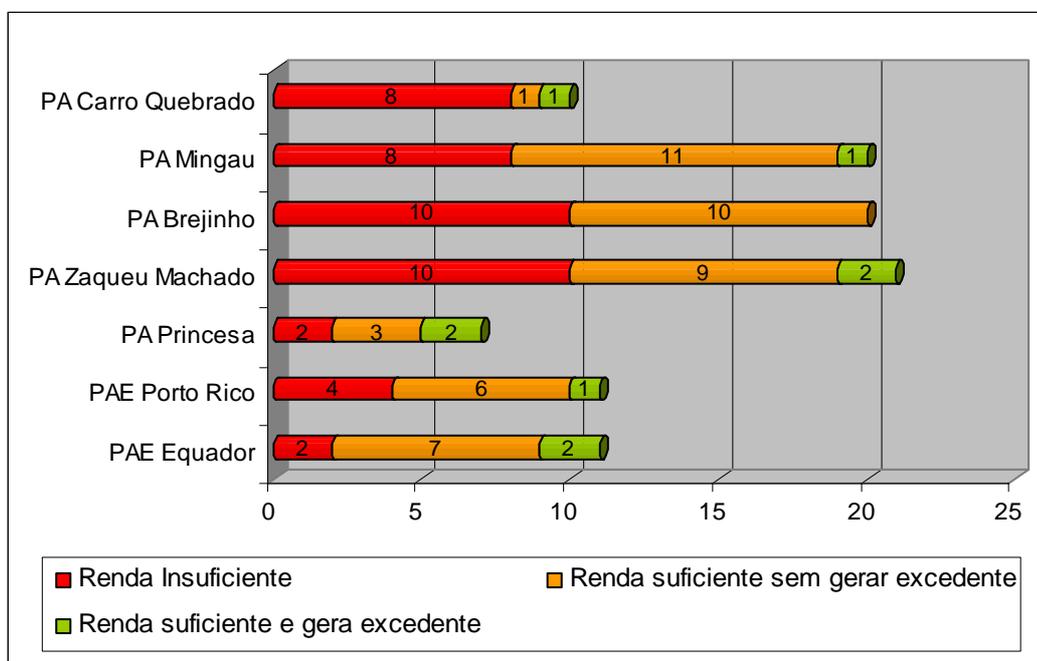


Gráfico 5.19 – Renda familiar em relação ao atendimento das necessidades básicas.

Apesar do elevado percentual de assentados com renda insuficiente, a grande maioria (79%) afirma que houve uma melhoria na qualidade de vida após terem vindo para o assentamento. Por outro lado, a qualidade de vida, na opinião de 9% dos entrevistados piorou e para 12% continuou igual a que tinham antes. Em nenhum dos projetos agro-extrativistas e no PA Princesa, houve assentado que afirmou que a qualidade de vida piorou (Gráfico 5.20). De um modo geral, muitos quando falam da melhoria da qualidade de vida, dizem que a vida ficou mais tranqüila e que agora eles têm um lugar melhor para morar. Aqueles que acham que a qualidade de vida está pior, em geral, atribuem as causas às dificuldades em obter renda e à falta de estrutura do assentamento em que vivem.

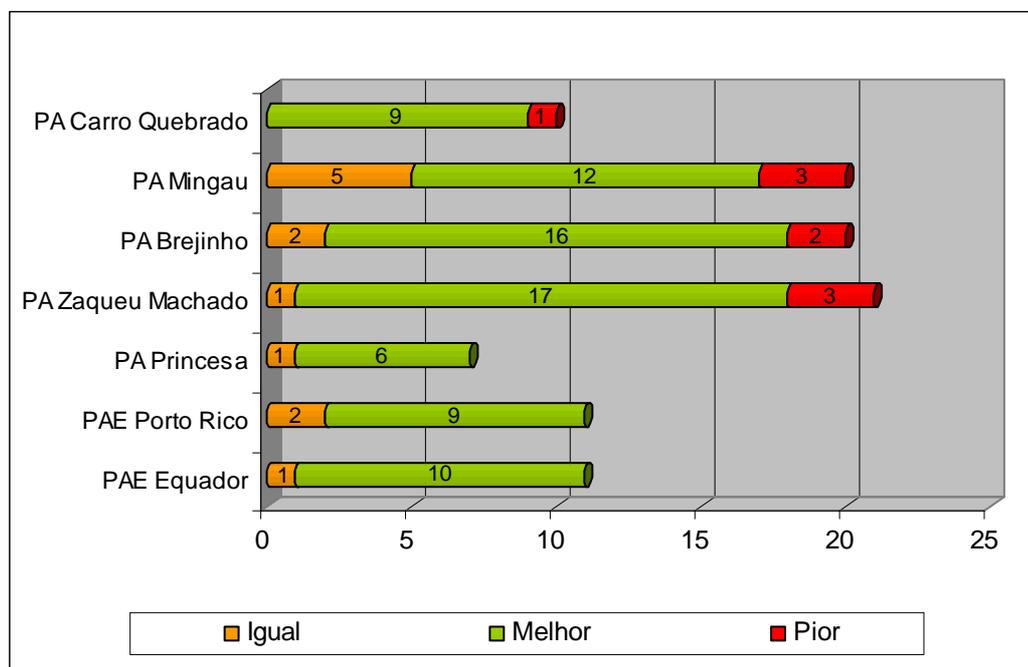


Gráfico 5.20 – Qualidade de vida atual em relação a que a família tinha antes de vir para o assentamento.

#### 5.1.4. Recursos Naturais: utilização e impactos

Em geral, uma das primeiras intervenções do assentado no lote é a retirada de parte da vegetação existente. O objetivo desse desmatamento é realizar a limpeza do terreno, a fim de permitir a construção da casa e de outras benfeitorias, o cultivo agrícola e a formação de pastagem, dentre outros. O desmatamento tende a ser mais intenso nos primeiros anos de instalação do assentamento e varia muito conforme o tipo de exploração econômica do lote.

Antes de tratar sobre o desmatamento nos lotes pesquisados, é preciso destacar que os dados abaixo informados são aproximados, pois durante a pesquisa não foi feita nenhuma medição da área desmatada e da área dos lotes. Esses dados correspondem às informações repassadas pelos entrevistados.

Primeiramente, é preciso caracterizar o tamanho dos lotes<sup>58</sup>, bem como o tempo que as famílias estão morando nesses locais. A Tabela 5.5 indica a variação no tamanho dos lotes pesquisados e os valores médios por assentamento. Para o cálculo dos valores médios, foram considerados apenas os lotes visitados, ou seja, esses valores não correspondem à média dos lotes do assentamento como um todo. A Tabela 5.6 indica a variação do tempo que as famílias residem no lote e os valores médios por assentamento.

Tabela 5.5 – Tamanho dos lotes visitados por assentamento.

Assentamento	Lotes visitados	
	Variação do tamanho	Tamanho médio
PAE Equador	200 – 900 ha	363,6 ha
PAE Porto Rico	25 – 350 ha	147,7 ha
PA Princesa	44,7 – 82 ha	51,0 ha
PA Zaqueu Machado	14 a 17 ha	15,1 ha
PA Brejinho	21 – 26 ha	22,3 ha
PA Mingau <sup>59</sup>	5 – 18 ha	6,8 ha
PA Carro Quebrado	15 – 21,5 ha	17,5 ha

Fonte: Dados da pesquisa de campo.

<sup>58</sup> Nos Projetos Agro-extrativistas, a demarcação é perimetral e não há uma demarcação interna das parcelas. É definida apenas a área aproximada de exploração extrativista por assentado, ao qual é denominada “colocação”. Apenas para fins de simplificação, nesse trabalho a “colocação” está sendo chamada também de lote.

<sup>59</sup> No PA Mingau, apesar de o assentamento ter sido criado em 1996, ainda não foi feita a demarcação total das parcelas. Segundo os assentados informaram apenas uma fração da parcela foi delimitada. Apenas o assentado, que tem a parcela com 18 ha, disse que a sua área está toda demarcada.

Tabela 5.6 – Tempo de residência das famílias no lote por assentamento.

Assentamento	Tempo de residência nos lotes (em anos)	
	Variação do tempo	Tempo médio
PAE Equador	3,0 a 20,0	9,6
PAE Porto Rico	1,0 a 15,0	6,9
PA Princesa	1,0 a 37,0	8,4
PA Zaqueu Machado	1,0 a 5,0	3,5
PA Brejinho	0,6 a 6,0	4,3
PA Mingau	2,0 a 6,0	5,0
PA Carro Quebrado	2,0 a 7,0	5,9

Fonte: Dados da pesquisa de campo.

A grande variação no tempo de residência deve-se, principalmente, ao fato de um percentual significativo das famílias não corresponder aos primeiros ocupantes do lote. Em alguns lotes, principalmente no PAE Equador, as famílias já residiam no local antes da criação do assentamento. Em outros casos, os primeiros ocupantes estão no lote há uma quantidade de anos menor que o período de existência do projeto, em função do parcelamento ter sido realizado alguns anos após a publicação da portaria de criação do assentamento.

Em todos os assentamentos houve, no período analisado, um aumento na área total desmatada. Considerando o total de lotes estudados por assentamento, o PAE Porto Rico foi o que apresentou o maior aumento absoluto na área desmatada. A menor variação no desmatamento foi observada no PA Zaqueu Machado (Tabela 5.7).

É importante observar que a variação de área desmatada no período (D1 a D2) não corresponde ao aumento aproximado do desmatamento no total dos lotes pesquisados desde as datas de criação dos projetos. Como há um número significativo de moradores que não são os primeiros ocupantes do lote, pode ter havido desmatamento após a criação do assentamento pelas famílias que ocuparam anteriormente os lotes.

Tabela 5.7 – Área desmatada total por assentamento.

Assentamento	Área total desmatada <sup>60</sup>		
	D1 <sup>61</sup>	D2 <sup>62</sup>	Período
PAE Equador	43,00 ha	148,45 ha	105,45 ha
PAE Porto Rico	314,99 ha	456,98 ha	141,99 ha
PA Princesa	18,00 ha	68,98 ha	50,98 ha
PA Zaqueu Machado	185,01 ha	198,51 ha	13,50 ha
PA Brejinho	247,37 ha	366,56 ha	119,19 ha
PA Mingau	92,50 ha	124,98 ha	32,48 ha
PA Carro Quebrado	110,73 ha	134,24 ha	23,51 ha

Fonte: Pesquisa de Campo

Tendo em vista que foram entrevistados números distintos de assentados por projeto, a Tabela 5.8 indica a área média desmatada por lote nos assentamentos. Da mesma forma, o PAE Porto Rico apresenta o maior desmatamento no período, seguido pelo PAE Equador e pelo PA Princesa. Esses três projetos, conforme já apresentado na Tabela 5.5, têm os maiores lotes e, diferentemente, dos demais ainda possuem muitas áreas que podem ser desmatadas.

Tabela 5.8 – Área média desmatada por lote nos assentamentos.

Assentamento	Valor médio por lote		
	D1	D2	Período
PAE Equador	4,78 ha	16,49 ha	11,71 ha
PAE Porto Rico	28,64 ha	41,64 ha	13,00 ha
PA Princesa	3,60 ha	13,80 ha	10,20 ha
PA Zaqueu Machado	10,28 ha	11,03 ha	0,75 ha
PA Brejinho	12,37 ha	18,33 ha	5,96 ha
PA Mingau	4,63 ha	6,25 ha	1,62 ha
PA Carro Quebrado	11,07 ha	13,42 ha	2,35 ha

Fonte: Pesquisa de Campo

<sup>60</sup> É importante ressaltar que a área total desmatada por assentamento considera apenas os lotes visitados. Além disso, os dados apresentados nas tabelas 5.7, 5.8, 5.11 e 5.12 referem-se a 93 lotes, pois sete assentados não responderam a esse item.

<sup>61</sup> D1 significa a data em que o assentado chegou ao lote (tabelas 5.7, 5.8, 5.9, 5.10 e 5.12).

<sup>62</sup> D2 corresponde à data da realização da pesquisa (tabelas 5.7, 5.8, 5.9, 5.10 e 5.12).

Tendo em vista o desmatamento por lote, a Tabela 5.9 contém informações sobre a distribuição dos lotes conforme a área desmatada em hectares por projeto. Quando os assentados entrevistados vieram para o lote, a área desmatada variava de 0 a 105,00 ha. Em 42% dos casos, essa área estava na faixa de 0 a 5 ha. Na data da pesquisa, a área desmatada variava de 1 a 140,00. Em 36% dos lotes, a área desmatada encontrava-se em torno de 10,01 a 20 ha. Observa-se uma grande variação na situação dos lotes por projeto e também quando se compara cada assentamento, observam-se realidades bem distintas.

Tabela 5.9 - Número de lotes em relação à dimensão da área desmatada da parcela.

Assentamento	Número de lotes em relação à dimensão da área desmatada da parcela										
	0 a 5 ha		5,01 a 10 ha		10,01 a 20 ha		20,01 a 30 ha		Acima de 30,01 ha		NR <sup>63</sup>
	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2	
PAE Equador	5	0	3	2	1	4	0	3	0	0	2
PAE Porto Rico	3	0	2	2	1	1	1	3	4	5	0
PA Princesa	4	0	0	2	1	2	0	1	0	0	2
PA Zaqueu Machado	5	4	1	2	12	12	0	0	0	0	3
PA Brejinho	7	0	2	3	3	7	8	10	0	0	0
PA Mingau	16	15	3	3	1	2	0	0	0	0	0
PA Carro Quebrado	2	1	1	1	7	8	0	0	0	0	0
Todos os projetos	42	20	12	15	26	36	9	17	4	5	7

Fonte: Pesquisa de Campo

Considerando a área desmatada em relação ao tamanho do lote, o percentual de desmatamento variava de 0 a 100%, quando os assentados chegaram ao lote. Na data da pesquisa, esse percentual tinha também uma elevada variação de 2 a 100%. Na data inicial (D1), 40% das parcelas estavam desmatadas na faixa de 80,1 a 100% e, na data da pesquisa, o percentual dos lotes que estavam nessa faixa elevou-se para 50% (Tabela 5.10).

<sup>63</sup> NR corresponde aos lotes em que os assentados não responderam essa questão.

Tabela 5.10 - Número de lotes em relação ao percentual desmatado da área da parcela.

Assentamento	Número de lotes em relação à dimensão da área desmatada da parcela										NR
	0 a 20%		20,1 a 40%		40,1 a 60%		60,1 a 80%		80,1 a 100%		
	D1	D2*	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2	
PAE Equador	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	2
PAE Porto Rico	8	6	2	2	0	2	0	0	1	1	0
PA Princesa	4	2	1	2	0	1	0	0	0	0	2
PA Zaqueu Machado	5	4	0	0	1	1	2	3	10	10	3
PA Brejinho	7	0	2	3	0	1	1	2	10	14	0
PA Mingau	3	0	2	0	2	2	0	1	13	17	0
PA Carro Quebrado	1	1	1	0	1	1	1	0	6	8	0
Todos os projetos	37	22	8	7	4	8	4	6	40	50	7

Fonte: Pesquisa de Campo

\* O percentual na primeira faixa de variação na data D2 é de 2 a 20%.

Num percentual considerável (46%) dos lotes não foi desmatado nenhum hectare no período, seja porque os assentados já tinham uma área suficiente para trabalhar, seja porque o lote estava todo desmatado. O desmatamento de 1 a 5 ha ocorreu em 17% dos lotes. Em 13% dos casos foi desmatado de 5,01 a 10 ha e, em 12%, foi desmatado de 10,01 a 20 ha. Áreas de 20,01 até 30 ha foram desmatadas em 3% dos lotes, enquanto áreas superiores a 30,01 ha foram desmatadas em 2% das parcelas (Gráfico 5.21).

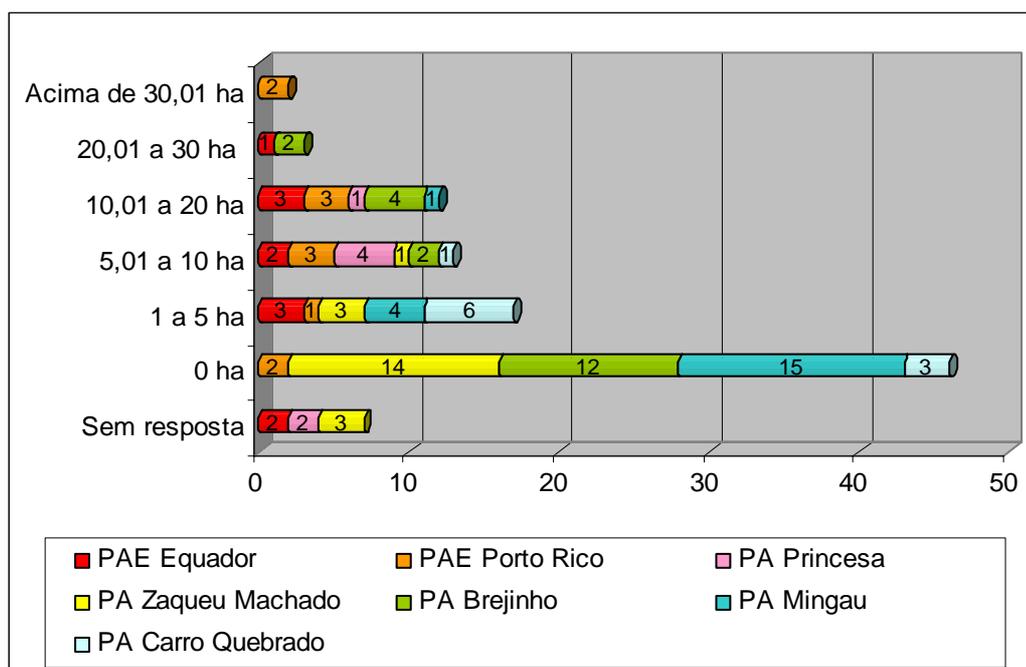


Gráfico 5.21 – Área desmatada no período

Quanto à taxa de desmatamento (Tabela 5.11), o PA Princesa é o que apresentou a maior taxa, com 3,6 hectares desmatados por ano. O PAE Porto Rico, mesmo sendo um projeto antigo, apresentou a segunda maior taxa de desmatamento, da ordem de 1,53ha/ano. O PA Zaqueu Machado, o PA Mingau e o PA Carro Quebrado, que apresentavam uma parte significativa de seus lotes desmatados desde o início do período, foram os que apresentaram as menores taxas de desmatamento.

Tabela 5.11 – Taxa de desmatamento durante o período que o assentado está no lote.

Assentamento	Taxa de desmatamento (ha/ano)	
	Amplitude	Média
PAE Equador	0,15 a 4,28	1,26
PAE Porto Rico	0 a 3,07	1,53
PA Princesa	0,41 a 10,00	3,60
PA Zaqueu Machado	0 a 2,00	0,18
PA Brejinho	0 a 4,20	1,21
PA Mingau	0 a 3,00	0,28
PA Carro Quebrado	0 a 1,40	0,42

Fonte: Pesquisa de Campo

Por meio da análise em termos percentuais, o PA Mingau apresentou o maior percentual de área desmatada em seus lotes na data da pesquisa. Em média, apenas 8,44% da área total dos lotes visitados nesse projeto tinham alguma vegetação nativa. Cabe lembrar, no entanto, que o PA Mingau não havia sido totalmente parcelado e, na data da pesquisa, ainda existiam muitas áreas de vegetação nativa nas terras que não tinham sido divididas. O PA Brejinho, o PA Carro Quebrado e o PA Zaqueu Machado também apresentaram elevadas médias percentuais de desmatamento na data da pesquisa (Tabela 5.12).

Tabela 5.12 – Percentual desmatado por assentamento.

Assentamento	Percentual desmatado		
	D1	D2	Período
PAE Equador	1,19 %	4,12 %	2,93 %
PAE Porto Rico	19,38 %	28,12 %	8,74 %
PA Princesa	6,77 %	25,93 %	19,16 %
PA Zaqueu Machado	68,37 %	73,36 %	4,99 %
PA Brejinho	55,53 %	82,28 %	26,75 %
PA Mingau	67,77 %	91,56%	23,79 %
PA Carro Quebrado	63,09 %	76,49%	13,40 %

Fonte: Pesquisa de Campo

Nos últimos 12 meses antes da data da pesquisa, 41% dos assentados desmataram alguma área em seus lotes, 15% exploraram madeira, 7% produziram carvão e 28% queimaram parte da vegetação. Para realizar essas atividades, muitos assentados pediram autorização ao órgão ambiental. Entretanto, um percentual significativo dos assentados desmatou (14%), explorou madeira (6%), fez carvoaria (4%) e queimou a vegetação (10%) ilegalmente, ou seja, sem a autorização do órgão competente (Gráfico 5.22).

No PA Porto Rico e no PA Zaqueu Machado, foi onde se observou maior número de indivíduos realizando essas atividades sem autorização. No PAE Equador nenhum assentado disse realizar essas atividades sem estar autorizado. No PA Mingau, os assentados entrevistados disseram não ter realizado nenhuma dessas atividades nos últimos doze meses. Entretanto, em todos os assentamentos, inclusive no PA Mingau, pelo menos um entrevistado afirmou que há outros assentados que estão desmatando, explorando madeira, produzindo carvão ou provocando queimadas sem a devida autorização do órgão ambiental.

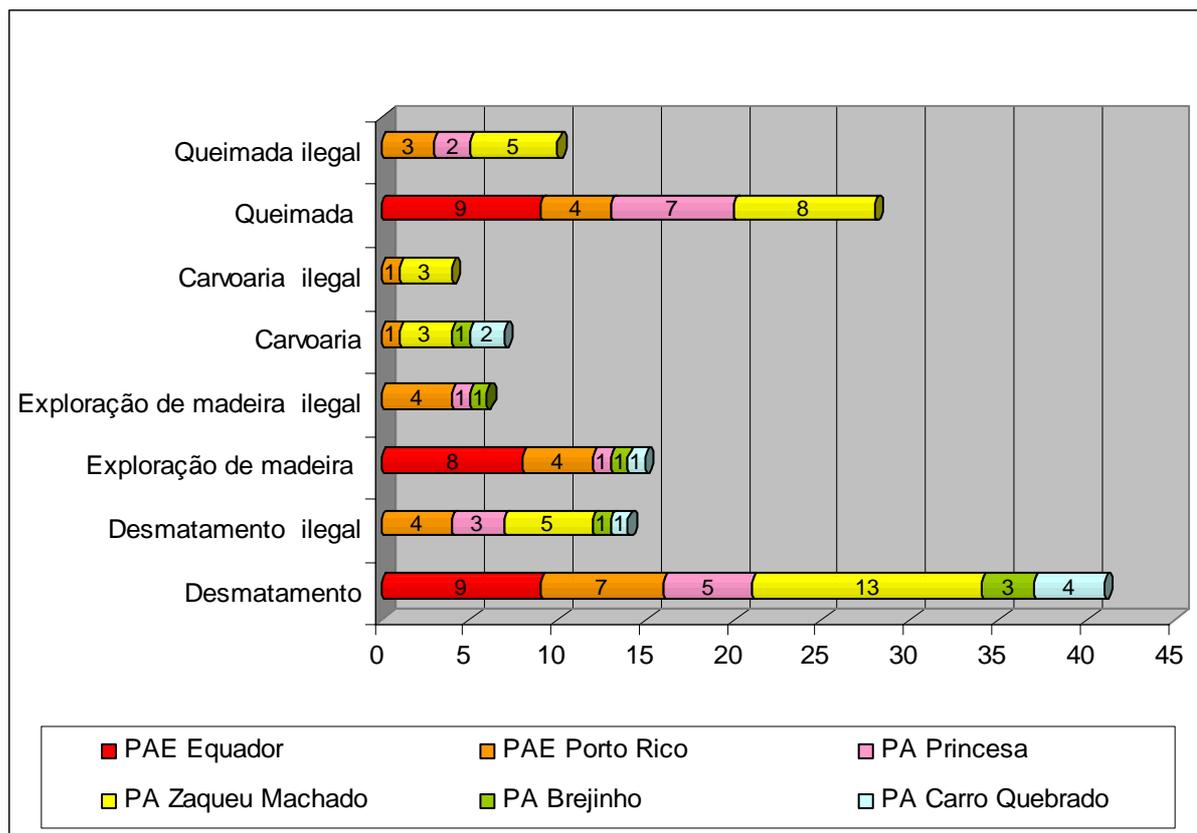


Gráfico 5.22 – Desmatamento, exploração de madeira, produção de carvão e realização de queimadas nos últimos 12 meses.

Um pouco menos da metade dos assentados (40%) disseram ter recebido alguma vez uma visita do órgão ambiental estadual ou do Ibama. Em geral, essa visita está relacionada à fiscalização, por vezes para ver se o desmate foi feito corretamente, outras vezes para verificar sobre alguma denúncia e multar se for o caso. Alguns assentados também disseram que o órgão ambiental veio em seu lote somente para dar algum tipo de orientação.

Quanto à disponibilidade atual de animais para a caça e pesca e a quantidade de madeiras de lei em relação a quando chegaram ao assentamento, a maioria dos assentados que responderam a essa questão acha que diminuiu a quantidade de caça e de madeira de lei, mas não houve mudança quanto à disponibilidade de pesca. Considerando as respostas por assentamento (Tabela 5.13), observam-se algumas diferenças:

Tabela 5.13 – Opinião da maioria dos assentados sobre a disponibilidade atual de pesca, caça e madeira de lei, em relação à época em que vieram para o assentamento.

Nome do assentamento	Opinião da maioria quanto à disponibilidade de:		
	Caça	Pesca	Madeira de lei
PAE Equador	Igual	Igual	Igual
PAE Porto Rico	<b>Menor</b>	<b>Menor</b>	<b>Menor</b>
PA Princesa	<b>Menor</b>	Igual	<b>Menor</b>
PA Zaqueu Machado	<b>Menor</b>	Igual	Igual
PA Brejinho	<b>Menor</b>	<b>Menor</b>	<b>Menor</b>
PA Mingau	<b>Menor</b>	Igual	Igual
PA Carro Quebrado	<b>Menor/Igual*</b>	Igual	Igual

Fonte: Dados da pesquisa de campo.

\* Nesse caso não houve maioria: 4 assentados acharam que diminuiu a quantidade de caça, um assentado achou que aumentou, 4 assentados acharam que não teve mudança e um assentado não soube responder.

Foram observados nos lotes alguns aspectos sobre a situação ambiental dos mesmos. Após cada entrevista, era feita uma breve caminhada pelo lote, mais nas proximidades da casa, das plantações, das criações e dos locais em que o assentado buscava água. Tendo em vista que não era possível andar pelo lote todo, para se saber mais sobre a situação ambiental da parcela, eram feitas diversas perguntas para o assentado. Dessa forma, as informações que se seguem são resultantes da observação direta, bem como de informações repassadas pelos próprios assentados.

Nem todos os lotes tinham que ter áreas de preservação permanente (APP), pois alguns não tinham as condições previstas em legislação, como a existência de curso d'água, por exemplo. Esses casos representam 18% da amostra. Dentre os lotes que tinham áreas de preservação permanente, apenas 4,9% estavam totalmente preservadas. A maioria (53,7%) estava um pouco degradada<sup>64</sup>, com pequenas aberturas para se ter acesso ao igarapé, por exemplo. Em 39% dos lotes as áreas de preservação permanente estavam muito degradadas, com vários trechos sem vegetação nativa ao longo dos cursos d'água ou com plantio em áreas de vereda. Em 2,4% dos lotes a área de preservação permanente estava totalmente degradada, sem nenhuma vegetação nativa presente. Esse último caso foi observado no PAE Porto Rico e no PA Mingau (Gráfico 5.23).

<sup>64</sup> Não foi realizada a medição da largura das faixas de vegetação das áreas de preservação permanente, foi feita apenas uma observação visual da situação da vegetação nativa.

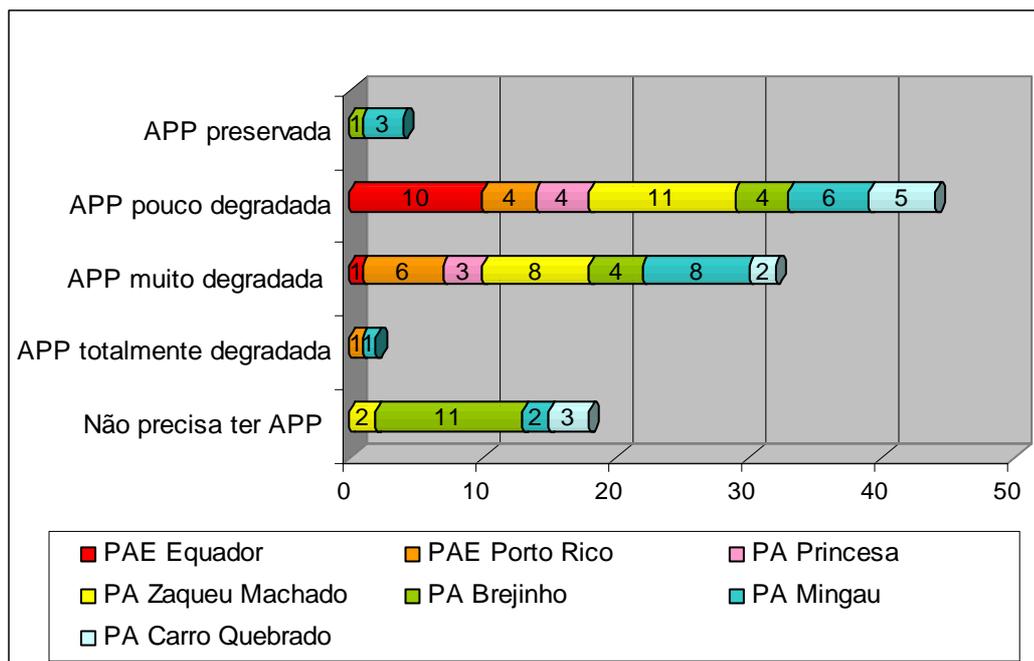


Gráfico 5.23 – Situação das áreas de preservação permanente dos lotes.

Quanto à situação da Reserva Legal (RL), nenhum assentamento visitado no Acre tinha RL Averbada. Entretanto, por lei, cada propriedade rural situada em áreas de floresta na região da Amazônia Legal deve deixar no mínimo 80% de reserva. Conforme pode ser verificado em dados mencionados anteriormente (Tabelas 5.10 e 5.12), apenas o PAE Equador está respeitando esse limite mínimo. No PAE Porto Rico e no PA Princesa, há diversos lotes que têm mais de 20% desmatado.

O PA Zaqueu Machado, entretanto, tem uma área de RL fora do assentamento. Essa reserva localiza-se no município de Sena Madureira, numa área que foi repassada ao Ibama pelo Inbra para servir como compensação dos passivos de reserva legal. Tendo em vista a localização dessa reserva, não foi possível observar a situação da mesma e nem colher informações junto aos assentados, pois nenhum dos entrevistados a conhecia.

Nos assentamentos de Minas Gerais e Goiás, o Código Florestal determina que no mínimo uma área correspondente a 20% da propriedade seja considerada como Reserva Legal. Nos três projetos (PA Mingau, PA Carro Quebrado e PA Brejinho), a Reserva Legal é coletiva, dividida em blocos ou constituída por uma faixa única. Dessa forma, a área total de cada parcela individual pode ser explorada, desde que se respeitem as áreas de preservação permanente. Em todos os três assentamentos, houve pelo menos um assentado que afirmou que há gado solto nas áreas de RL e que havia exploração ilegal de madeira nessas áreas.

Na grande maioria dos lotes (79%) foi observado algum tipo de erosão. Em 73% dos lotes, havia erosão laminar e em 30% dos lotes, havia erosão em sulcos. A presença de voçorocas foi observada apenas em 6% dos lotes (Gráfico 5.24). O PAE Porto Rico e o PA Mingau foram os que apresentaram as formas mais graves de erosão: sulcos e voçorocas.

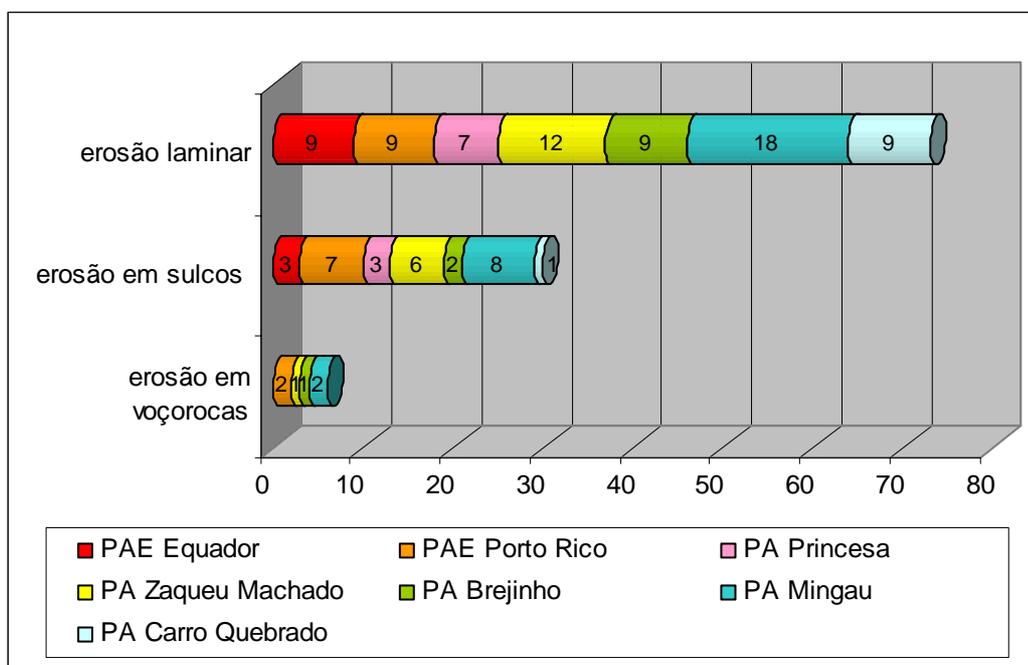


Gráfico 5.24 – Presença de erosão nos lotes.

O emprego de práticas para a conservação de solo, como curva de nível, terraceamento e plantio direto na palha, não é comum nos assentamentos. Em apenas 8% dos lotes é empregado algum método para conservação do solo. Todos esses lotes pertencem ao PA Mingau, onde é feito, em algumas parcelas, o plantio direto na palha e, em outras, curvas de nível. Há um custo significativo para utilizar métodos de conservação de solo, isso provavelmente é um dos fatores principais que conduzem a uma baixa adoção dessas técnicas por parte dos assentados.

A maioria das casas não tinha água encanada. Mesmo considerando as que tinham essa forma de abastecimento, em geral, a água servida era despejada em céu aberto. Em apenas 5% das casas havia alguma caixa de gordura para essa finalidade. Essas casas localizam-se no PA Brejinho e no PA Mingau.

Entre os entrevistados, 38% têm banheiro em suas casas e 35% construíram privadas nas proximidades. Os demais não possuem nenhuma instalação sanitária. Entre os que têm banheiro, não foi observado a construção de nenhuma fossa séptica. Em geral, os assentados

fizeram apenas fossas rudimentares, constituindo-se num sumidouro com tampa, por vezes calçado com pedra.

A prática mais comum de destinação do lixo é a queima, sendo realizada em 79% dos lotes. Entre os que não queimam nenhuma quantidade de lixo, o mais comum é enterrar ou jogar em terreno baldio. Alguns dos que queimam, dão também outra destinação para uma parcela do lixo produzido: enterram, jogam no mato, mandam para a cidade ou vendem uma parte.

Para a destinação final das embalagens de agrotóxicos, a queima também é a forma mais utilizada (50%). A tríplice lavagem e a posterior devolução nos pontos de venda são praticadas por 29% dos entrevistados. Os demais costumam enterrar as embalagens, jogar no mato dentro do próprio lote ou em outro terreno baldio.

Quanto à qualidade da água, não foi feito nenhum teste em campo ou laboratório. Entretanto, por meio da observação dos lotes, foi possível perceber que, em pelo menos 40% deles, há fortes indícios de contaminação da água consumida pelas famílias. As causas para isso são as mais diversas: localização da fossa rudimentar, da privada ou das instalações de animais muito próximos à fonte de captação de água; presença de lixo e aplicação de agrotóxicos em lavouras próximas aos recursos hídricos. Essas causas denotam a falta de informação de muitos assentados no que tange ao perigo de contaminação da água que consomem.

#### **5.1.5. Percepção Ambiental dos assentados**

O tempo que o assentado conhece a região do bioma onde se localiza o assentamento é um fator importante para a construção da sua percepção ambiental sobre o local em que vive. Embora, esse dado seja insuficiente para saber o grau de qualidade desse conhecimento, ele serve como um indicador. As pessoas que conhecem há pouco tempo a região do bioma, em geral, tendem a saber menos a respeito do meio ambiente da respectiva região. A Tabela 5.14 indica que a maioria dos entrevistados conhecia a região do bioma há um tempo razoável.

Tabela 5.14 – Tempo em que os entrevistados conheciam a região do bioma em que se localiza o assentamento.

Tempo em que conheciam a região do bioma onde se localiza o assentamento	Percentual de assentados
Menos de 1 ano	1%
De 1 a 5 anos	1%
De 5 a 10 anos	5%
Mais de 10 anos	93%

Fonte: Dados da pesquisa de campo.

A participação em atividades de educação ambiental é também bastante relevante para o desenvolvimento da percepção que o assentado tem sobre o meio ambiente em que vive. Em todos os projetos teve algum entrevistado que disse ter participado, pelo menos uma vez, de reunião, palestra, oficina ou qualquer outra atividade de educação ambiental dentro do assentamento. Mais da metade dos entrevistados disse já ter participado alguma vez (56%).

Entretanto, essas atividades de educação ambiental que citaram, em geral, são pontuais e não se constituem em práticas regulares. Foram várias as vezes que os assentados responderam dizendo que foi só uma vez que participaram de algo do tipo. Em geral, essas atividades são promovidas pela associação do assentamento, pelo órgão ambiental ou por organizações não-governamentais.

Não é comum nos assentamentos visitados a prática do reflorestamento. Apenas 23% disseram ter feito algum reflorestamento em seus lotes, com mudas de espécies nativas ou com eucalipto. Desse percentual que reflorestou, quase a metade corresponde a moradores do PA Mingau. De acordo com os assentados, houve um trabalho desenvolvido pela Universidade de Brasília em que foi construído um viveiro de mudas no assentamento. Esse viveiro não existia mais na data da pesquisa, mas algumas das mudas que foram usadas para o reflorestamento dos lotes vieram desse viveiro.

Quanto ao conhecimento da legislação ambiental referente às áreas de preservação permanente (APP) e de reserva legal (RL), foram poucos (12%) que afirmaram não saber algo a respeito desse assunto. A grande maioria (72%) disse ter um conhecimento parcial e 16% disseram realmente conhecer essa legislação (Gráfico 5.25).

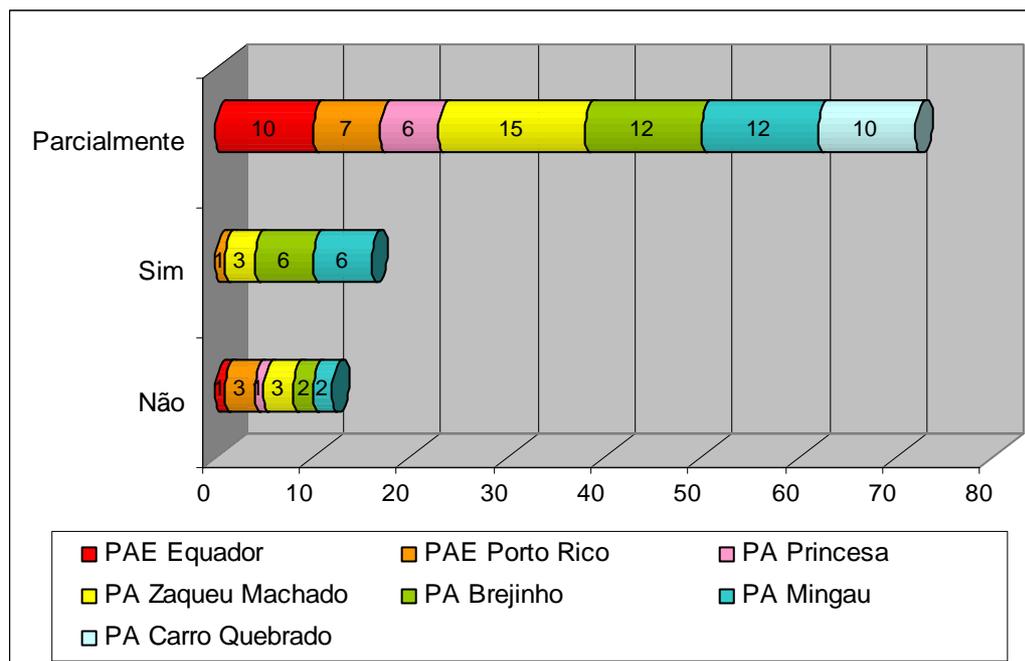


Gráfico 5.25 – Conhecimento sobre legislação ambiental referente às áreas de preservação permanente e de reserva legal.

Com exceção de um assentado, que não quis responder essa questão, todos os demais entrevistados dos sete projetos consideram importante deixar um pedaço do lote ou do assentamento para a preservação ambiental. As razões para isso são as mais diversas e as mais citadas estão ligadas aos benefícios que essa preservação traz para a vida do assentado. Abaixo seguem as principais razões que foram citadas pelos entrevistados:

- 1) Utilizar a vegetação para o próprio sustento: extração de castanha, borracha, lenha, madeira, frutos diversos, dentre outros;
- 2) Preservar os animais, que precisam da mata para se alimentar e ter onde viver;
- 3) Conservar as nascentes e os cursos d'água;
- 4) Evitar mudanças climáticas, para não diminuir as chuvas e aumentar o calor;
- 5) Melhorar a qualidade de vida, pois o local fica mais agradável e pode ser um lugar de lazer e descanso para as pessoas;
- 6) Evitar poluição e assoreamento;
- 7) Para utilização futura, inclusive pelos filhos e netos;
- 8) Deixar um lugar para as criações (por exemplo, o gado) descansarem;
- 9) Para não acabar com tudo e ficar um pedaço preservado, para que todos possam ver como era antes;
- 10) Pela beleza da paisagem;

É importante destacar que alguns poucos assentados afirmaram que achava importante deixar uma área para preservação ambiental somente no assentamento e não nos lotes individuais. Esse argumento vinha acompanhado da justificativa de que os lotes eram muito pequenos, para que pudessem produzir e ainda deixar uma parte para a preservação ambiental.

Por fim, para caracterizar melhor a percepção ambiental dos assentados, foram fornecidas quatro opções de fazenda, para que os mesmos opinassem qual delas seria uma boa propriedade para ser objeto da reforma agrária. O Gráfico 5.26 demonstra que houve grande variação nas opiniões e uma pequena maioria afirmou que uma fazenda com parte desmatada e outra com mata seria melhor.

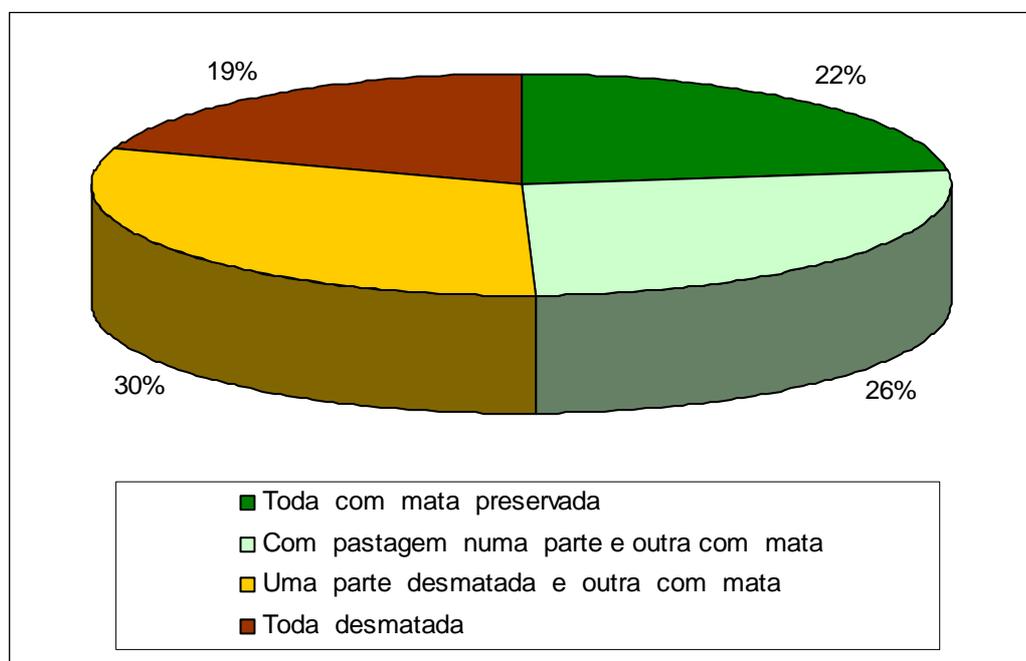


Gráfico 5.26 – Escolha da melhor fazenda para ser objeto da reforma agrária.

Há uma grande variação nos motivos para cada uma dessas escolhas. A Tabela 5.15 contém algumas frases dos assentados que expressam as razões de suas opções. Percebe-se que, para todas as escolhas, os argumentos giram muito em torno de três pontos principais: 1) facilidade para produzir na terra; 2) utilidade da mata para o próprio sustento; 3) preocupação com a preservação da mata.

Tabela 5.15 – Algumas frases dos assentados para as opções escolhidas.

Opção 1: Uma parte desmatada e outra com mata
<p>“Não vai precisar derrubar, queimar”</p> <p>“Tem que ter um pouco de mata para o carvoeiro sobreviver”</p> <p>“Porque hoje em dia não dão mais licença”</p> <p>“Porque deixar uma terra pronta para plantio é caro”</p> <p>“Tem que ser preservado porque o cerrado tem muita fruta (mangaba, cagaita, caju...)”</p> <p>“Com a mata toda preservada fica mais difícil trabalhar. Com essa opção, pode ter roça e continuar preservando”</p> <p>“Já ia ter reserva e não precisaria reflorestar”</p> <p>“A gente precisa tanto do cerrado quanto da área de plantio”</p> <p>“Senão de onde a gente vai tirar uma lenha, porque ninguém vive de gás aqui na roça”</p>
Opção 2: Uma parte com pastagem e outra com mata
<p>“Para pôr o gado”</p> <p>“Tenho dificuldade por não ter mata primitiva”</p> <p>“O gado precisa de um lugar fechado, com sombra, para descansar”</p> <p>“Para não acabar com a natureza”</p> <p>“Porque aí já tem uma pastagem formada, que é caro, e também vai ter madeira para o que precisar”</p> <p>“Tem que ter um pedaço com mata”</p> <p>“Ela toda limpa sem nenhum pé de árvore fica feio”</p>
Opção 3: Toda mata preservada
<p>“A terra é mais forte e não tem muito sapé”</p> <p>“Segundo falam, uma terra com mata é melhor para plantio”</p> <p>“Melhor opção, pois pode explorar tudo de acordo com a lei”</p> <p>“É melhor para começar: já começa sabendo que as reservas ambientais servem para preservar aquilo”</p> <p>“Desde que respeite as normas de meio ambiente do Ibama. Já vai ter tudo reflorestado e só vai ter que desmatar o que for plantio mesmo”</p> <p>“Aquela não desmatada tem mais fortaleza. O cerrado inteiro traz mais renda, a roça é feita de primeira, dá para ter carvoaria com licença. Se ficar com um pedaço desmatado, alguns dos colonos vão ficar sem madeira”</p>
Opção 4: Toda desmatada
<p>“Dá para trabalhar em toda a área e não vai ter mais problemas com os órgãos ambientais”</p> <p>“Não vai dar mais serviço para desmatar”</p> <p>“Para deixar em paz onde tem mata”</p> <p>“Já começa o futuro, já pode começar a trabalhar e vir o retorno”</p> <p>“Porque o dinheiro que a gente tem já é pouco e daí a gente chega e não precisa gastar com desmate”</p> <p>“Porque se tiver jeito da pessoa tirar árvore ela tira, com gente ninguém se brinca”</p> <p>“Facilita mais, porque aí ninguém vai desmatar um lugar que não pode”</p> <p>“Porque muitos desrespeitam a lei, então é melhor o terreno já estar limpo”</p> <p>“Muitos assentamentos não estão desenvolvendo por causa do atraso da licença de desmate, é melhor entrar numa terra pronta para plantio”</p>

Fonte: Entrevista com os assentados.

### 5.3. PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MORENA

O PDS Morena, localizado no município de Presidente Figueiredo/AM, foi criado em 06/09/2000. Ocupa uma área de 50.091,13 hectares e as terras que deram origem a esse assentamento foram obtidas por meio de arrecadação de terras da União. A capacidade de assentamento prevista na portaria de sua criação é de 160 famílias<sup>65</sup>.

Conforme já mencionado, esse assentamento foi o primeiro Projeto de Desenvolvimento Sustentável criado no Brasil. A grande expectativa gerada em torno da criação dessa nova modalidade de assentamento pode ser explicitada em alguns trechos do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) desse projeto:

O Projeto de Desenvolvimento Sustentável Morena é uma experiência pioneira na Amazônia tanto na sua criação, tendo a questão ambiental como força motriz de desenvolvimento e sustentabilidade de assentamentos humanos, quanto pelo fato de ter estudo preliminar da área, apontando as potencialidades e propondo planejamento das ações (PLANO, 2002:8).

(...) traduz uma forma pioneira de criação de assentamento na Amazônia, numa combinação de preservação ambiental e utilização racional da terra. A premência em criar espaços como o do PDS com estudos prévios, construção de um ideário de exploração aliado às expectativas de melhoria da qualidade de vida, economia viável e preservação ambiental, oportunizam o bem-estar social, econômico e sustentabilidade nos processos de desenvolvimento local, e abre espaço para que as entidades de representação local se expressem, participem, influam e controlem o processo de tomada de decisões, procurando ao mesmo tempo a conservação e renovação dos recursos naturais (PLANO, 2002:46-47).

A criação desse PDS foi resultado de ações de diversas entidades, principalmente da Prefeitura Municipal de Presidente Figueiredo, das Associações Comunitárias dos moradores da área de risco da Usina Hidrelétrica (UHE) de Balbina e do Incra. A implantação desse assentamento procurou ordenar e disciplinar a ocupação das famílias que viviam a jusante da barragem da UHE de Balbina, às margens do Rio Uatumã e próximos da estrada conhecida como Ramal da Morena (PLANO, 2002).

Essa estrada foi construída pela Eletronorte (posteriormente denominada Manaus Energia), para permitir o acesso onde o Rio Uatumã não era navegável. As primeiras famílias que se instalaram próximas a essa estrada vieram atraídas pelas infra-estruturas de apoio

---

<sup>65</sup> Fonte: Dados retirados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra, em 06/09/2005.

(casas, estradas, escolas, dentre outros) e pela possibilidade de trabalhar nas obras da UHE de Balbina. Esse processo de ocupação foi favorecido não somente pela existência de uma estrada vicinal em boas condições de trafegabilidade, mas também pela proximidade aos centros consumidores, como Vila de Balbina e Presidente Figueiredo (PLANO, 2002).

Entretanto, a área de ocupação dessas famílias é considerada de alto risco, em função da ocorrência de inundação provocada pela abertura das comportas da represa em época chuvosa, além da probabilidade, embora reduzida, de inundação em caso de acidentes que provoquem o vazamento da barragem. Além disso, constitui-se numa área de utilidade pública destinada à preservação ambiental, o que impede a regularização da posse de terra e desestimula investimentos (PLANO, 2002).

A criação e implantação do PDS Morena foi uma tentativa de minimizar os problemas dessa ocupação que veio acontecendo num período histórico de quase duas décadas (PLANO, 2002). Entretanto, quando se compara o número de famílias que ocupavam essa área e o número de famílias que foram assentadas nesse projeto, percebe-se que a criação do mesmo em pouco alterou esse quadro de ocupação irregular. Inicialmente, apenas 67 famílias foram selecionadas pelo Incra para serem beneficiárias do PDS. Entretanto, de acordo com o PDA desse assentamento, havia naquela época 482 famílias cadastradas e organizadas em diversas comunidades, sendo que muitas dessas famílias não moravam efetivamente no local.

De um modo geral, os beneficiários do PDS Morena dividiam-se em três grupos distintos: 1) moradores nativos da região; 2) ex-trabalhadores da UHE de Balbina e 3) aqueles provenientes do processo de “retroêxodo” (retorno ao campo). Os assentados desse projeto vinham de 5 comunidades dessa área irregular: 1) Carlos Augusto; 2) São Francisco; 3) Céu e Mar; 4) São Jorge do Uatumã e 5) São José do Uatumã (PLANO, 2002).

A área do PDS não fica muito distante dessas comunidades, localiza-se a 2 Km da margem esquerda do Ramal da Morena e fica a 81Km da sede do município de Presidente Figueiredo. A Figura 5.1 ilustra a localização desse projeto no estado do Amazonas. É importante destacar que a área escolhida para a implantação desse assentamento é um local de extrema beleza paisagística e com abundância de recursos hídricos. A vegetação predominante é a Floresta Tropical Úmida, que se constitui numa floresta densa e rica em espécies (PLANO, 2002).

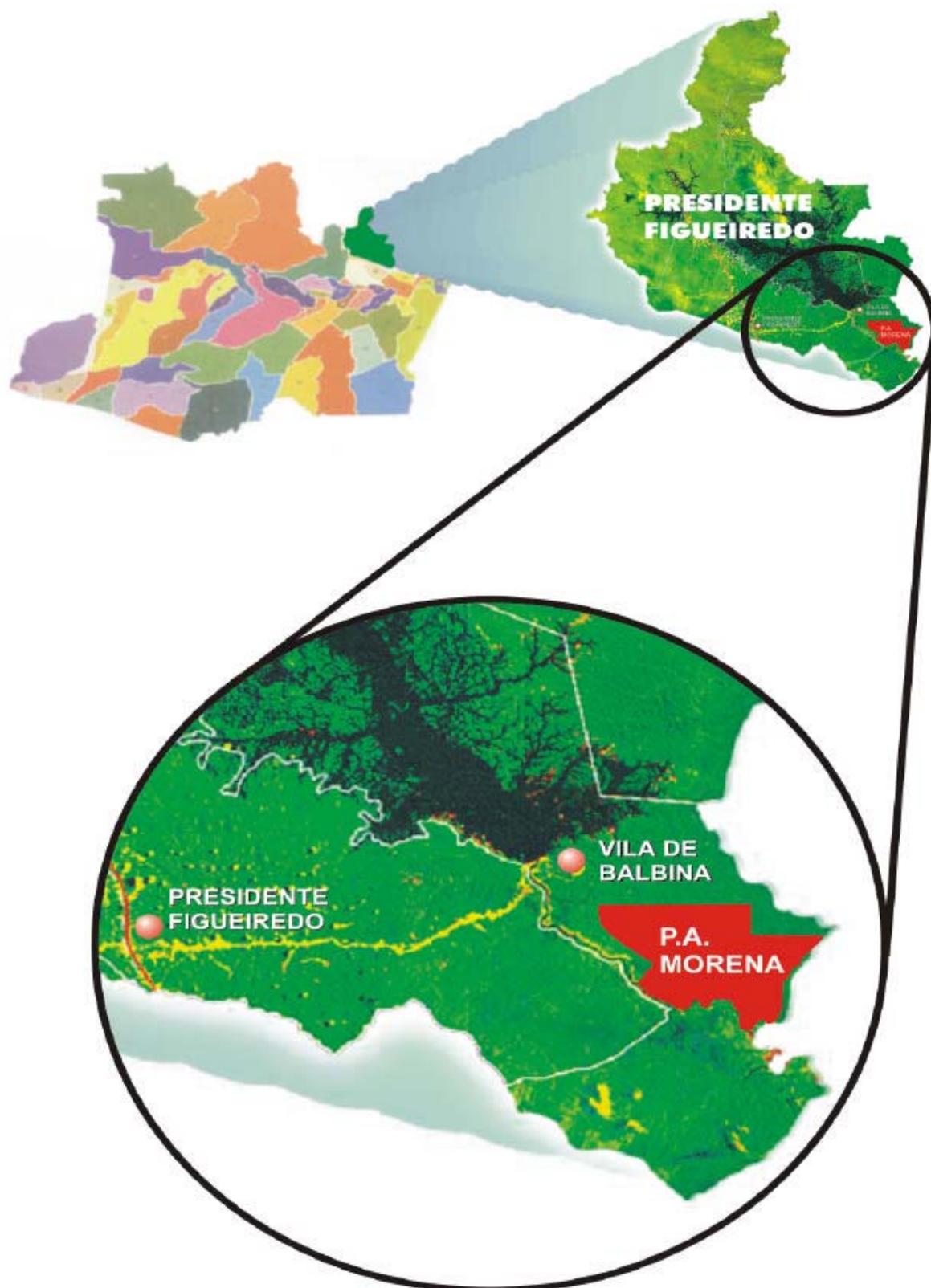


Figura 5.1 – Mapa de localização do PDS Morena (fonte: PLANO, 2002).

Para o desenvolvimento e gestão do PDS Morena foi constituído um Conselho Gestor, formado pelas seguintes entidades: Conselho dos Assentados<sup>66</sup>, Incra, Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetagri), Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Presidente Figueiredo (STR/PF), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Ibama, Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam), Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Estado do Amazonas (Idam) e Manaus Energia (PLANO, 2002).

Entretanto, conforme informações repassadas por um assentado, a maior parte dessas instituições não estavam mais participando efetivamente das reuniões do Conselho Gestor. Apenas o Conselho dos Assentados, o Incra, o Ipaam e, por vezes, o Ibama estavam ainda participando. Isso compromete o andamento das ações para a consolidação desse assentamento. No próprio PDA, é ressaltada a importância da participação de todas essas entidades:

(...) cujo sucesso do Projeto de Desenvolvimento Sustentável Morena, será possível se as ações para o seu desenvolvimento forem criteriosamente analisadas e discutidas pelas famílias beneficiárias. A ampla participação das instituições denominadas parceiras existirem de fato e de maneira dinâmica (PLANO, 2002:81).

Na data da realização da pesquisa de campo (05/11/2005), a realidade encontrada no assentamento estava bastante distante daquela prevista no PDA. Das 67 famílias inicialmente cadastradas, doze não assinaram o contrato de assentamento. Foram então construídas 55 casas, distribuídas numa agrovila. Entretanto, a maior parte dessas casas encontra-se desabitada. Alguns disseram que existem doze famílias morando efetivamente no assentamento, outros que são oito e outros ainda disseram que há cerca de quinze famílias. Independente do número exato, pode-se dizer que mais da metade das 55 casas não tem morador. Há, entretanto, alguns poucos que não estão morando, mas que estão plantando no quintal das casas.

As justificativas dadas pelos entrevistados, para a quantidade de assentados que não estão morando no projeto, podem ser resumidas da seguinte forma: como os assentados são oriundos de locais que tinham certas comodidades, como energia elétrica, água encanada, escola e posto de saúde bem próximos, a maioria das famílias só pretende mudar de suas casas nas comunidades quando houver uma infra-estrutura mínima no assentamento. Até a data da pesquisa, ainda não havia energia elétrica e nem água encanada nas casas.

---

<sup>66</sup> O Conselho dos Assentados representa os beneficiários do PDS Morena, provenientes das comunidades do Ramal da Morena e do Rio Uatumã, perante à sociedade civil e as instituições públicas. Esse Conselho é responsável pela coordenação do Conselho Gestor e o Incra exerce o papel de Secretaria Executiva.

De certa forma, essa justificativa contrasta com a realidade dos outros quatro assentamentos visitados no Acre, onde as famílias estão vivendo há muitos anos em casas que, na sua grande maioria, não têm energia elétrica e água encanada. Entretanto, considerando que as famílias selecionadas para o PDS Morena vêm de locais que têm essas características, é possível compreender que essas famílias façam essas exigências. A maioria delas continua vivendo nas comunidades na área de risco.

Para se chegar ao assentamento, algumas dessas comunidades são atravessadas. Ao conversar com alguns beneficiários, não se percebe nenhuma pressão para que eles deixem de morar na área de risco. Há informações, inclusive, de pessoas que vieram de Manaus morar recentemente nessas comunidades. Dessa forma, é provável que, na data da visita ao assentamento, as famílias dessas comunidades estivessem em número maior do que aquele mencionado no PDA.

Apesar do número irrisório de famílias que estão morando no assentamento, os dados do Sipra indicam que há 110 famílias assentadas nesse projeto. De acordo com um dos assentados, além das 67 famílias que são mencionadas no PDA, foram selecionadas mais 43 famílias pelo Incra. Entretanto, ainda não foram construídas casas para essas famílias.

Outro aspecto que merece ser destacado é que, enquanto apenas um pouco mais de 10% do número de famílias originalmente selecionadas pelo Incra estão morando no local, há um número significativo de famílias morando irregularmente no PDS, às margens do rio. De acordo com um assentado, a maioria dessas famílias morava nesse local antes da criação do PDS. Não se soube informar o número exato de famílias que estão vivendo no projeto nessa condição. Um assentado informou que tinha cerca de 30 a 40 famílias e outro informou que tinham aproximadamente 80 famílias residindo irregularmente às margens do rio.

Um dos assentados apontou que houve problemas na triagem dos candidatos a serem assentados. Segundo ele, o Incra pouco considerou as famílias que já moravam na área e selecionou na maior parte pessoas que só estavam dispostas a vir para o PDS quando tivesse luz, água encanada, dentre outros. Disse ainda que a maioria que foi assentada tem emprego e casa na cidade e, por isso, não ficam no PDS.

Há uma área de 3,0 ha, a cerca de 2 km da agrovila, que foi demarcada para cada assentado cultivar. Os assentados haviam recebido a autorização de desmate para esse local. Entretanto, não tinham conseguido a Autorização para Transporte de Produtos Florestais (ATPF). A liberação dessa autorização, segundo eles, estava na dependência da averbação da

Reserva Legal. Entretanto, até o mês de junho de 2006, a Reserva Legal ainda não tinha sido averbada<sup>67</sup>.

Dois assentados entrevistados informaram que há exploração clandestina de madeira e que algumas lideranças do assentamento estão envolvidas nessa infração. Para esse assentado, falta uma fiscalização rigorosa e o Ibama tem feito “vista grossa” para as irregularidades quanto à retirada de madeira e às queimadas dentro do PDS. Outro assentado informou que já denunciaram sobre o pessoal que está plantando nas áreas de preservação permanente na beira do rio, mas ninguém havia sido autuado.

Na época da pesquisa, os assentados estavam recebendo assistência técnica da organização não-governamental Ajuri Amazônico. Essa entidade estava trabalhando no PDS desde abril de 2005. Havia alguns projetos sendo implantados, como criação de peixe, manejo florestal, criação de abelhas, dentre outros. Entretanto, essa organização estava tendo certa dificuldade em atuar na área, em função do incipiente apoio do Incra e da baixa presença dos assentados no PDS.

De acordo com a metodologia para criação, implantação e consolidação de Projeto de Desenvolvimento Sustentável, além da elaboração do PDA, deverá ser elaborado um Plano de Utilização para o assentamento, nos moldes do que é elaborado para os Projetos de Assentamento Agro-extrativistas (MDA/Incra, 2000). Esse plano constitui-se num regulamento para o devido uso da área e deve conter cláusulas que definam os direitos e as responsabilidades dos assentados quanto à utilização dos recursos naturais (MEPF/Incra, 1996). Apesar da relevância do Plano de Utilização, até a data da visita ao assentamento, não havia sido elaborado esse plano para o PDS Morena.

De uma forma geral, os assentados reclamaram muito da situação de abandono em que se encontra a implantação do PDS, o que pode ser exemplificado por alguns trechos das falas dos assentados:

“Se aqui é para ser modelo, por que não tem então apoio do governo?”

“O que entristece é porque aqui a gente não tem como viver, aí tem que ir para a cidade para fazer um rancho.”

“O governo tinha que fazer um estudo maior antes de colocar um projeto. O governo fez esse projeto só por metas. Não funciona. Estamos como modelo para o país, mas não temos nada.”

“Conhecimento tem demais até. Porém, quando deve ser posto em prática, dificulta tudo, tanto do governo quanto da falta de interesse e dedicação dos assentados.”

“O tipo de assentamento prometido não aconteceu e o que está acontecendo é fruto da luta dos que ficaram.”

---

<sup>67</sup> Giovanni Araújo – servidor da Superintendência Regional do Incra de Amazonas. Informação repassada por telefone.

Outro ponto relevante a ser destacado é que esse projeto também passou pelo processo de licenciamento ambiental. De acordo com um servidor do Incra<sup>68</sup>, não houve condicionantes a serem cumpridos na Licença de Instalação e Operação (LIO) expedida para esse assentamento. Entretanto, essa LIO está vencida desde junho de 2005. O Incra entrou com o pedido de renovação junto ao órgão ambiental há muito tempo, mas a licença ainda não foi renovada. Segundo esse servidor, o órgão ambiental provavelmente irá expedir a nova licença até o final de agosto de 2006, desde que o Incra pague uma taxa de 19 mil reais<sup>69</sup>.

Conforme relatado, pode-se dizer que o primeiro Projeto de Desenvolvimento Sustentável implantado no Brasil está muito longe de ser algum exemplo de sustentabilidade. Muito pelo contrário, a situação encontrada nesse assentamento na data da pesquisa demonstra a forma insustentável como esse assentamento tem sido implantado. Após 5 anos da data de sua criação, numa área de mais de 50 mil hectares, onde se previa o assentamento de 160 famílias, existem 110 famílias selecionadas, 55 casas construídas e no máximo 15 famílias morando. Conforme apontado por alguns entrevistados, nessa área coberta na maior parte por floresta primária, há um número muito maior de famílias morando de maneira irregular e está ocorrendo ilegalmente desmatamento, queimada e exploração de madeira.

Apesar da situação precária do primeiro PDS implantado no País, já foram criados em torno de 40 projetos dessa modalidade. O segundo PDS do Brasil, o PDS São Salvador, foi criado no estado do Acre, em 2001, e tem sido acompanhado pelo Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais (Pesacre). Segundo informações de um membro<sup>70</sup> do Pesacre, vários outros PDS foram criados no Acre sem que tenha havido um efetivo processo de reflexão sobre a primeira experiência feita no estado.

Tendo em vista os fatos descritos nessa seção, não se pode afirmar que os demais PDS implantados no Brasil estejam em situação precária como a do PDS Morena. Entretanto, pode-se dizer que, de uma forma geral, o Incra está implantando vários PDS sem que tenha o cuidado de refletir e consolidar as primeiras experiências. Essa atitude da Autarquia poderá comprometer a concretização dessa nova modalidade de assentamento, que visa “conciliar o assentamento humano de populações tradicionais ou não, em áreas de interesse ambiental, com a promoção do desenvolvimento sustentável” (MDA/Incra, 2000:10).

---

<sup>68</sup> Giovanni Araújo – servidor da Superintendência Regional do Incra de Amazonas.

<sup>69</sup> Apenas para fins de comparação, considerando um dólar (US\$ 1,00) equivalente a R\$ 2,24, esta taxa de R\$ 19.000,00 corresponde a aproximadamente US\$ 8.482,14.

<sup>70</sup> Entrevista com Eduardo Amaral Borges – membro do Pesacre.

#### 5.4. PROJETO DE ASSENTAMENTO ELOI FERREIRA

O PA Eloi Ferreira foi criado em 18/11/2003. Está localizado no município de Arinos/MG e ocupa uma área de 4.378,70ha. As terras que deram origem a esse assentamento foram obtidas por meio de desapropriação. A capacidade de assentamento prevista em sua portaria de criação é de 108 famílias<sup>71</sup>.

Embora as famílias tenham entrado no assentamento no ano de 2003, somente em agosto de 2005 ocorreu a distribuição das famílias nos lotes. As parcelas desse projeto foram demarcadas sem que fosse elaborado o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA). Isto ocorreu em desacordo com as normas internas do Incra, que determinam que o parcelamento deve ser feito após a elaboração do PDA.

O assentamento foi parcelado em 90 lotes de 24,0ha, o que resultou na diminuição da capacidade de assentamento de 108 para 90 famílias. Após o parcelamento, diversas famílias recusaram-se a ir para seus lotes e solicitaram que o Incra fizesse uma vistoria no local para verificar a viabilidade de suas parcelas.

Em outubro de 2005, uma equipe do Incra foi ao assentamento fazer a vistoria. Após uma análise das diversas parcelas do assentamento, os engenheiros agrônomos dessa equipe inviabilizaram 35 lotes, o que corresponde a quase 40% do número de lotes do assentamento. De fato, uma fazenda com tantas áreas inviáveis para a agricultura familiar não poderia ter sido adquirida pela Autarquia.

Em geral, as parcelas foram inviabilizadas em decorrência do tipo de solo, da localização topográfica e/ou do acesso à água. Além disso, quase todos esses lotes tinham a maior parte de suas terras em áreas de preservação permanente, seja pela declividade maior que 45°, seja por localizarem-se em topo de morro.

Quando foram realizadas as pesquisas de campo nesse assentamento (dias 05 e 06/03/2006), as famílias, cujos lotes foram inviabilizados, ainda esperavam uma solução por parte do Incra. Muitas, inclusive, estavam morando nos lotes de outras famílias. Alguns dos lotes viáveis que foram visitados tinham de 2 a 4 famílias morando.

Não apenas as famílias que tiveram seus lotes inviabilizados estavam em situação precária. Nenhuma família tinha recebido o mapa de sua parcela e, por isso, não tinham como solicitar autorização de desmate. O crédito para a construção da habitação, bem como outros,

---

<sup>71</sup> Fonte: Dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra, em 06/09/2005.

também não tinham sido liberados. O assentamento criado desde 2003 estava como se tivesse sido implantado há poucos meses.

Durante a visita a esse projeto de assentamento, observaram-se muitas áreas extremamente degradadas, com solo exposto em diversos locais. Essa degradação não era resultado direto da ação dos assentados, pois os mesmos ainda estavam explorando muito pouco o local. As áreas degradadas eram resultantes principalmente da exploração anterior da área, que era a atividade pecuária. Provavelmente, houve períodos em que a quantidade de cabeças de gado colocadas na fazenda estava em número maior do que a capacidade de suporte das pastagens.

Um aspecto importante a ser destacado é que esse assentamento é um dos poucos projetos que tem licença ambiental na área de jurisdição da Superintendência Regional do Incra do DF e Entorno (SR-28). Apesar de ser uma área com o terreno predominantemente ondulado, com grande parte em áreas de preservação permanente, o órgão estadual de meio ambiente procedeu ao licenciamento ambiental desse projeto. Esse assentamento, entretanto, recebeu apenas licença prévia. O prazo dessa licença já venceu e nenhum dos condicionantes foi cumprido. Cabe destacar ainda que a data de emissão da licença prévia (19/12/2003) é posterior à data de criação do assentamento (18/11/2003).

Em junho de 2006, os assentados desse projeto solicitaram uma nova vistoria técnica. O objetivo dessa solicitação era liberar seis lotes que haviam sido considerados inviáveis pela equipe do Incra e verificar outros sete lotes que não foram inviabilizados, mas que na opinião dos assentados não eram adequados para a agricultura familiar. Até a data final da pesquisa, perdurava a situação de abandono desse assentamento e nenhuma equipe técnica do Incra tinha ido a campo realizar essa nova vistoria.

## **5.5. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ASSENTAMENTOS ESTUDADOS**

No caso dos assentamentos PA Eloi Ferreira e PDS Morena, as duas estratégias – licenciamento ambiental e criação de projetos diferenciados – não conduziram a uma melhoria da qualidade ambiental. Isso não quer dizer que essas estratégias não possam levar a uma adequada gestão ambiental dos assentamentos. Apenas demonstra que as mesmas podem não fazer a menor diferença, se diversos aspectos básicos não forem observados como, por exemplo, o respeito às normas de criação do PDS, o cumprimento dos condicionantes da licença e o acompanhamento do órgão empreendedor.

É importante ressaltar, no entanto, que esses projetos não foram escolhidos por serem representativos e que, no caso do PA Eloi Ferreira, o problema tem origem na obtenção da própria fazenda. Entretanto, de forma menos acentuada, considerando a situação descrita do PA Zaqueu Machado e do PAE Porto Rico, observa-se também que o fato de ter licença ambiental ou de ser um projeto diferenciado não conduziu a uma situação ambiental melhor que a dos outros assentamentos estudados.

Quando se compara os projetos de assentamento do Acre com o Projeto Agro-extrativista Porto Rico também localizado nesse estado não se verificou muita diferença no que tange às práticas agropecuárias e aos problemas ambientais. Isso faz com que se questione até que ponto a implantação de um assentamento agro-extrativista pode ser considerada como criação de um projeto diferenciado do ponto de vista ambiental no longo prazo.

É certo que o fato de contar com atividades extrativistas, como coleta de castanha e extração da borracha, conduz a uma vantagem do ponto de vista ambiental, pois possibilita a sobrevivência das famílias com a manutenção da floresta. Entretanto, se não há uma política de incentivo e apoio a tais práticas extrativistas sustentáveis e uma fiscalização no uso dos recursos naturais, as famílias tendem a buscar também outras atividades que levam ao desmatamento e, por conseguinte, diminui as possibilidades de elas viverem do extrativismo.

No PAE Equador, onde a cobertura vegetal original estava mais presente, o extrativismo continuava sendo a principal atividade. Os assentados também organizaram a implantação de um plano de manejo florestal sustentável que, se for corretamente executado, possibilitará aumentar a renda das famílias sem destruir a floresta.

No PAE Porto Rico, por outro lado, onde o desmatamento foi muito maior, o extrativismo não se constitui na principal fonte de renda de nenhuma das famílias entrevistadas. O próprio fato de ter um percentual elevado de assentados que não são os primeiros ocupantes já é um fator que corrobora para isso. Vários assentados, que haviam sido originalmente selecionados, não estão mais no PAE e os outros que os sucederam não necessariamente souberam, quiseram ou puderam priorizar essa atividade.

Um dos primeiros pré-requisitos para que um PAE e um PDS possam de fato ser projetos diferenciados quanto à gestão ambiental é a observância das normas de criação desses assentamentos por parte do Incra. Essas normas prevêm a construção coletiva de um Plano de Utilização dos recursos naturais da área e nenhum dos dois projetos agro-extrativistas visitados e nem o PDS Morena tem esse Plano elaborado. Entretanto, o PAE Equador, embora não tenha formalmente esse documento, possui uma espécie de Plano de Utilização construído pela associação, conforme foi informado pelo presidente da mesma.

O PAE Equador, apesar de ter também seus problemas, pode ser ainda apontado como um projeto realmente diferenciado. Além dos assentados estarem vivendo principalmente de atividades que permitem a manutenção da floresta, nesse projeto encontrou-se a maior proporção de assentados com renda suficiente para o atendimento das necessidades básicas e observou-se também uma baixa taxa de evasão.

Cabe destacar, no entanto, que o relativo sucesso do PA Equador deve-se muito mais aos assentados do que ao Incra, que nem sequer os mobilizou para a elaboração do Plano de Utilização. A potencialidade observada nesse assentamento está não só nas fortes raízes que os assentados entrevistados têm com aquela área, mas também com a grande capacidade que eles têm de se organizar. Esse foi o único projeto visitado, em que todos os entrevistados participam de alguma organização coletiva. Entretanto, é preciso considerar que o PAE Equador é um projeto relativamente novo. Dessa forma, ainda é cedo para dizer que ele não terá o mesmo destino que o PAE Porto Rico.

No PA Zaqueu Machado, apesar de ter licença ambiental, observa-se tanta degradação ambiental como nos outros assentamentos. Além disso, em relação aos projetos estudados no Acre, verifica-se nesse assentamento uma disseminação muito maior das práticas da agricultura moderna que exercem maior impacto ambiental, como a adubação química, emprego de agrotóxicos e herbicidas. Também nesse projeto, os condicionantes previstos na licença ambiental não foram cumpridos e a Licença de Instalação e Operação encontra-se vencida<sup>72</sup>.

Nos três projetos licenciados – PDS Morena, PA Eloi Ferreira e PA Zaqueu Machado – a concessão da licença representou mais um procedimento burocrático do que um eficiente instrumento de gestão ambiental. O processo de licenciamento ambiental, nesses casos, transmitiu a falsa idéia de que o órgão empreendedor da reforma agrária havia criado e implantado assentamentos em acordo com a legislação ambiental. Mas, a situação prática observada foi bem diferente.

Além da caracterização da realidade de alguns assentamentos, para o aprofundamento da análise de como a questão ambiental está sendo tratada na Política de Reforma Agrária é importante verificar o andamento dos trabalhos dos principais órgãos governamentais ligados a essa questão. No próximo capítulo, serão apresentadas algumas das ações que estão sendo realizadas pelo Incra e pelos órgãos estaduais de meio ambiente.

---

<sup>72</sup> Informação repassada via correio eletrônico por Franco Roberto – servidor da Superintendência Regional do Incra no Acre.

## 6. INCRA E ÓRGÃOS AMBIENTAIS

Para caracterizar o tratamento da questão ambiental no processo de obtenção de terras e implantação dos assentamentos é preciso verificar como está sendo realizado o trabalho do Incra e dos órgãos ambientais nos estados. Neste capítulo serão tratadas as ações que estão sendo desenvolvidas por essas instituições, no que se refere à gestão ambiental dos assentamentos de reforma agrária.

A metodologia utilizada para a obtenção das informações principais desse capítulo foi a aplicação de questionário, via correio eletrônico<sup>73</sup>, com diversos servidores dessas instituições. Nas Superintendências Regionais do Incra, contou-se com a participação de um assegurado ambiental<sup>74</sup> e/ou de um engenheiro agrônomo que trabalha na área de obtenção de terras. Nos órgãos ambientais, contou-se com a participação de um servidor que trabalha ou já trabalhou com assentamentos rurais.

Antes do envio dos questionários, realizou-se contato telefônico com cada um dos atores, a fim de explicar sobre a pesquisa e solicitar a participação. Ao enviar o questionário, solicitou-se a confirmação do recebimento via correio eletrônico. Para aqueles que não confirmaram, foi feito contato telefônico novamente. Foi dado um prazo médio de duas semanas para responder e para aqueles que não responderam, procurou-se entrar em contato novamente por telefone ou correio eletrônico.

Foram enviados questionários para todos os órgãos estaduais de meio ambiente, com exceção da Agência Ambiental de Goiás. Nesse caso, enviou-se questionário para o Ibama/GO, pois é o mesmo que está realizando o licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária do estado. Exceto para a Superintendência de Roraima<sup>75</sup>, foram enviados questionários para todas as Superintendências Regionais do Incra.

No total foram enviados 85 questionários, sendo 27 para os órgãos ambientais e 58 para as Superintendências Regionais do Incra. Entretanto, foram respondidos 54 questionários, o que corresponde a aproximadamente 63% do total enviado. Entre os que responderam, 18 são agrônomos da área de obtenção de terras, 19 são asseguraadores ambientais e 17 são servidores

---

<sup>73</sup> Houve um caso em que o envio foi feito via fax e outro foi entregue pessoalmente. Um outro questionário foi enviado via correio eletrônico, mas o retorno com as respostas foi por meio de correspondência.

<sup>74</sup> Assegurado Ambiental é a denominação do servidor do Incra que trabalha na área ambiental da Superintendência Regional.

<sup>75</sup> Não foi enviado para a Superintendência Regional de Roraima, por dois motivos: 1) a asseguradora ambiental não estava mais trabalhando na Superintendência e ainda não havia sido designado nenhum substituto na época da pesquisa; 2) o estado de Roraima não realiza desapropriação, que era a forma de obtenção de terra objeto da pesquisa.

dos órgãos ambientais. Após o recebimento dos questionários respondidos, os dados foram sistematizados no Programa SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). Na Tabela 6.1, constam as Unidades da Federação que tiveram questionários respondidos.

Tabela 6.1 – Questionários respondidos por Unidade da Federação.

Público-alvo dos questionários	Unidades da Federação que tiveram questionários respondidos
Engenheiros Agrônomos da área de obtenção de terras das Superintendências Regionais do Incra	Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco*, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins.
Asseguradores ambientais das Superintendências Regionais do Incra	Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará**, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins.
Servidores dos órgãos ambientais	Acre, Amapá, Goiás, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins.

\* Em Pernambuco, há duas Superintendências Regionais, uma em Recife e outra em Petrolina. Somente não foram recebidas as respostas do assegurado ambiental da Superintendência Regional em Recife.

\*\*No Pará, há três Superintendências Regionais (Belém, Santarém e Marabá), mas apenas a Superintendência Regional em Marabá respondeu ao questionário.

Embora a metodologia utilizada tenha possibilitado contar com a participação de atores localizados em diferentes estados, observaram-se duas limitações. A primeira consiste em contar com a participação de todos os atores. Embora todos tenham dito por telefone que iriam responder ao questionário, a falta de um contato direto dificulta que muitos atores fiquem cientes da importância de sua participação na pesquisa. A segunda limitação está ligada ao número significativo de itens que ficaram sem resposta. Em decorrência da falta de

um contato direto para um melhor esclarecimento dos itens do questionário, houve um maior número de questões não respondidas.

Neste capítulo, a apresentação dos resultados obtidos na pesquisa serão apresentados em duas seções. A primeira seção trata das informações repassadas pelos agrônomos que trabalham na área de obtenção de terras. A segunda apresenta, de forma conjunta, as respostas dos servidores dos órgãos ambientais e as respostas dos asseguradores ambientais do Incra.

## 6.1. OBTENÇÃO DE TERRAS

No Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra consta que as infrações à legislação ambiental observadas nas fazendas vistoriadas devem ser registradas nos Laudos Agronômicos de Fiscalização, para que sejam comunicadas ao órgão ambiental competente. Entretanto, apenas três Superintendências Regionais do Incra responderam que estão informando aos órgãos competentes a respeito dessas infrações ambientais. Uma não respondeu essa questão e catorze disseram que não estão comunicando aos referidos órgãos.

Em nenhuma das Superintendências pesquisadas, houve algum caso de desapropriação por descumprimento da função social no que se refere à utilização inadequada dos recursos naturais disponíveis e do desrespeito à preservação do meio ambiente, conforme o inciso II do art.186 da CF/88. A pouca importância dada aos critérios ambientais da função social da terra também foi constatada por D'ávila (2005:28):

Na prática administrativa, somente é objeto da ação de desapropriação o imóvel considerado improdutivo pelo não alcance dos índices<sup>76</sup> de GUT e GEE, na forma estabelecida no art. 6º, da Lei n. 8.629/93. Os outros critérios para o cumprimento da função social da propriedade rural, dentre eles o da função socioambiental, não são tratados de forma relevante no laudo de vistoria e fiscalização do Incra, identificando-se aí o início da dificuldade de fazer valer os dispositivos constitucionais e legais que tratam da matéria.

Na opinião dos agrônomos que responderam ao questionário, a maioria (15) considera que as leis agrárias vigentes não são suficientes para que um imóvel possa ser desapropriado, em decorrência do descumprimento do inciso constitucional referente ao fator ambiental da

---

<sup>76</sup> Os índices citados pela autora significam: GUT – Grau de Utilização da Terra e GEE – Grau de Eficiência na Exploração da Terra. A Lei 8.629/93 explicita como devem ser determinados esses índices. De acordo com essa lei, um imóvel que tenha o GUT inferior a 80% e/ou GEE inferior a 100% enquadra-se como improdutivo.

função social da terra. Somente dois acreditam que as legislações existentes são suficientes para esse tipo de desapropriação e um agrônomo não respondeu essa questão.

De acordo com os agrônomos que não acham suficientes as legislações agrárias vigentes, faz-se necessário uma regulamentação específica que defina os parâmetros para desapropriação nesses casos e/ou uma alteração no inciso II do art.185 da CF/88<sup>77</sup>. Foi citada, também a necessidade de haver uma maior aproximação entre o Incra e o Ibama e um maior comprometimento dos técnicos e dos procuradores, para que possa ser conduzida a desapropriação em decorrência da utilização inadequada dos recursos naturais disponíveis e do desrespeito à preservação do meio ambiente.

Embora o inciso II do art. 185 da CF/88 tenha sido apontado como um entrave para a desapropriação do imóvel rural produtivo que não cumpre a função social no que se refere ao fator ambiental, é importante destacar que alguns autores discordam dessa visão. Pinto Jr. & Farias (2005) e Marés (2003) apontam que esse inciso não pode ser interpretado de maneira isolada e, portanto, não pode ser visto como um obstáculo à desapropriação nesses casos. Os trechos a seguir explicitam a opinião desses autores:

A produtividade da terra, nos sistemas jurídicos que protegem o meio ambiente e buscam o desenvolvimento sustentável, somente pode ser entendida como um processo permanente, isto é, não pode ser considerada produtiva a terra que esgota os recursos naturais a ela associados e inviabiliza ou dificulta seu uso pelas gerações futuras (MARÉS, 2003:133).

(...) a vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar *ipso facto* o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista (...) (PINTO Jr. & FARIAS, 2005:21).

No cálculo do Valor Total do Imóvel (VTI), somente em três Superintendências tem sido aplicado algum procedimento para desvalorização no preço das terras em função da degradação ambiental (erosão, desmatamento em áreas de preservação permanente ou reserva legal, cursos d'água poluídos e/ou assoreados, dentre outros). Em catorze não tem sido aplicado nenhum fator e uma não respondeu esse item. Entretanto, dentre os que disseram não adotar nenhum procedimento foi informado por alguns que a quantidade de erosão influencia na definição das classes de capacidade de uso da terra, o que altera o valor da terra nua.

---

<sup>77</sup> De acordo com o inciso II do art. 185 da CF/88, a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

As benfeitorias (pastagens, currais, pomares, casas...) localizadas em áreas de preservação permanente (APP) e em reserva legal (RL) não estão sendo pagas ao proprietário em treze Superintendências. Em outras duas, no entanto, essas benfeitorias estão sendo avaliadas em separado e tem ficado a critério da Justiça determinar ou não o pagamento desses bens. Três Superintendências não responderam essa questão e em nenhuma foi informado que as benfeitorias localizadas nessas áreas estão sendo pagas.

Em sete Superintendências, não foram implantados assentamentos em áreas de mata primária na Floresta Amazônica, na Mata Atlântica e no Pantanal Mato-Grossense, nos últimos cinco anos. Em três Superintendências, foi informado que foram implantados assentamentos nessas áreas. Outras quatro informaram não terem nenhum desses biomas e quatro não responderam a esse item.

Quando o imóvel a ser desapropriado não tem Reserva Legal Averbada, as Superintendências informaram que não há nenhuma forma de penalidade no cálculo do valor a ser pago pela propriedade e a avaliação é feita normalmente como se fosse terra nua. Portanto, nesses casos, para a definição do valor total do imóvel não tem havido diferença se a Reserva Legal está averbada ou não.

Um agrônomo informou que se encontra em fase de discussão a definição de um procedimento para onerar o proprietário em caso da Reserva Legal não estar averbada e outro agrônomo informou que no novo Manual de Obtenção de Terras do Incra, estarão previstas penalidades quanto à definição do valor a ser indenizado para aqueles que descumprem a legislação ambiental. É importante observar que até o último mês da pesquisa, esse manual ainda não havia entrado em vigor.

## 6.2. IMPLANTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS

A principal ação desenvolvida pelas Superintendências no que se refere à questão ambiental é a solicitação de licenças ambientais para os assentamentos. A Tabela 6.2 indica as principais ações que estão sendo desenvolvidas nas regionais do Inra que participaram da pesquisa. Na categoria “Outras”, estão incluídas atividades que foram citadas uma vez por alguma Superintendência como, por exemplo:

- Análise de Planos de Desenvolvimento do Assentamento com relação aos aspectos ambientais;
- Demandas do Ministério Público;
- Participação em Câmaras Técnicas;
- Regularização de desmate em assentamentos;
- Arborização do núcleo urbano;
- Cadastramento de barragens para licenciamento futuro;
- Proposta de recuperação de áreas degradadas e educação ambiental;
- Regularização de áreas de reserva legal;
- Plano de Manejo Florestal Sustentável;
- Apoiar fiscalização do órgão ambiental nos assentamentos.

Tabela 6.2 – Ações desenvolvidas pelas Superintendências Regionais do Inra no que se refere à questão ambiental.

Ações desenvolvidas nas Superintendências Regionais do Inra	Quantidade de SR <sup>78</sup>
Solicitação de Licenças Ambientais para os assentamentos	18/19 <sup>79</sup>
Recuperação de áreas degradadas nos assentamentos	10/19
Atividades de educação ambiental para as famílias assentadas	6/19
Solicitação de Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos	3/19
Incentivo à adoção de sistemas agroecológicos	8/19
Outras	7/19
Não responderam essa questão	1/19

Fonte: Questionários respondidos pelos asseguradores ambientais do Inra.

<sup>78</sup> SR significa Superintendência Regional do Inra

<sup>79</sup> Os resultados serão apresentados na forma de fração para uma melhor compreensão da incidência das respostas afirmativas em relação ao universo consultado. O numerador corresponde ao número de pessoas que responderam “sim” para esse item e o denominador corresponde ao número total de pessoas que responderam a esse tipo de questionário.

Para a obtenção da licença ambiental, quinze Superintendências adotam os procedimentos previstos na Resolução Conama 289/01, sendo que cinco dessas Superintendências usam também alguma legislação ambiental estadual como base legal. Apenas três utilizam exclusivamente uma legislação ambiental estadual para esse fim. Uma Superintendência não respondeu a essa questão.

Entre os órgãos ambientais que responderam ao questionário, dez já emitiram pelo menos uma licença ambiental para assentamentos de reforma agrária e sete ainda não emitiram nenhuma licença ambiental para esses projetos. Com relação a outros projetos agropecuários, quinze órgãos estão emitindo licenças ambientais e apenas dois não estão licenciando esses tipos de empreendimento.

Quanto à qualidade dos estudos ambientais apresentados pelo Incra, cinco órgãos ambientais disseram que os estudos são de boa qualidade, seis afirmaram que são de qualidade regular e um afirmou que os estudos têm uma qualidade ruim. Nenhum achou que a qualidade fosse ótima ou péssima e cinco não responderam a essa questão. Alguns dos que não estão emitindo licença, possuem alguns processos em análise e, por isso, também responderam a esse item.

A Tabela 6.3 indica a situação quantitativa do licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária, incluindo as 15 Superintendências que responderam a essa questão<sup>80</sup>. Conforme pode ser observado, o número de projetos com alguma licença ambiental corresponde apenas a 3,5% do total de projetos existentes nessas Superintendências, sendo que apenas 2,5% dos projetos têm licença em validade<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Quatro dessas quinze Superintendências Regionais, embora tenham respondido os outros itens dessa questão, não responderam qual era o número total de assentamentos sem licença. Por meio dos dados do Sipra de 06/09/2005, esses números foram estimados pela pesquisadora. É importante observar que os questionários foram respondidos no segundo trimestre de 2006 e os dados do Sipra utilizados são de setembro de 2005. Dessa forma, considerando que devem ter sido criados assentamentos entre os dois períodos, é possível dizer que o número de assentamentos sem licença está um pouco subestimado. Entretanto, isso não compromete os resultados da pesquisa que apontam para uma quantidade insignificante de assentamentos com licença ambiental.

<sup>81</sup> Embora a situação apontada nessa tabela não corresponda à realidade de todas as Superintendências Regionais do Incra, é importante ressaltar que a quantidade de quinze Superintendências que responderam representa uma amostra significativa (50%) do número total de Regionais existentes.

Tabela 6.3 – Situação quantitativa do licenciamento ambiental dos assentamentos de quinze Superintendências Regionais do Incra.

Situação do projeto em relação ao licenciamento ambiental	Número de Projetos	Percentual
LP expedida em validade	53	1,98 %
LP já vencida e sem expedição de LIO	23	0,86 %
LIO Expedida em validade	14	0,52 %
LIO vencida e ainda não renovada	4	0,15 %
Sem licença	2.586	96,49 %
Total	2.680	100 %

Fonte: Questionários respondidos pelos asseguradores ambientais do Incra e Dados do Sipra de 06/09/2005.

Embora apenas 76 projetos dessas quinze Superintendências Regionais tenham tido licenças prévias expedidas, quase 700 assentamentos foram criados nessas regionais após a Resolução Conama 289, conforme os dados do Sipra de 06/09/2005. Dessa forma, é possível afirmar que os assentamentos, em sua grande maioria, continuam a ser criados sem licença ambiental, mesmo após a publicação de uma norma específica para os assentamentos de reforma agrária.

Além da quantidade irrisória de assentamentos com licença, é preciso considerar que, em sete Superintendências Regionais do Incra, foi informado que determinados assentamentos que têm LP foram criados antes da expedição dessas licenças. Esse procedimento contraria as normas<sup>82</sup> e torna sem valor a obrigatoriedade de haver licença prévia. A Tabela 6.4 indica em qual das fases<sup>83</sup> do processo de criação do assentamento a Licença Prévia (LP) tem sido expedida.

<sup>82</sup> De acordo com a Resolução Conama 289, a Licença Prévia é um documento obrigatório que deve anteceder o ato de criação de um projeto de assentamento.

<sup>83</sup> Avaliação do imóvel consiste na fase em que os técnicos vão realizar os levantamentos necessários para determinar o valor a ser pago ao proprietário. Essa fase é antecedida pela vistoria preliminar em que os técnicos verificam o cumprimento da função social da terra e a viabilidade do imóvel para fins de reforma agrária.

Imissão de Posse é a fase em que o Juiz determina a transferência da posse para o Incra. Em geral, nessa fase os assentados já entram para dentro da fazenda.

Portaria de Criação do Assentamento é a fase em que se oficializa a criação do projeto de assentamento e dá início a várias ações para implantação do projeto.

Tabela 6.4 – Fases em que a LP tem sido expedida para os assentamentos.

Fases em que a LP tem sido expedida	Quantidade de SR
Antes da Avaliação do Imóvel	2/19
Após a Avaliação do imóvel e antes da Imissão de posse	6/19
Após a Imissão de posse e antes da Portaria de Criação do assentamento	4/19
Após a Portaria de Criação do assentamento	7/19
Não responderam essa questão	9/19

Fonte: Questionários respondidos pelos asseguradores ambientais do Incra.

A implantação de assentamentos sem a licença prévia tem sido facilitada pela própria norma do Incra que dispõe sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamento de reforma agrária (Norma de Execução N° 37, de 30/03/2004). De acordo com o artigo 2º dessa norma, entre os documentos necessários para a formalização do processo administrativo de criação de um projeto tem-se “a Licença Prévia concedida ou o requerimento de licença, quando não houver manifestação do órgão ambiental”. Dessa forma, muitos assentamentos podem ser criados apenas com o pedido de licença protocolado.

É importante observar que o artigo 3º da Resolução Conama 289 determina que, quando o órgão ambiental não cumpre os prazos para a expedição da licença, o processo de licenciamento será de responsabilidade do órgão que detém competência supletiva. Entretanto, em nenhum artigo dessa norma, está explicitado que a não manifestação do órgão ambiental sobre o requerimento de licença pode ser entendida como uma espécie de autorização ou licença prévia para que o Incra crie o projeto de assentamento.

Cabe destacar ainda que o ato de protocolar o requerimento da licença ambiental, junto ao órgão ambiental, não significa que o Incra tenha cumprido com todos os seus deveres no que tange à solicitação da licença. No caso da Superintendência Regional do Incra do Distrito Federal e Entorno, por exemplo, houve casos em que o Incra fez a solicitação da licença ao Ibama/GO, mas não pagou a taxa de licenciamento em tempo hábil. Foram criados os assentamentos com o protocolo do pedido de licença e apenas uns meses após a criação do assentamento, foram pagas as referidas taxas. Dessa forma, as licenças prévias foram expedidas meses depois da edição da Portaria de Criação desses assentamentos.

Na opinião da maioria dos servidores que responderam ao questionário, tanto das Superintendências Regionais como dos órgãos ambientais, o Incra já deveria estar com a

Licença Prévia expedida antes da Imissão de Posse, seja antes ou depois da Avaliação do Imóvel (Tabela 6.5).

Tabela 6.5 – Opinião dos servidores do Incra e dos órgãos ambientais a respeito das fases em que a LP já deveria ter sido expedida.

Opinião a respeito das fases em que a LP já deveria ter sido expedida	Quantidade	
	Incra	Órgão ambiental
Antes do Decreto Desapropriatório	1/19	0
Antes da Avaliação do Imóvel	6/19	3/17
Após a Avaliação do imóvel e antes da Imissão de posse	7/19	13/17
Após a Imissão de posse e antes da Portaria de Criação do assentamento	5/19	1/17
Após a Portaria de Criação do assentamento	0	0
Não responderam essa questão	2/19	0

Fonte: Questionários respondidos pelos asseguradores ambientais do Incra e por servidores dos órgãos ambientais.

Antes da expedição das licenças, todos os dez órgãos ambientais, que estão emitindo as mesmas, realizam vistorias técnicas nos assentamentos a serem licenciados. Em sete órgãos ambientais, as vistorias têm sido realizadas em todos os casos e, em três deles, as vistorias são feitas na maioria dos assentamentos.

Após a expedição das licenças, entretanto, apenas cinco órgãos ambientais informaram estar fazendo algum acompanhamento para averiguar o cumprimento dos condicionantes previstos na licença. Desses órgãos, um tem acompanhado de 0,1 a 25% dos assentamentos licenciados, outro tem acompanhado em 25 a 50% dos casos e três órgãos tem acompanhado de 75 a 100% dos assentamentos com licença ambiental. Dois órgãos não fazem nenhum acompanhamento e dez órgãos não responderam a essa questão.

Quanto ao cumprimento dos condicionantes previstos nas licenças ambientais, em cinco Superintendências nenhum condicionante foi cumprido. Em três Superintendências foi cumprido de 0,1 a 25% dos condicionantes e, em outras três, cerca de 50 a 75% dos condicionantes foram cumpridos. Oito asseguradores ambientais não responderam a esse

item. Em virtude da falta de cumprimento dos condicionantes, nenhum órgão ambiental informou ter suspenso qualquer licença para assentamentos de reforma agrária.

Quanto à melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos em função da utilização do instrumento de licenciamento ambiental, a Tabela 6.6 indica a opinião dos servidores das Superintendências Regionais do Incra e dos órgãos ambientais. Dentre os que responderam a essa questão, observa-se que um número considerável de asseguradores ambientais acredita que não tem havido uma melhoria efetiva. Por outro lado, a maioria dos servidores dos órgãos ambientais que responderam acredita que tem havido alguma melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos em virtude desse processo.

Tabela 6.6 – Opinião dos servidores do Incra e dos órgãos ambientais quanto à melhoria da qualidade ambiental em decorrência do processo de licenciamento ambiental dos assentamentos.

Opinião a respeito do licenciamento ambiental	Quantidade	
	Incra	Órgão ambiental
Tem conduzido a uma melhoria efetiva da qualidade ambiental dos assentamentos	7/19	8/17
NÃO tem conduzido a uma melhoria efetiva da qualidade ambiental dos assentamentos	6/19	2/17
Não responderam essa questão	6/19	7/17

Fonte: Questionários respondidos pelos asseguradores ambientais do Incra e por servidores dos órgãos ambientais.

Muitas das Superintendências do Incra e dos órgãos ambientais responderam que têm recebido denúncias sobre infrações à legislação ambiental nos assentamentos. A infração que mais aparece diz respeito à utilização inadequada das áreas de APP e RL (Tabela 6.7).

Quanto às providências que estão sendo tomadas, algumas Superintendências Regionais e alguns órgãos ambientais não responderam. Dentre as Superintendências que responderam, observa-se que há uma grande variedade de procedimentos: realização de vistorias, orientação e notificação do infrator, comunicação ao órgão ambiental e/ou a Polícia Federal, formalização de processo administrativo junto ao setor jurídico do Incra, dentre outros. Há também duas Superintendências que informaram não estar tomando nenhuma providência.

Quanto aos órgãos ambientais, também foram informadas diferentes providências que estão sendo tomadas em relação às infrações ambientais nos assentamentos: abertura de processo administrativo, vistoria ao local, notificação e/ou autuação do infrator, exigência de adequação do empreendimento, exigência que o Incra elabore planos e programas de educação ambiental para os assentados, assinatura de termo de ajustamento de conduta e outros acordos, encaminhamento à delegacia de crimes ambientais e ao Ministério Público, dentre outros.

Tabela 6.7 – Denúncias de infrações ambientais nos assentamentos apresentadas no Incra e/ou no órgão ambiental.

Denúncias de infrações ambientais	Quantidade	
	Incra	Órgão ambiental
Exploração ilegal de madeira	10/19	8/17
Carvoarias sem licença	7/19	4/17
Utilização ilegal de APP e RL	12/19	11/17
Desmate sem autorização	10/19	10/17
Outros	3/19	6/17
Não responderam essa questão	5/19	5/17

Fonte: Questionários respondidos pelos asseguradores ambientais do Incra e por servidores dos órgãos ambientais.

No que tange à qualidade da atuação na área ambiental por parte das Superintendências Regionais do Incra, a maioria dos asseguradores ambientais classificam essa atuação como regular. Apenas um disse que a atuação da Superintendência em que trabalha é de boa qualidade. Dois asseguradores opinaram que a atuação da Superintendência é péssima, um disse que é ruim e três não responderam (Gráfico 6.1).

Quanto à qualidade da atuação dos órgãos ambientais nos assentamentos, um servidor classifica essa atuação como ótima e sete servidores a classificam como boa. Apenas um disse que a atuação do órgão ambiental é ruim e cinco opinaram que o órgão ambiental tem uma atuação regular. Três servidores não responderam a essa questão (Gráfico 6.2). De uma forma geral, na classificação da atuação das Superintendências Regionais do Incra, os asseguradores

ambientais atribuíram qualidades inferiores do que aquelas que foram atribuídas pelos servidores dos órgãos ambientais à atuação de suas instituições.

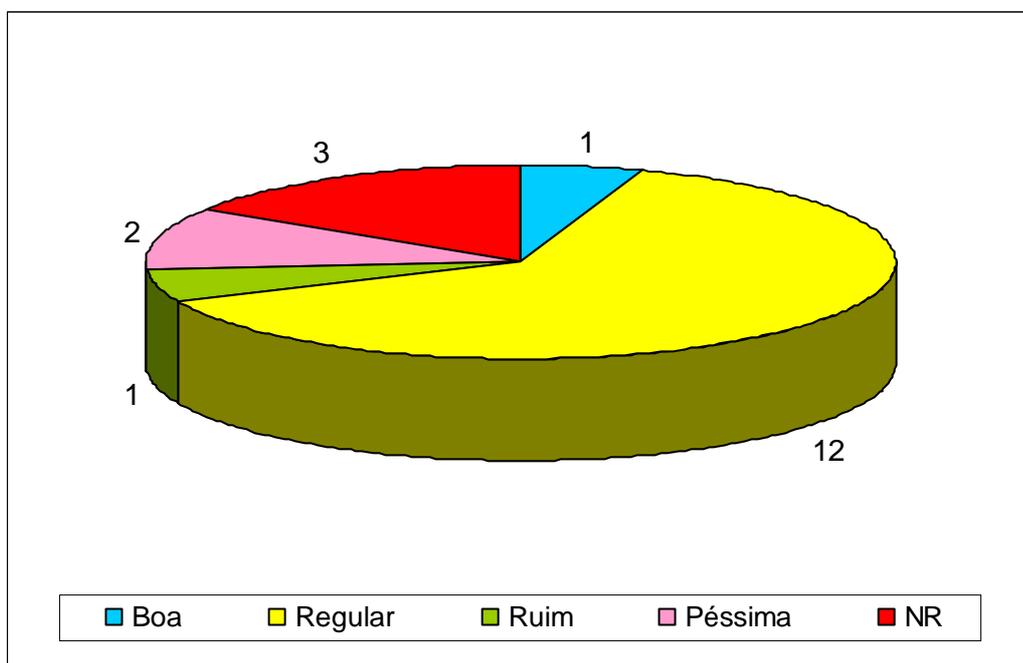


Gráfico 6.1 – Opinião sobre a atuação das Superintendências do Inkra no que tange à área ambiental, na perspectiva dos assegurores ambientais.

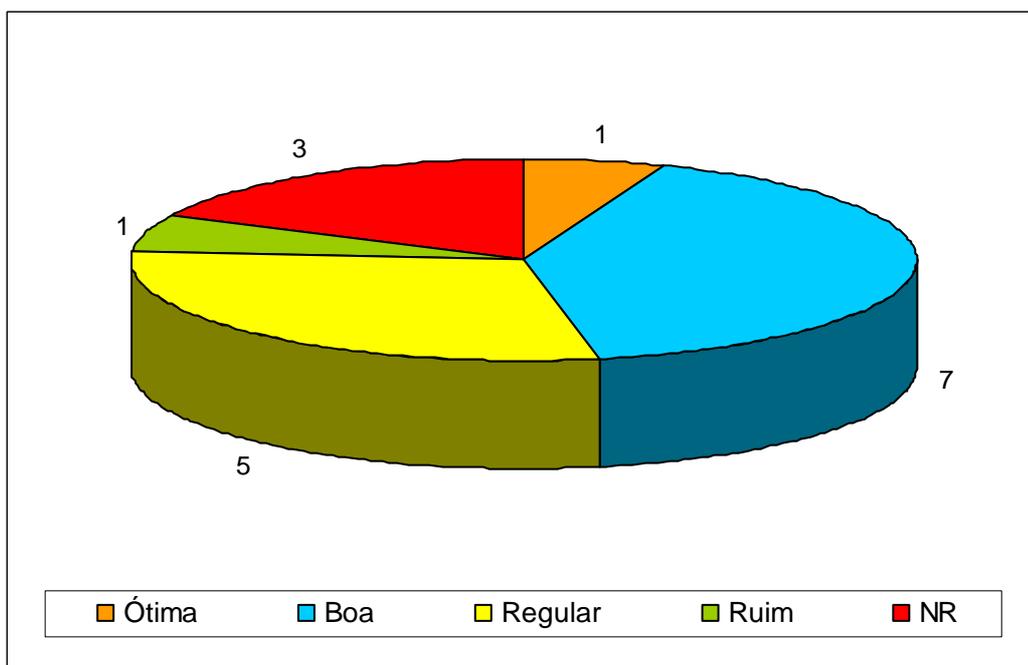


Gráfico 6.2 – Opinião sobre a atuação dos órgãos ambientais no que tange aos aspectos ambientais dos assentamentos de reforma agrária, na perspectiva de servidores desses órgãos.

Quanto ao relacionamento entre as Superintendências Regionais do Inca e os órgãos ambientais, observa-se que a maioria dos asseguradores ambientais acredita que há um bom relacionamento entre essas instituições. Apenas um disse que há um relacionamento ruim da Superintendência com o órgão ambiental e seis disseram que esse relacionamento é regular. Dois asseguradores não responderam a esse item (Gráfico 6.3).

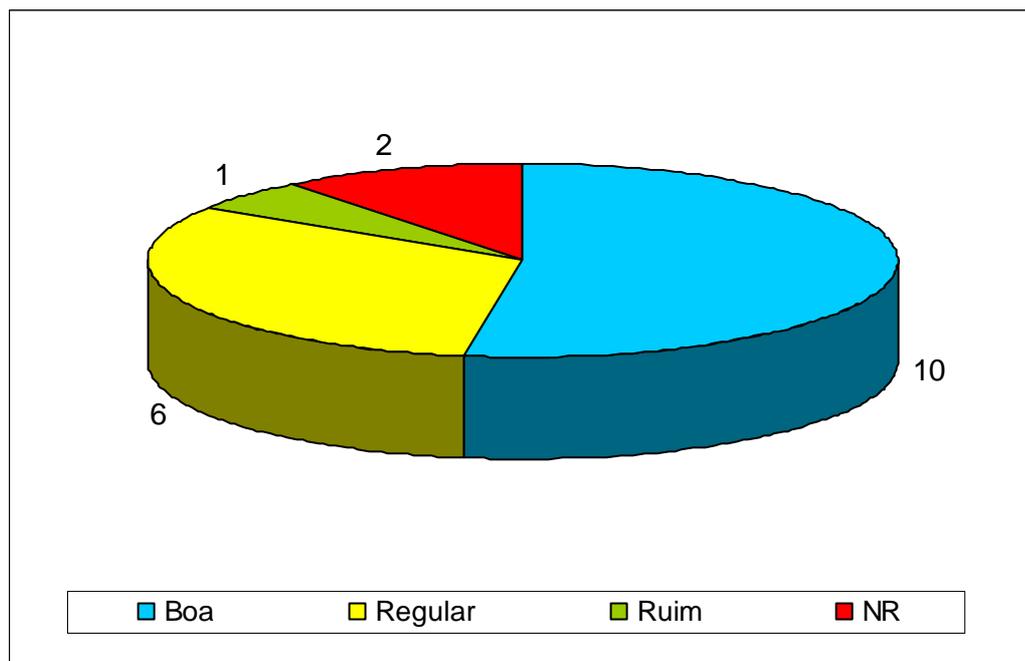


Gráfico 6.3 – Opinião sobre o relacionamento entre o Inca e os órgãos ambientais, na perspectiva dos asseguradores ambientais das Superintendências Regionais do Inca.

Na opinião dos servidores dos órgãos ambientais, observa-se também que a maioria acredita que há um bom relacionamento entre o órgão ambiental e a Superintendência Regional do Inca, inclusive dois dos servidores classificaram esse relacionamento como sendo ótimo. Entretanto, seis afirmaram que o relacionamento entre essas instituições é regular (Gráfico 6.4).

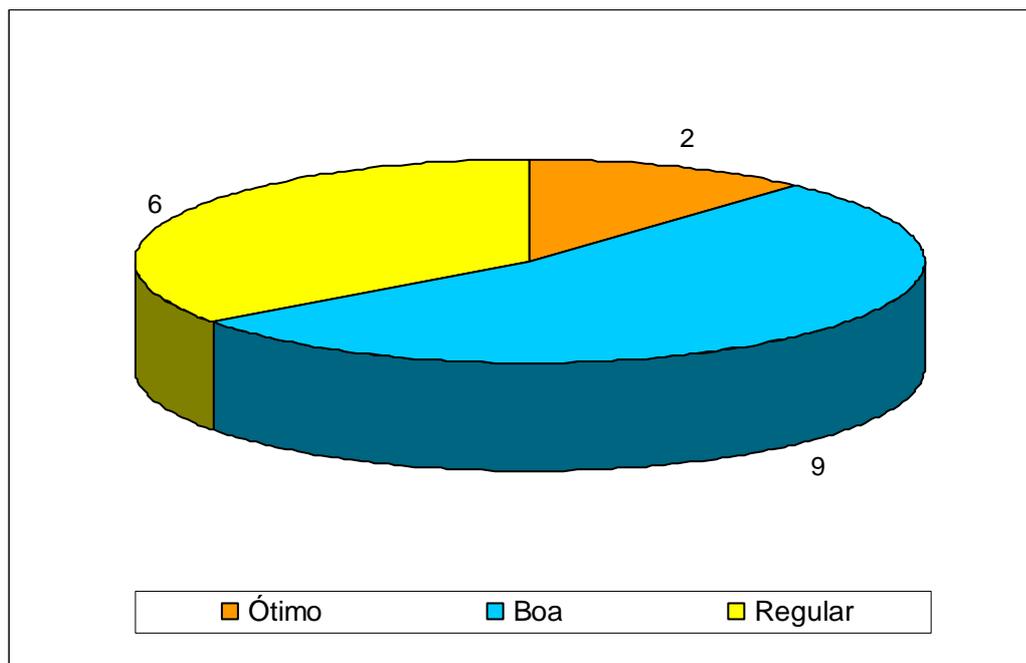


Gráfico 6.4 – Opinião sobre o relacionamento entre o Inkra e os órgãos ambientais, na perspectiva de servidores desses órgãos.

A Tabela 6.8 apresenta os maiores problemas e/ou gargalos que dificultam o processo de melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos de reforma agrária, na opinião dos asseguradores ambientais do Inkra e dos servidores dos órgãos ambientais. Conforme pode ser observado, na visão dos atores de ambas as entidades, a falta de atividades de educação ambiental nos assentamentos foi o problema mais citado.

Em segundo lugar, na opinião dos asseguradores ambientais, a baixa prioridade política para a questão ambiental dos assentamentos e a falta de recursos humanos no Inkra para tratar dessa questão foram os dois itens mais mencionados. Para os servidores dos órgãos ambientais, o segundo ponto mais apontado como um problema foi a condição de vida precária dos assentados, que abre caminho para práticas ambientalmente predatórias.

Além desses problemas/gargalos, foram também muito citados: 1) Falta de recursos orçamentários para a atuação nos assentamentos; 2) Ausência do Inkra e/ou dos órgãos ambientais nos assentamentos; 3) Falta de comprometimento dos assentados com a questão ambiental. Um aspecto interessante a ser destacado é que a questão de haver “pouco diálogo entre o Inkra e o órgão licenciador” foi citada apenas por alguns atores, o que demonstra que houve de fato uma maior aproximação entre as Superintendências Regionais do Inkra e os órgãos ambientais. Isso pode ser apontado como um fator positivo, visto que no início do processo de discussão do licenciamento ambiental havia muita divergência entre os órgãos ambientais e o Inkra.

Tabela 6.8 - Principais problemas/gargalos que dificultam o processo de melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos de reforma agrária.

Principais problemas/gargalos	Quantidade	
	Incra	Órgão ambiental
Falta de recursos orçamentários para a atuação nos assentamentos	13/19	12/17
Pouco diálogo entre o Incra e o órgão licenciador	3/19	4/17
Morosidade do Incra em apresentar a documentação exigida para o licenciamento	12/19	11/17
Morosidade por parte dos órgãos ambientais na expedição das licenças	12/19	3/17
Não cumprimento por parte do Incra dos condicionantes previstas nas licenças ambientais	7/19	6/17
Baixa qualificação dos técnicos do Incra no que se refere ao meio ambiente	8/19	4/17
Baixa qualificação dos técnicos dos órgãos ambientais para trabalhar com a questão ambiental nos assentamentos	6/19	2/17
Falta de recursos humanos no Incra para tratar da questão ambiental dos assentamentos	16/19	7/17
Falta de recursos humanos nos órgãos ambientais para tratar da questão ambiental dos assentamentos	11/19	11/17
Falhas na documentação e nos estudos ambientais exigidos para requerimento das licenças	10/19	9/17
Ausência do Incra nos assentamentos	11/19	3/17
Ausência do órgão ambiental nos assentamentos	13/19	5/17
Falta de comprometimento dos assentados com a questão ambiental	12/19	11/17
Falta de atividades de educação ambiental nos assentamentos	17/19	17/17
Condição precária dos assentados, o que abre caminho para práticas ambientalmente predatórias	13/19	14/17
Baixa prioridade política para a questão ambiental dos assentamentos	16/19	13/17
Pouca eficácia da atuação dos órgãos ambientais diante das denúncias de degradação ambiental	12/19	4/17
Outros	5/19	2/17

Fonte: Questionários respondidos pelos asseguradores ambientais do Incra e por servidores dos órgãos ambientais.

Na categoria “outros” da Tabela 6.8, incluem-se os problemas/gargalos que foram citados uma vez, dentre os quais podem ser destacados:

- Falta de mapas e dos estudos necessários ao licenciamento;
- Resposta morosa por parte do Incra e dos órgãos ambientais em relação a assuntos urgentes como autorização de desmate para plantio;
- Falta de compromisso das instituições (inclusive do Incra);
- Desarticulação entre setores do Incra em relação à questão ambiental;
- Falta de um plano para a questão ambiental bancado pelo Incra, que seja sólido, articulador, objetivo e completo;
- Falta de interesse do Incra em atuar com efetividade no que se refere à questão ambiental;
- Ausência ou péssima qualidade da assistência técnica;
- Escolha de locais inadequados ambientalmente para a implantação de assentamentos.

Por fim, com o intuito de coletar não apenas a visão dos problemas referentes à gestão ambiental nos assentamentos, perguntou-se a cada um dos atores o que poderia ser feito para que a Política de Reforma Agrária respeitasse de fato a variável ambiental. De uma forma geral, as principais propostas apresentadas foram:

- Ter um acompanhamento constante dos assentamentos por parte do órgão licenciador, da instituição que faz a extensão rural e do Incra;
- Ter mais projetos que envolvam os assentados na recuperação das áreas degradadas dos projetos;
- Melhorar o processo de seleção das famílias assentadas, para evitar a entrada de pessoas sem afinidade com o meio rural;
- Internalizar a variável ambiental como variável prioritária nas ações do Incra;
- Trabalhar de forma integrada (Incra, órgãos ambientais e assentados);
- Realizar atividades de educação ambiental com os assentados;
- Respeitar as legislações ambientais vigentes durante a implantação dos assentamentos;
- Capacitar os técnicos envolvidos e as lideranças dos movimentos sociais;
- Aumentar a fiscalização;
- Adequar os instrumentos legais para permitir a desapropriação em função da utilização inadequada dos recursos naturais e do desrespeito à preservação ambiental;

- Criar uma estrutura relacionada à variável ambiental dentro do Incra que tenha a mesma importância que as demais;
- Estruturar tanto o Incra como os órgãos ambientais, com equipamentos e técnicos, para atender a enorme demanda existente;
- Revisar a Resolução Conama 289 e adequar outras legislações ambientais;
- Apresentar alternativas aos assentados, para que possam aproveitar os recursos naturais sem prejudicá-los;
- Promover a articulação entre os órgãos de pesquisa, para que sejam formuladas alternativas que visem a sustentabilidade econômica e ambiental dos assentamentos;
- Buscar instrumentos que visem à remuneração dos assentados comprometidos com a preservação ambiental;
- Deixar de focar no número de famílias assentadas e se preocupar com a qualidade dos assentamentos já implantados;
- Aumentar a cobrança por parte da Direção do Incra para que as Superintendências Regionais observem a legislação ambiental;
- Não ignorar as exigências ambientais quando for definir as metas de número de assentamentos e a quantidade de famílias por assentamento;
- Destinar a quantidade necessária de recursos financeiros para a gestão ambiental dos projetos.

No Apêndice A encontram-se todas<sup>84</sup> as contribuições dadas pelos atores para a incorporação da variável ambiental nas ações de reforma agrária. Não apenas as propostas, mas também as reflexões feitas por esses atores poderão ser úteis para a formulação de novas ações direcionadas à dimensão ambiental da Política de Reforma Agrária.

---

<sup>84</sup> Nesse apêndice estão inseridas não apenas as contribuições dos servidores do INCRA e dos órgãos ambientais que responderam aos questionários mencionados neste capítulo, mas também as contribuições dadas por vários outros atores que foram entrevistados no decorrer da pesquisa.

## CONCLUSÃO

A realidade encontrada nos assentamentos visitados, bem como outros dados e informações obtidos neste trabalho, demonstram que a inserção da variável ambiental nas ações de reforma agrária ainda é muito incipiente e tem habitado muito mais o campo do discurso do que da prática. Essa afirmação pode ser exemplificada pelos seguintes resultados da pesquisa:

- As práticas agropecuárias da grande maioria dos assentados estão mais voltadas ao paradigma da moderna agricultura e não direcionadas aos preceitos da agroecologia;
- Os assentados, em sua maioria, conhecem a legislação ambiental no que se refere à APP e RL, mas muitos estão desmatando e explorando madeira ilegalmente e apenas uma pequena parte fez reflorestamento;
- Com algumas exceções, as estratégias de realizar o licenciamento ambiental e implantar projetos diferenciados, como PDS e PAE, não conduziram a uma melhoria efetiva da qualidade ambiental dos assentamentos estudados;
- Nenhum dos projetos diferenciados estudados tem Plano de Utilização, conforme consta nas normas de criação dos mesmos;
- O PAE Equador é o único projeto diferenciado que apresenta uma situação melhor que a dos demais assentamentos visitados. Entretanto, isso decorre muito mais das características do grupo de assentados desse projeto, do que propriamente da forma de atuação dos órgãos ambientais ou do Incra;
- O Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) não está resultando numa assistência efetiva aos assentamentos. Instituições de assistência técnica estão sendo pagas pelo Incra, mas não estão prestando um serviço adequado;
- Embora a maioria dos assentados tenha respondido que a sua qualidade de vida melhorou, a situação econômica da maioria é insatisfatória. Um número muito pequeno de assentados está conseguindo ter algum excedente de renda. Isso gera uma maior pressão sobre os recursos naturais e compromete a viabilidade econômica da Política de Reforma Agrária, que prevê que os assentados deverão ser capazes de pagar não só os créditos, mas também futuramente sua parcela de terra;
- Apenas numa minoria das Superintendências Regionais pesquisadas, as infrações à legislação ambiental observadas nas fazendas vistoriadas estão sendo comunicadas ao órgão ambiental competente;

- A quantidade de assentamentos com licença ambiental em validade é irrisória. Não apenas a maioria dos projetos antigos permanece sem a licença ambiental, como também a maior parte dos assentamentos criados após a Resolução Conama 289 não foram licenciados;
- Muitas Superintendências Regionais informaram que, numa parcela dos assentamentos que tiveram licenças prévias expedidas, a criação do assentamento aconteceu anteriormente à emissão dessa licença;
- Entre os assentamentos que tiveram licença expedida, em geral, houve um baixo grau de cumprimento dos condicionantes.

Diante desse quadro, torna-se necessário fazer algumas reflexões a respeito de cinco pontos principais: 1) Avaliação do instrumento de licenciamento ambiental; 2) Aplicação do aparato legal existente; 3) Otimização na utilização dos recursos (financeiros e humanos); 4) Tratamento da questão ambiental de forma integrada; 5) Necessidade de repensar a Política de Reforma Agrária.

Em primeiro lugar, é preciso que as instituições envolvidas façam uma avaliação sobre os reais resultados do processo de licenciamento ambiental dos assentamentos. Até então, o foco principal tem sido aumentar o número de projetos com licença ambiental. Pouco se tem refletido e procurado monitorar se o instrumento de licenciamento ambiental está significando uma melhoria efetiva do meio ambiente dos assentamentos.

Em nenhum dos documentos consultados – memórias de reuniões, relatórios do TAC, relatórios de avaliação da Resolução Conama 289, dentre outros – foi observada alguma discussão sobre a qualidade desse licenciamento e nas reais implicações da utilização desse instrumento. As discussões giram muito em torno da aplicação da Resolução e dos procedimentos para a execução do licenciamento, com a preocupação em agilizar, simplificar e reduzir os custos do processo.

Pode-se dizer que nenhum indicador de qualidade foi inserido, apenas a meta quantitativa de licenciar os assentamentos. Um fato observado é que, em nenhum questionário implementado pela SQA para avaliar a Resolução Conama 289, pergunta-se sobre as implicações do licenciamento na melhoria da qualidade ambiental como, por exemplo, se os condicionantes estão sendo cumpridos.

É certo que a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para os assentamentos de reforma agrária possibilitou ganhos à gestão ambiental dessa política, na medida em que incentivou a uma maior aproximação do Incra com os órgãos ambientais, aumentando não

somente o diálogo, mas também a realização de parceiras. Além disso, acelerou a inserção da variável ambiental na estrutura organizacional do órgão executor. Entretanto, não se sabe dizer com dados confiáveis os efeitos do licenciamento nos assentamentos.

Será que o licenciamento é o melhor instrumento para a gestão ambiental dos assentamentos? Se todo o volume de recursos gastos com o licenciamento (estudos ambientais, taxas, passagens e diárias para as reuniões, encontros, oficinas, remuneração de todos os envolvidos, etc.) tivesse sido inicialmente utilizado em projetos de recuperação de áreas degradadas e em atividades de educação ambiental, será que a realidade do meio ambiente dos assentamentos seria diferente?

No caso dos assentamentos que foram estudados nesta pesquisa, a obtenção da licença representou mais um procedimento burocrático do que um instrumento efetivo de gestão ambiental. Não basta verificar se o processo de licenciamento conduziu a alguma melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos, é preciso que os atores envolvidos façam uma análise mais aprofundada e verifiquem se o licenciamento é o instrumento mais adequado para a gestão ambiental da reforma agrária. Há tantos outros instrumentos (ZEE, AIA, Instrumentos Econômicos, Certificações, dentre outros) que poderiam também ser pensados e, talvez, pudessem ser até mais eficazes. Além desses instrumentos mais comumente usados, outras estratégias também podem e devem ser pensadas. Ao se visualizar uma nova alternativa, entretanto, deve-se ter sempre em vista seu custo de implementação e sua efetividade.

Além de se pensar em novas possibilidades para a gestão ambiental da reforma agrária, é importante considerar o aparato legal já existente. Se o órgão executor respeitasse as suas próprias instruções normativas, normas de execução e outras legislações vigentes, a qualidade ambiental dos assentamentos já seria diferente. Há muito que ser mudado no aparato legal existente, mas muitas mudanças positivas também podem ser conseguidas por meio do simples cumprimento das normas em vigor. De que adianta, por exemplo, criar modalidades de assentamento diferenciadas quanto ao aspecto ambiental, como PAE e PDS, se nem os Planos de Utilização dos recursos naturais da área estão sendo elaborados? De que serve a licença prévia, se o órgão executor, muitas vezes, não espera que a mesma seja expedida e cria o projeto de assentamento tendo apenas a LP solicitada?

A falta de recursos financeiros e humanos, muitas vezes, é apontada como um fator que dificulta o correto cumprimento das ações de reforma agrária. Quanto a esse aspecto é fundamental fazer outra reflexão: está havendo eficiência no emprego dos recursos humanos e financeiros? Com apenas algumas das informações obtidas nesta pesquisa, percebe-se que muitos recursos não estão sendo utilizados de maneira eficiente:

- PA Eloi Ferreira: foi adquirida uma fazenda inviável para a reforma agrária;
- PDS Morena: foi implantado um assentamento diferenciado, mas o processo não foi efetivo e depois de quase seis anos, nem a metade das pessoas moram lá;
- Outros projetos: o Incra está gastando com o Programa de Ates, inclusive contratando entidades ligadas ao movimento social, e muitos assentados não estão nem recebendo assistência técnica;
- Apesar do investimento na aquisição de terras para implantação de assentamentos, um percentual significativo de assentados tem abandonado ou vendido suas parcelas.

Falta um comprometimento maior no emprego do dinheiro público. Se esse recurso é tão escasso, há ainda mais razão para utilizá-lo com responsabilidade. A quantidade que existe tem sido, por vezes, tão mal empregada que se poderia perguntar: se houvesse mais recurso financeiro, não poderia significar também, de alguma forma, mais desperdício?

Além de rever o instrumento de licenciamento ambiental, executar o aparato legal existente e otimizar a aplicação dos recursos, torna-se necessário ampliar o enfoque dado à dimensão ambiental na reforma agrária. Essa dimensão precisa ser tratada não como um setor separado, mas de uma forma integrada. O meio ambiente precisa ser considerado na fase de obtenção, de implantação e desenvolvimento do assentamento. Resumir a questão ambiental à solicitação de licenças, à averbação de reservas legais, à implantação de projetos de recuperação de áreas degradadas ou à fiscalização é uma forma simplória de tratar a questão ambiental. Isso não quer dizer que essas ações não tenham a sua importância, quer dizer apenas que elas não são suficientes.

Para que a questão ambiental seja tratada de forma integrada é preciso primeiro considerar que as ações de reforma agrária não são as únicas responsáveis pelo passivo ambiental dos assentamentos. Muitas terras desapropriadas já haviam sido degradadas e tanto o Incra, como os assentados, passam a herdar esse passivo. É imprescindível, portanto, redistribuir esse ônus com os verdadeiros responsáveis pela degradação ambiental.

Uma medida interessante, que começa a ser adotada em parte por algumas Superintendências, é criar mecanismos para que o recurso necessário à recuperação dessas áreas degradadas seja descontado do Valor Total do Imóvel a ser pago ao proprietário e seja revertido na recuperação desse passivo ambiental. Servidores de algumas Superintendências informaram inclusive que, no novo Manual de Obtenção de Terras do Incra, esse procedimento estará previsto. Entretanto, é preciso que a Autarquia tome as medidas

adequadas para que essa nova estratégia torne-se rotineira e não se constitua em mais uma das muitas normas que não são executadas.

Ainda considerando a fase de obtenção de terras, é preciso tornar efetivo o conceito de função social da terra, no que tange aos aspectos ambientais. Embora exista o entendimento de alguns atores de que o imóvel possa ser desapropriado somente em decorrência da utilização inadequada dos recursos naturais e do desrespeito à preservação do meio ambiente, os imóveis não estão sendo desapropriados por essa razão. Em geral, os agrônomos que trabalham com obtenção de terras não acham que as leis vigentes sejam suficientes para desapropriar somente por esse motivo. Torna-se necessário, portanto, que os setores técnicos e jurídicos competentes trabalhem no sentido de viabilizar essa forma de desapropriação. Quando essa ação começar a ser uma prática corrente, sem dúvida, servirá de incentivo para que os proprietários rurais preocupem-se mais em respeitar as legislações ambientais.

Outro ponto importante para que a questão ambiental seja tratada de forma integrada é ter uma visão mais ampla da dimensão ambiental, de forma que o homem seja visto como parte do meio ambiente. Por essa perspectiva, as condições de sobrevivência do assentado devem ser levadas em conta. Torna-se necessário dar condições para que o assentado possa prosperar e, ao mesmo tempo, respeitar o meio em que vive. Dessa forma, o crédito, a assistência técnica, os programas educacionais voltados para o assentamento precisam incorporar na prática a dimensão ambiental.

Não está errado dizer que os assentamentos são potenciais causadores de degradação ambiental. Independente de comparações com outros empreendimentos, a realização da reforma agrária representa um impacto ambiental no território em que se implanta o assentamento: o maior número de pessoas em determinada área aumenta o uso dos recursos naturais (água, solo, fauna, flora...), aumenta a quantidade de dejetos, amplia a área desmatada, dentre outros. Entretanto, os assentamentos podem também ser vistos com outra perspectiva, como uma oportunidade de melhorar a qualidade ambiental de áreas degradadas e como um espaço para o desenvolvimento da agroecologia.

Há diversas causas para a degradação ambiental nos assentamentos, entretanto, considerando as condições precárias em que a maioria vive, pode-se dizer que as causas estão mais relacionadas a uma questão de sobrevivência ou mesmo ao desconhecimento de práticas menos degradadoras do ambiente do que ao oportunismo para ter maiores lucros. Assim, além de atividades para sensibilizar os assentados da importância do meio ambiente, torna-se fundamental criar condições e capacitar os assentados para que eles possam ter renda por meio de práticas produtivas ecologicamente adequadas. Dessa forma, é necessário considerar

que a questão ambiental está fortemente ligada à viabilidade econômica dos assentamentos e vice-versa.

A visão integrada da dimensão ambiental na reforma agrária pressupõe, portanto, o paradigma da sustentabilidade. É certo que existe um conflito de concepções sobre o uso da terra. Enquanto a Política de Reforma Agrária valoriza a terra como um ativo econômico para a melhoria social, a gestão ambiental valoriza a terra como um passivo a ser preservado. Entretanto, esse conflito deixa de existir, na medida em que ambas incorporam a visão da sustentabilidade: o valor econômico da terra para ser sustentável precisa considerar a preservação ambiental, assim como a terra deve ser preservada não deixando de considerar que o homem também é parte essencial do meio ambiente.

A perspectiva da sustentabilidade traz não apenas a necessidade de tratar com mais profundidade a questão ambiental na reforma agrária, mas leva também à necessidade de rever a forma como está sendo conduzida essa política. De fato é preciso repensar a reforma agrária e quais devem ser as suas reais finalidades, num contexto em que os problemas sociais tornam-se cada vez mais complexos e o meio rural não sobrevive apenas da renda advinda das atividades estritamente agropecuárias.

Dois fatores importantes a serem considerados é a questão da multifuncionalidade do lote e da pluriatividade do trabalhador rural. Na pesquisa de campo, por exemplo, constatou-se que as duas fontes de renda, que mais aparecem entre as principais, não estão relacionadas às atividades desenvolvidas dentro do lote. A receita proveniente de pensão/aposentadoria ou de prestação de serviço representou a principal fonte de renda para mais de 40% dos assentados. Além disso, a maioria dos entrevistados tem mais de uma fonte de renda. Isso demonstra que aquela visão do assentado, como alguém que pode viver apenas da atividade agropecuária desenvolvida no lote, está ficando distante da realidade.

Há algum tempo, muitos autores têm apontado para as mudanças no espaço rural e que caracterizam “o novo rural”, em que o setor primário tem perdido espaço para outras alternativas de renda. Entretanto, um outro ponto relevante a ser destacado quanto à fonte de renda das famílias assentadas é que muitas delas estão vivendo com renda oriunda de outras políticas governamentais como, por exemplo, a previdência social e a bolsa-família. A Política de Reforma Agrária em si não está sendo suficiente para garantir a sobrevivência de muitas das famílias beneficiárias.

A realidade encontrada nos assentamentos deve-se em parte à falta de estrutura do Incra, além da baixa eficiência com que a autarquia utiliza seus escassos recursos e de tantos outros fatores que poderiam ser citados. Entretanto, é importante reconhecer que tem sido

direcionado a esse órgão público o ônus de soluções que não devem e nem podem ser resolvidas apenas por ele. Enquanto o Incra assenta certo número de famílias e um percentual destas abandona seus lotes, um número significativo de tradicionais agricultores familiares deixa também suas terras. O grave problema social do campo não deve ser responsabilidade somente da Política de Reforma Agrária, uma vez que não há uma solução única para essa questão. Outras políticas direcionadas ao desenvolvimento rural e urbano também devem dividir essas responsabilidades, sem que haja, no entanto, uma duplicação de esforços com sobreposição de políticas.

Uma idéia que já parece ser consenso tanto do Incra, como dos movimentos sociais, é a de que a reforma agrária não consiste apenas em desapropriar latifundiários e assentar famílias de sem terra. É preciso dar condições para que o assentado possa se desenvolver. Um exemplo de que esse conceito já foi em parte internalizado é que o próprio órgão desenvolveu, ao longo dos anos, vários programas e ações nesse sentido.

Entretanto, a realidade não parece estar de acordo com essa idéia. A prioridade continua a ser obter terras e criar novos assentamentos. Tanto que as metas são expressas dessa forma. Os próprios movimentos sociais pactuam com essa prioridade. As pressões maiores são para assentar. Exemplo disso é a quantidade de acampamentos que são organizados pelos mesmos, mobilizando, às vezes, até pessoas que não tem nada a ver com a realidade do campo.

Ao invés de pensar apenas em números (quantas famílias assentadas, quantos hectares desapropriados, quantos assentamentos atendidos pelo Programa de Ates...), os atores envolvidos com a Política de Reforma Agrária deveriam buscar formas de aferir a qualidade de tudo isso. Só assim, pode-se ter a verdadeira dimensão e o significado desses números. Será possível então saber quantas das famílias assentadas estão vivendo com qualidade e renda suficiente para atender às suas necessidades, quantos dos hectares desapropriados são terras adequadas para a produção agropecuária ou, até mesmo, quantas das famílias estão recebendo uma adequada Assistência Técnica Social e Ambiental (Ates).

Até quando a Política de Reforma Agrária vai ser implantada com foco maior nos números do que nas pessoas, com foco maior na obtenção das licenças ambientais e não no meio ambiente, com foco maior em mostrar serviço do que em fazer bem feito? Até quando a desculpa pela prioridade na quantidade em detrimento da qualidade vai ser “a grande pressão social”?

É certo que o problema social é grande, as pressões dos movimentos sociais também, mas não se justifica a atitude irracional de assentar famílias de qualquer jeito. A forma como o Incra tem agido não está conduzindo a uma reforma agrária efetiva. A Autarquia mostra, por

meio de dados numéricos (quantidade de famílias assentadas, por exemplo), que a reforma agrária está sendo feita, mas na verdade o Incra está gerando assentamentos que, muitas vezes, representam um passivo social, econômico e ambiental.

Mesmo que a reforma agrária não tenha a capacidade de sozinha solucionar o problema social do campo, ela não pode ficar servindo somente como uma política compensatória. Não deve ser apenas expressão de uma mudança fundiária, mas de uma reforma que conduza a um novo desenvolvimento rural. É preciso fazer, portanto, a “reforma” da reforma agrária. Os assentamentos precisam de uma verdadeira mudança, para que possam estar mais próximos da sustentabilidade não apenas do ponto de vista socioeconômico, mas também no que tange à dimensão ambiental.

É necessário diminuir o ritmo da criação de novos assentamentos e buscar de fato viabilizar sustentavelmente os que já existem. A mudança de foco poderá conduzir a uma nova perspectiva. A prioridade em viabilizar os milhares de assentamentos já criados levará a um importante processo de aprendizado, que possibilitará o aparecimento de diversas alternativas.

Todos os atores precisam estar dispostos a repensar a forma como está sendo executada a Política de Reforma Agrária, para torná-la mais efetiva no combate à pobreza e também contribuir para a construção da sustentabilidade no meio rural. Sem esse comprometimento para pensar numa “Nova Reforma Agrária”, os bons resultados continuarão a ser exceção. Muito provavelmente, a questão ambiental continuará a ser vista como obstáculo e, por isso, tratada de forma secundária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo; CARVALHO FILHO, José Juliano; SAMPAIO, Plínio de Arruda. Lei Agrária: cuidado com o otimismo. **Reforma Agrária**. Campinas: Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), v.23, n.1, p. 100-105. jan./abr. 1993.

ABRAMOVAY, Ricardo. A regulamentação da Lei Agrária. **Reforma Agrária**. Campinas: Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), v.22, n.3, p. 77-80. set./dez. 1992.

ACSELRAD, Henri. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 364p, 2001.

AGUIAR, Terezinha de Jesus Alves; MONTEIRO, Maria do Socorro Lira. Modelo agrícola e desenvolvimento sustentável: a ocupação do cerrado piauiense. **Ambiente & Sociedade**. Campinas-SP, v.8, n.2, p.161-178, jul./dez. 2005.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia – bases científicas para uma agricultura sustentável**. Guaíba/RS: AS-PTA, 592 p, 2002.

AMORIM, Maria Cristina Sanches. Questão Agrária, Equilíbrio Ecológico e Cidadania no Brasil. In: FORGUIERI, Célia Cintrão et al. **A Terra Gasta: A Questão do Meio Ambiente**. São Paulo: EDUC, p. 93-99, 1992.

ANDRADE, Filipe Augusto Vieira. Resolução Conama 237, de 19.12.1997: um ato normativo inválido pela eiva da inconstitucionalidade e da ilegalidade. **Revista de Direito Ambiental**. Editora Revista dos Tribunais, ano 4, n.13, p. 105-115, jan./mar. 1999.

ANDREOLI, Cleverson Vítório. Principais resultados da Política Ambiental Brasileira: O Setor Público. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.26, n.4, p.10-31, out./dez. 1992.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. **Licenciamento Ambiental e Legislação**. 2002. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/Estudos/208195.pdf>  
Acesso em: 14/02/2006.

ASSIS, Renato Linhares. Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil: Perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na Agroecologia. **Economia Aplicada**. Ribeirão Preto-SP, v.10, n.1, p.75-89, jan./mar. 2006.

ASSIS, Alexandre Camanho. A compensação ambiental como fonte de custeio de unidades de conservação. **Boletim Científico**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, ano 4, n.4, p.73-86, jan./mar.2005.

BASTOS, Anna Christina Saramago; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. Licenciamento Ambiental Brasileiro no Contexto da Avaliação de Impactos Ambientais. In: CUNHA, Baptista da; GUERRA, Antônio José Teixeira. **Avaliação e Perícia ambiental**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.77-113, 1999.

BECKER, Dinizar Fermiano (org.). **Desenvolvimento Sustentável: necessidade e/ou possibilidade**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 238 p, 1997.

BENJAMIN, Antônio Herman. O Regime Brasileiro de Unidades de Conservação. **Revista de Direito Ambiental**. Editora Revista dos Tribunais, ano 6, n. 21, p. 27-56, jan./mar. 2001.

BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa Pereira; NORDER, Luiz Antônio Cabello. A Trajetória do Estatuto da Terra e o Paradoxo Agrário dos Anos 90. **Reforma Agrária**. Campinas: Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), v.25, p. 169-184, jan./abr. 1995.

BERNARDO, Maristela Bezerra. Proteção do Meio Ambiente e Eliminação da Miséria e da Fome. **Subsídio**. Brasília: INESC, ano II, n.20, p.1-10, set. 1994.

BRANDÃO Jr., Amintas; SOUZA Jr., Carlos. Desmatamento nos Assentamentos de Reforma Agrária na Amazônia. **O Estado da Amazônia**, n.7, p.1-4, jun. 2006. Disponível em: [www.imazon.org.br/especiais/download.asp?id=444](http://www.imazon.org.br/especiais/download.asp?id=444). Acesso em: 27/06/2006.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 10/02/2006.

BRASIL. **Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta** – Ministério Público Federal (MPF), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Brasília, 17 de outubro de 2003.

BROAD, Robin. The poor and the Environment: Friends or Foes? **World Development**. Washington: The American University, v.22, n.6, p.811-822, 1994.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2 ed, p. 29-40, 1998.

BURSZTYN, Maria Augusta A.; BURSZTYN, Marcel. Rio-92 – Balanço de uma década. **Revista Baiana de Tecnologia**. Camaçari, v.17, n.1, p. 13-21, jan./abr. 2002.

BURSZTYN, Marcel (coord.); MOURA, Adriana M.; NEGRET, Helen; LIMA, José Roberto; FRANCO, Roberto Messias; COUTO, Walter. **Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA: Avaliação Final – Versão final**. Brasília: MMA, PNUD, 98 p, 1997.

BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Ed. Brasiliense, p. 83-101, 1993.

CAPOBIANCO, João Paulo. **Perspectivas do Movimento Ambientalista**. In: Desafios e perspectivas do movimento ambientalista no Brasil: Relato do Seminário ocorrido em Brasília entre 28 e 30 de setembro de 1995. Brasília: Fundação Francisco, 145 p, 1995.

CARMO, Maristela Simões, SALLES, Julieta T.A.O., COMITRE, Valeria. Agricultura Sustentável e o Desafio da Produção de Alimentos no Limiar do Terceiro Milênio. **Informações Econômicas**. São Paulo, v.25, n.11, p.25-33, nov.1995.

CARVALHO, Horacio Martins de Carvalho. Política compensatória de assentamentos rurais como negação da Reforma Agrária. **Revista Adusp**. São Paulo: Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo, n. 34, p.30-38, mai. 2005.

CARVALHO, Pedro Ricardo Araújo. **Os instrumentos econômicos como uma alternativa à execução da política ambiental**. 2004. 22 p. Trabalho Final (Especialização em Direito Legislativo) – Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis) e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS).

CARVALHO, Yara M. Chagas. Considerações sobre Política Agrícola Sustentada. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.26, n.11, p 43-46, nov.1996.

CASTANHO FILHO, Eduardo P. A ecologia e o problema agrário, um falso dilema. **Revista Pau Brasil**, São Paulo, ano III, n.15, p. 10-15, nov./dez. 1986.

CAVALCANTI, Clóvis. Sustentabilidade da Economia: paradigmas alternativos de realização econômica. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2. ed., p. 153-174, 1998.

CAVEDON, Fernanda de Salles; DOMINGOS, Sílvia. A Audiência Pública como instrumento de participação e acesso à informação nos processos decisórios de licenciamento ambiental: espaço de cidadania ambiental? **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v.27, p.3797-3811, set./out. 2004.

CHAVES, Maria de Fátima Freitas Rodrigues. Questão Prática: A Reforma Agrária e o Meio Ambiente. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, ano 17. n. 15. 1º semestre de 2001.

CLARK, Brian. O Processo de AIA : Conceitos Básicos. In: PARTIDÁRIO, Maria do Rosário e JESUS, Júlia de. (Eds.). **Avaliação do Impacte Ambiental**. Lisboa: CEPGA – Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente, 1994.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – CMMAD. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 430 p, 1988.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA – Contag. **Considerações sobre o licenciamento ambiental em projetos de assentamento de reforma agrária**. Síntese da exposição da Contag no Seminário Nacional sobre Licenciamento Ambiental de Assentamento de Reforma Agrária. Brasília. 5 p, set. 2005.

COSTA, Manoel Fernandes. Zoneamento Ecológico-Econômico – conceito, metodologia e utilidade. **Pará Desenvolvimento**. Belém: IDESP, n.28, p.14-18, jan./jun.1993.

CULLEN Jr, Laury; ALGER, Keith; RAMBALDI, Denise M. Reforma Agrária e conservação da biodiversidade no Brasil nos anos 90: conflitos e articulações de interesses comuns. **Megadiversidade**, v.1, n.1, p.198-207, jul.2005. Disponível em: [www.conservation.org.br/publicacoes/megadiversidade/26\\_Cullen\\_Jr\\_et\\_al.pdf](http://www.conservation.org.br/publicacoes/megadiversidade/26_Cullen_Jr_et_al.pdf)

Acesso em: 10/06/2006.

CURADO, Fernando Fleury. **“Esverdeando” a Reforma Agrária: Atores Sociais e a Sustentabilidade Ambiental em Assentamentos Rurais no Estado de Goiás**. 2004. 237 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

D’ÁVILA, Renata Almeida. **O Princípio da Função Socioambiental da Propriedade Rural e a Desapropriação por Interesse Social para fins de Reforma Agrária**. 2005. 59 p. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

DELGADO, Guilherme Costa. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (org.); SILVA, Frederico Barbosa et al. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, p.51-90, 2005.

DERANI, Cristiane. A Estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº 9.985/00. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v.5, p. 605-621, fev. 2001.

DIAS, Edna Cardozo. Unidades de Conservação e Desenvolvimento Sustentável. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 3, n.14, p. 1490-1497, mar./abr. 2004.

DUMONT, René; PAQUET, Charlotte. **Um Mundo Intolerável: O Liberalismo em Questão**. Tradução de Edison Darci Heldt. Rio de Janeiro: Editora Revan, 240 p, 1989.

ECHEVERRÍA, Rúben G. Opciones para reducir la pobreza rural em América Latina y el Caribe. **Revista de la Cepal**. Santiago: Nações Unidas, n.70, p.147-160, abr. 2000.

EHLERS, Eduardo. **Agricultura Sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma**. Guaíba-RS: Livraria e Editora Agropecuária, 2 ed, 157 p, 1999.

ESTERCI, Neide. A luta pela terra e a função ambiental da propriedade. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Teles do. **Reforma Agrária e Meio Ambiente**. São Paulo: Instituto Socioambiental, p. 9-17, 2003.

FERREIRA NETO, José Ambrósio. **Interações entre reforma agrária e meio ambiente: assentamentos rurais e legislação ambiental em Minas Gerais**. Disponível em: [www.icarrd.org/en/proposals/FerreiraNeto.pdf](http://www.icarrd.org/en/proposals/FerreiraNeto.pdf) . Acesso em: 27/06/2006.

FINCO, Marcus Vinícius Alves; WALQUIL, Paulo D.; MATTOS, Ely José. Evidências da relação entre pobreza e degradação ambiental no espaço rural do Rio Grande do Sul. **Ensaios FEE**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, v.25, n.1, p.249-275, 2004.

FURTADO, Celso. **Análise do ‘Modelo Brasileiro’**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 122 p, 1972.

GODOY, André Vanoni. **A eficácia do licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão do meio ambiente**. Brasília: OAB Editora, 77 p, 2005.

GRAZIANO NETO, Francisco. A (difícil) interpretação da realidade agrária. p. 153-169. In: SCHMIDT, Benício Viero; MARINHO, Danilo Nolasco C.; ROSA, Sueli L. Couto (org). **Os assentamentos de Reforma Agrária no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 153-169, 1998.

GRAZIANO NETO, Francisco. **Questão Agrária e Ecologia: crítica da moderna agricultura**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 154 p, 1982.

GUANZIROLI, Carlos (coord.); BRUNO, Regina; MEDEIROS, Leonilde. **Percentuais e causas das evasões nos assentamentos rurais**. Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO. Brasília, 41p, 2001.

GUANZIROLI, Carlos; BITTENCOURT, Gilson Alceu; CASTILHOS, Dino Sandro Borges de; BIANCHINI, Valter; SILVA, Hur Bem Côrrea da. **Principais Fatores que Afetam o Desenvolvimento dos Assentamentos de Reforma Agrária no Brasil**. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO, 62p, 1999.

GUEDES PINTO, Luís Carlos. Reforma Agrária no Brasil: Esboço de um Balanço. In: TEIXEIRA, Erly Cardoso; VIEIRA, Wilson da Cruz (editores). **Reforma da Política Agrícola e abertura econômica**. Viçosa/MG, 210p, 1996.

GUERRA, Raïssa Miriam Nascimento. **É possível atingir a sustentabilidade nos assentamentos de Reforma Agrária na Amazônia Legal? O caso do PDS São Salvador no estado do Acre**. 2002. 116 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4 ed, 255p, 1977.

HOFFMANN, Rodolfo. Evolução da desigualdade da distribuição da posse da terra no Brasil no período 1960-1980. **Reforma Agrária**. Campinas: Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), v. 12, n.6, p. 17-34, nov./dez. 1982.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade & Estado**. Brasília: Editora UnB, v.18, n.1/2, p. 315-338, jan./dez. 2003.

KAGEYAMA, Angela. A Questão Agrária Brasileira: interpretações clássicas. **Reforma Agrária**. Campinas: Associação Brasileira de Reforma Agrária, v. 23, n.3, p. 5-16, set./dez. 1993.

KRELL, Andreas J. Problemas do Licenciamento Ambiental no Sistema Nacional de Meio Ambiente. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v.27, p.3765-3781, set./out. 2004.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **A Política Ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 300 p, 2002.

LEITE, Sérgio; HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela. **Impacto dos assentamentos: Um Estudo sobre o Meio Rural Brasileiro**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD. São Paulo: Editora UNESP (co-editora e distribuidora), 392 p, 2004.

LEONARD, H. Jeffrey. Meio Ambiente e Pobreza: Estratégias de Desenvolvimento para uma Agenda Comum. In: LEONARD, H. Jeffrey (org.). **Meio Ambiente e Pobreza – Estratégias de desenvolvimento para uma agenda comum**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 255 p, 1992.

LEONARDI, Maria Lúcia Azevedo. A sociedade global e a questão ambiental. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2 ed, p.193-207, 1998.

LITTLE, Paul E. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: LITTLE, Paul E. (org.) **Políticas Ambientais no Brasil – Análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Ed. Petrópolis, IIEB, p. 13-21, 2003.

LOPES, Juarez Brandão; GARCIA, Danilo Prado. Reforma Agrária, População e Meio Ambiente – A experiência brasileira recente. **Novos Estudos**, São Paulo: Cebrap, n.67, p.33-55, nov. 2003.

LOPES, Luís Sérgio de Oliveira. Questão Agrária no Brasil – itinerário de um absurdo. **Revista Jurídica UNIJUS**. Uberaba/MG: Universidade de Uberaba: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, v.2, n.1, p.119-126, out. 1999.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A Evolução do Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 72 p, 1998.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 142 p, 2003.

MARQUES, Inês Caribe; FACAS, Marcelo Peres. **Relatório sobre a aplicação da Resolução Conama 289/2001 – Diretrizes para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 57p, nov. 2005. Disponível no endereço abaixo. Acesso em: 11/02/2006.  
<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/EFFC0E7F/RelAplicResolucao289.pdf>.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. A Questão Agrária Hoje e os Desafios do Governo Lula. **Agrária**. São Paulo: Laboratório de Geografia Agrária da USP, n. 1, p. 37-54, 2004.

MARQUES, Mariano. Agricultura Sustentável: Pontos para reflexão. **Revista de Política Agrícola**, Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ano X, n.2, p. 44-51, abr./mai./jun. 2001.

MARTINS, José Pedro Soares. **A década desperdiçada: o Brasil, a Agenda 21 e a Rio+10**. Campinas: Komedi, 197 p, 2002.

MATOS, Michele Mourão; SOBREIRA, Denise Barbosa; CABRAL, Lucíola Maria de Aquino; MENDES, Yandra Maria Ribeiro. Zoneamento Ecológico-Econômico – Instrumento de Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. **Revista de Direitos Difusos**. São Paulo, v.22, p.3023-3044, nov./dez. 2003.

MAY, Peter. Economia Ecológica e o Desenvolvimento Equitativo no Brasil. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2 ed, p. 235-255, 1998.

MEDEIROS, Leonilde Servolo. **Reforma agrária no Brasil – História e atualidade da luta pela terra**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 103 p, 2003.

MENDES, Vanildo. **Fórum da Reforma Agrária faz balanço negativo do governo**. 2005. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/nacional/noticias/2005/dez/19/57.htm>. Acesso em: 07/01/2006.

MENEGAL, Alzira Salette. A Questão Agrária Brasileira. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados/MS: Centro Universitário da Grande Dourados, v.4, n.8, p.117-135, jul./dez. 2002.

MILARÉ, Edis; PEREIRA, Márcio Silva; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Zoneamento Ecológico Econômico, Zoneamento Agro-ecológico e o Código Florestal – Aspectos Jurídicos, Científicos e Sociais. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v. 32, p. 7-32, jul./ago. 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Áreas Protegidas do Brasil**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/apconser.html>. Acesso em: 05/06/2006 a.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Ações em Andamento**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idMenu=701&idConteudo=1537> . Acesso em: 09/06/2006 b.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA ; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – Incra. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Disponível em: [www.incra.gov.br/down/down/Caderno%20PNRA.pdf](http://www.incra.gov.br/down/down/Caderno%20PNRA.pdf). Acesso em: 07/01/2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – Incra. **V Relatório do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC**. Outubro de 2005 a Abril de 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – Incra. **IV Relatório do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC**. Abril de 2005 a Outubro de 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – Incra. **III Relatório do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC**. Outubro de 2004 a Abril de 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – Incra. **II Relatório do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC.** Abril de 2004 a Outubro de 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – Incra. **I Relatório do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC.** Outubro de 2003 a Abril de 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – Incra. **Plano de Gestão Ambiental do Incra.** Brasília: MDA/Incra, 38 p, out. 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – Incra. **Projetos de Desenvolvimento Sustentável.** Brasília: MDA/ Incra, 50 p, out. 2000.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA – MEPF. **Terra que te quero verde – Agenda Ambiental.** Brasília, 7 p, 1998.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA – MEPF. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – Incra. **Projetos de Assentamento Agro-estrativistas.** Brasília, 79 p, set.1996.

MIRALHA, Wagner. Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. **Revista NERA.** Presidente Prudente: Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, ano 9, n. 8, p. 151-172, jan./jun. 2006.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente.** Curitiba: Juruá, 2 ed, 151p, 2004.

MOREIRA, Iara Verocai Dias. A Experiência Brasileira em Avaliação de Impacto Ambiental. In: **Avaliação de Impacto Ambiental: Situação Atual e Perspectivas.** Textos apresentados e debates do Simpósio. São Paulo: Escola Politécnica da USP, p.39-45, nov. 1991.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Sustentabilidade política e a política ambiental federal no Brasil - 1989-1994.** 1996. 226 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

MUCHAGATA, Márcia et al. A participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas agrárias e ambientais na Amazônia oriental nos anos 90. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Teles do. **Reforma Agrária e Meio Ambiente.** São Paulo: Instituto Socioambiental, p. 89-106, 2003.

NEVES, Marcos Fava. Agribusiness: conceitos, tendências e desafios. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; GIORDANO, Samuel R. e GONÇALVES, Maria L. **Fundamentos do Agribusiness.** I Curso de Especialização em Agribusiness. Campina Grande: UFPB/PEASA/USP/PENSA. 1996.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis Oliveira. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental.** Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 659 p, 2005.

PÁDUA, José Augusto. Natureza e Projeto Nacional: as origens da ecologia política no Brasil. In: PÁDUA, José Augusto (org.). **Ecologia & Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Espaço e Tempo: IUPERJ, p. 11-62, 1987.

PEREIRA, Doralice Barros. Paradoxos do Papel do Estado nas Unidades de Conservação. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (orgs). **A insustentável leveza da Política Ambiental: Desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, p.119-142, 2005.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função Social da Propriedade – Dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 60 p, 2005.

PIRES, Mauro Oliveira. A perspectiva do desenvolvimento sustentável. In: LITTLE, Paul E. (org.). **Políticas Ambientais no Brasil – Análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Ed. Petrópolis, IIEB, p. 373-384, 2003.

PLANO de desenvolvimento sustentável do projeto de assentamento Morena. Presidente Figueiredo: Agroambiental Consultoria e Projetos Ltda, 220 p, 2002.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2 ed, 188 p, 1979.

PRESTON, Lewis T. Redução da Pobreza e Proteção do Meio Ambiente: Um Chamado à Nação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.26, n.4, p.5-9, out./dez. 1992.

REARDON, Thomas; VOSTI, Stephen A.. Links between rural poverty and the environment in developing countries: asset categories and investment poverty. **World Development**. Washington: The American University, v.23, n.9, p.1495-1506, 1995.

RIOS, Aurélio. Interesses públicos, mas privatizados. **Ecologia e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ETM, ano 12, n. 104, p.5-7, out./nov. 2002.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 151 p, 2004.

SACHS, Ignacy. A “revolução duplamente verde”. **Ops**, Salvador: Universidade Federal da Bahia, v.1, n.3, p 5-7, 1996.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 207 p, 1986.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. Os papéis da avaliação de impacto ambiental. In: SÁNCHEZ, Luis Enrique (org). **Avaliação de Impacto Ambiental: Situação Atual e Perspectivas**. Textos apresentados e debates do Simpósio. São Paulo: Escola Politécnica da USP, p.15-33, nov.1991.

SANTANA, Heron José de. Meio Ambiente e Reforma Tributária: Justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais. **Revista de Direito Ambiental**. Editora Revista dos Tribunais, ano 9, n. 33, p. 9-32, jan./mar. 2004.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. **Revista de Direito Ambiental**. Editora Revista dos Tribunais, ano 10, n.38, p. 99-120, abr./jun. 2005.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Descentralização da Política Ambiental no Brasil**. Sociedade & Estado. Brasília: Ed. UnB. v.18, n.1/2, p. 291-314, jan./dez. 2003.

SCARDUA, Fernando Paiva. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 2003. 234 p. Tese (Doutorado em Gestão e Política Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

SCHÄFFER, Wigold Bertoldo. Mata Atlântica, Agricultura Familiar e Reforma Agrária. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Teles do. **Reforma Agrária e Meio Ambiente**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 191 p, 2003.

SCHMIDT, Benício Viero; MARINHO, Danilo Nolasco C.; ROSA, Sueli L. Couto (org). **Os assentamentos de Reforma Agrária no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 306p, 1998.

SCOLESE, Eduardo. **A Reforma Agrária**. São Paulo: Publifolha, 103p, 2005.

SILVA, Alessandra Valéria da. **Política Agrária e Política Ambiental no Estado de Rondônia, interfaces e contradições**. 2003. 163 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

SILVA, José de Arimatéia. As funções de Estado na área florestal. **Floresta e Ambiente**. Rio de Janeiro: Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, v.8, n. 1, p. 223-226, jan./dez. 2001.

SILVA, Carlos Celso do Amaral. Navegar é preciso: quase 20 anos se passaram e o principal instrumento de implantação da Política Nacional de Meio Ambiente parece estar à deriva. **Agroanalysis**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Agrícolas do Instituto Brasileiro de Economia, v.20, n.5, mai. 2000.

SILVA, José Graziano da. Agricultura Sustentável: Um novo paradigma ou um novo movimento social? **Informações Econômicas**. São Paulo, v.25, n.11, nov. 1995.

SILVA, José Graziano da. **Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária**. São Paulo: Editora Brasiliense, 103 p, 1985.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 204 p, 2003.

STAHHEL, Andri Werner. Capitalismo e Entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, p. 104-127, 1995.

STROH, Paula Yone. As ciências sociais na interdisciplinaridade do planejamento ambiental para o desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2 ed, p. 276-292, 1998.

TAVARES, Marcela Souto de Oliveira Cabral. **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável – Ocupar, resistir, produzir e preservar: o Caso do Assentamento Terra Conquistada**. 2002. 174 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

TEIXEIRA NETTO, Regina Maura. Breve abordagem sobre a distribuição de renda e reforma agrária. **Revista de Direito Agrário**. Brasília: Incra, ano 17, nº15, p. 53-58, 1º semestre de 2001.

THEODORO, S. C. H. ; Beze Jr. , Z. ; FIGUEIREDO, Pamora Silva de . **Gestão ambiental: uma prática para mediar conflitos socioambientais**. In: II Encontro da ANPPAS, 2004, Campinas. CD-ROM ANPPAS. Campinas : ANPPAS, 2004. p. 1-15. Disponível em: [http://www.anppas.org.br/encontro/segundo/Papers/GT/GT05/suzi\\_theodoro.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro/segundo/Papers/GT/GT05/suzi_theodoro.pdf)  
Acesso em 13/02/2006.

VEIGA, José Eli et al. **Agricultura Sustentável: Subsídios à Elaboração da Agenda 21 Brasileira**. Brasília: Ibama, MMA, 190 p, 2000.

VEIGA, José Eli. **O que é Reforma Agrária**. São Paulo: Editora Brasiliense, 13 ed, 87 p, 1990.

VIEIRA, Maria de Lourdes G. Meira; MAYORGA, Maria I. de Oliveira. **Reflexões sobre a Evolução da Agricultura Brasileira e as Configurações do Estado a partir da Década de 20**. Anais do XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. CD-ROM. Juiz de Fora, jul.2003.

VIEIRA, Paulo Freire. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Planejamento. In: VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Héctor R.; SHERER-WARREN, Ilse; GUIVANT, Júlia S.; VIEIRA, Paulo Freire; KRISCHKE, Paulo J. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, p.45-98, 1995.

VIEIRA, Liszt. Constituição e Meio Ambiente: as raízes e o sonho. In: PÁDUA, José Augusto (org.). **Ecologia & Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Espaço e Tempo, IUPERJ, p. 139-162, 1987.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector Ricardo; FERREIRA, Lúcia da Costa. Confronto e Legitimação. In: SVIRSKY, Enrique; CAPOBIANCO, João Paulo R. (orgs.). **O Ambientalismo no Brasil – Passado, Presente e Futuro**. São Paulo: Instituto Socioambiental, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 112 p, 1997.

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Hector R. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: O desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Héctor R.; SHERER-WARREN, Ilse; GUIVANT, Júlia S.; VIEIRA, Paulo Freire; KRISCHKE, Paulo J. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, p.134-160, 1995.

VIOLA, Eduardo J.; VIEIRA, Paulo F. Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.26, n.4, p.10-31, out./dez. 1992.

VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, José Augusto (org.). **Ecologia & Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Espaço e Tempo, IUPERJ, p. 63-109, 1987.

WAINER, Ann Helen. **Legislação Ambiental Brasileira: subsídios para a História do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 2 ed, 112 p, 1999.

ZANCAN, Elaine Stalbaum; SANTOS, Gilberto Santos dos; SCHIDLOWSKI, Marta Regina Flach; GIOVANELLA, Rúbia Perin. Da Política Nacional do Meio ambiente. **Direito em Revista**. Francisco Beltrão/PR: Faculdade de Direito de Francisco Beltrão, v.1, n.4, p.259-266, mai. 2003.

ZEOLA, Senise Freire Chacha. ICMS – Instrumento de Proteção e Conservação do Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. Editora Revista dos Tribunais, ano 8, n. 30, p. 179-197, abr./jun. 2003.

## APÊNDICE A

### REFLEXÕES E PROPOSTAS APRESENTADAS POR DIVERSOS ATORES

“Tem que planejar, tem que se qualificar e reconhecer a questão ambiental como uma parte da Política de Reforma Agrária”.

“O maior problema é a questão das metas. Em função de querer atingir as metas, começa a criar assentamentos sem condições, não viáveis ambientalmente. A questão dos números tem atrapalhado bastante. Muitos Superintendentes não estão preocupados com a questão ambiental, estão preocupados em cumprir as metas. É preciso fazer uma sensibilização não só dos técnicos, mas também dos gestores tanto do Incra como dos órgãos ambientais”.

“O Incra não tem a cultura de considerar a variável ambiental. Até hoje, este aspecto é visto como um empecilho, que vai atrapalhar ou atrasar o processo de obtenção de terras e de implantação dos projetos. Faz-se necessário a incorporação, dentro dos procedimentos do Incra, das ações determinadas pela legislação ambiental. Os gestores devem conhecer sobre a legislação ambiental, não só a agrária, e assumirem a responsabilidade por sua implementação. Devem estes também assumirem o papel de difundir junto aos servidores, essa variável, cobrando sua implementação.

Acredito que seria, neste momento de início de incorporação da variável ambiental nas atividades do Incra, essencial a criação dentro da estrutura do órgão de um núcleo (Superintendência de Gestão Ambiental), com o mesmo poder (ou peso das demais) para conduzir de forma equânime toda a atuação do Incra, a partir de agora. Subordinando a área ambiental a uma Superintendência Nacional qualquer, não consigo vislumbrar a efetiva incorporação, com a pressa que necessitamos”.

“Tem que mudar muita coisa. Quando se fala que a política de reforma agrária vai respeitar a área ambiental, tem que considerar toda uma estrutura técnica do órgão responsável pelo assentamento. Se essa estrutura está ok, mas vem o governo e diz que quer atingir uma meta de 5.000, 20.000, 30.000 famílias assentadas... Aí não há condição operacional de estar cumprindo o que tem que se fazer para estar respeitando a variável ambiental. Acho que seria preciso uma redução dessa ingerência política, em que se busca apresentar metas e resultados para se reeleger. Senão fica difícil respeitar a área ambiental”.

“Propor mais projetos que envolvam os assentados na recuperação de passivos ambientais e na prevenção de danos através de uma melhor caracterização da área destinada ao assentamento visando uma ocupação sustentável. Além de investir também na implantação de planos em que os assentados sejam autorizados a efetuar exploração sustentável dos recursos naturais.

Antes disto, seria válido rever a questão de cadastramento de famílias para que o projeto de assentamento de reforma agrária não se torne uma comercialização de lotes para aqueles que não são do meio rural nem tampouco possuem afinidade com as atividades do campo”.

“Os locais ocupados pelos futuros assentados nem sempre são adequados ambientalmente, forçando uma regularização futura da área desfavorável ao meio ambiente”.

“Precisa haver uma maior cobrança por parte da direção do Incra (Presidência) sobre as Superintendências (Chefe de Divisão Técnica) para que houvesse a observância da legislação ambiental em todos os laudos de avaliação de imóveis. Com o respectivo encaminhamento das observações realizadas e descritas nos laudos de avaliação para o respectivo órgão ambiental.

Conjuntamente a realização de cursos sobre legislação ambiental para os servidores envolvidos com assentamentos e avaliações. Somente com a conscientização dos servidores, que atuam no dia-a-dia dos assentamentos, os quais podem ver as agressões ao meio ambiente e os agrônomos que realizam avaliações é que se conseguirá atingir a variável ambiental”.

“Cumprimento da Resolução Conama 289/2001 e do Termo de Ajustamento de Conduta-TAC 2003”.

“- Maior frequência no monitoramento das áreas de assentamento;

- Seminários e Cursos de Capacitação técnica para os agentes do Incra e dos Órgãos Ambientais e troca de experiências entre os atuantes no processo de licenciamento ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária;
- Educação Ambiental para os assentados”.

“A criação de setor/núcleo/divisão ambiental dentro do Incra (fato que já ocorreu), bem como a realização de ações conjuntas com o Oema e órgãos envolvidos, dentro dos assentamentos (vistorias periódicas e campanhas de educação ambiental)”.

“O Incra tem demonstrado maior interesse na regularização dos processos de licenciamento ambiental dos PA's, principalmente após a realização do concurso público de 2006. No Estado do Amapá, as discussões estão avançando, haja vista que os técnicos do Incra têm buscado constantemente à Sema”.

“Que a variável ambiental fosse de fato incorporada pelos dirigentes e técnicos dos órgãos responsáveis pela Reforma Agrária tanto a nível Federal como Estadual, para que a visão mudasse, pois a questão ambiental atualmente é vista como um problema, um entrave para a atividade. A questão deveria ser trabalhada através da Educação Ambiental, conscientizando a todos da importância da preservação dos recursos naturais para a preservação da vida no nosso planeta”.

“Trabalho intensivo de educação ambiental incluindo todos os membros da família de assentados; atendimento de todas as condicionantes; reuniões técnicas entre o Incra e o IEF para acertar sobre os estudos ambientais; atendimento de todas as etapas do licenciamento ambiental no devido tempo; contratação de um maior número de profissionais pelo IEF para analisar/vistoriar os projetos de assentamento; assistência técnica para os assentados”.

“Internalizar a questão ambiental como uma variável prioritária nos procedimentos do Incra. O Incra, com raríssimas exceções, não vem dando a devida atenção aos aspectos ambientais. A maioria das vezes, planeja, executa uma ação e depois corre ao órgão ambiental para “regularizar” a situação. Este procedimento nos leva a pensar que a questão ambiental é secundária, meramente administrativa para ele. Esta situação era corriqueira até recentemente. Agora que lentamente começa a mudar”.

“Que o Incra quando assentar os produtores rurais explicar as leis ambientais para quando utilizar os recursos naturais das suas propriedades, utilizar com sabedoria os recursos naturais de forma sustentável e para que os produtores não acabem utilizando os seus lotes de forma errônea e degradando os seus lotes e não respeitando as leis ambientais vigentes; onde quando elaborar o PDSA (plano de desenvolvimento sustentável do projeto de assentamento) construir junto com os produtores de forma harmoniosa para que os produtores sejam atuantes e depois cobrem ações que foram previstas dentro do PDSA”.

“Fundamentalmente, é necessário que esta política não possua a característica de uma imposição do Estado ao conjunto da sociedade; pelo contrário, a mesma tem que resumir o pensamento da sociedade sobre o tema. Para que a variável ambiental fosse respeitada de fato, era fundamental que se respeitasse o cronograma correto para a criação de um assentamento (avaliação do imóvel, licença prévia, desapropriação, LIO, e implantação do assentamento), de forma a não ocorrer a invasão ou instalação de assentados em áreas inapropriadas para um assentamento. Para que seja respeitado esse cronograma, os Órgãos Ambientais, Incra e os possíveis assentados deverão manter um canal de discussões constante e compromissado com a causa, de forma a agilizar no máximo os procedimentos e a regularização dos Projetos de Assentamento”.

“Tanto o planejamento da ocupação da gleba em parcelas para assentamento rural como os programas ambientais devem seguir os roteiros de estudos ambientais previstos na Resolução Conama 289/2001, que já expressam o conteúdo mínimo a ser tratado na avaliação de impacto ambiental. No entanto, convém destacar os aspectos abaixo:

a) O Incra deve iniciar o planejamento de parcelamento do solo, logo após a avaliação da gleba para desapropriação para fins de assentamento rural. A distribuição e número de lotes, assim como o sistema viário deve ser planejado, de outros aspectos, de forma a reduzir o movimento de solo, a incorporar práticas conservacionistas de solo, a preservar as áreas de preservação permanente – APP's e reserva legal. É importante que o Incra, contando com profissionais habilitados, tenha uma proposta de ocupação para a gleba que incorpore as boas práticas de conservação de solo e de capacidade de uso do solo, para discutir com o grupo de famílias no momento da liberação da gleba para o assentamento.

b) O Incra deve desenvolver, se necessário com o apoio da SMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente, um trabalho de informação aos assentados com orientação voltada:

- À implantação de fossas sépticas e tratamento de água para abastecimento;
- À importância da manutenção de áreas de preservação permanente – APP's, de reserva legal e de fragmentos florestais nativos na propriedade;
- À coleta seletiva de resíduos sólidos e sua destinação final; destino adequado de embalagens de defensivos agrícolas (retorno aos fabricantes/comerciantes), se houver seu uso”.

“A capacitação dos técnicos do Incra e do órgão ambiental deve ser priorizada para a efetiva ação ambientalmente correta. O incentivo à educação ambiental na área dos assentamentos também é essencial”.

“A própria Resolução Nº 289, do Conama, afirma que deverá ser implementado programa que vise a lógica da organização social, com ênfase a sustentabilidade do plano produtivo, a realidade da agricultura familiar, a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, proteção e preservação dos remanescentes florestais e das áreas protegidas por lei, a adoção de medidas recuperadoras e mitigadoras, a qualidade de vida e ao desenvolvimento de uma consciência ambiental mais abrangente. Este último item (consciência...) é, certamente, o mais

importante em todo o contexto e está intimamente ligado à educação ambiental, que é da responsabilidade tanto dos órgãos ambientais quanto do Incra e dos próprios assentados”.

“No âmbito do Incra apenas comunicar os órgãos responsáveis pela política ambientalista do país, pois o mesmo não tem competência para realizar esta tarefa [...], se vários órgãos realizam a mesma tarefa uns legalizados e outros não, vira o samba do crioulo doido, dando vazão a brigas, discussões e jogo de vaidades”.

“Melhor capacitação dos técnicos envolvidos no processo, uma maior conscientização dos clientes da reforma agrária em relação a importância da questão ambiental, e uma maior fiscalização nos assentamentos referente ao meio ambiente”.

“Entendo que a única forma para que isso aconteça seria através da regulamentação da lei. E quanto aos procedimentos de trabalhos do Incra seria da aplicação da lei”.

“Já existem dispositivos legais e normativos, bem como setores na atual estrutura regimental da Autarquia que, se colocados em prática, demonstrar que é perfeitamente possível conciliar as ações de reforma agrária com a questão ambiental. Diga-se ainda que a capacitação de servidores e dos assentados é condição primacial para que a reforma agrária ande em harmonia com o respeito ao meio ambiente”.

“Uma mudança nos rumos da Ates, de forma a orientar com segurança e precisão os assentados para que estes trabalhem com áreas menores e com mais intensidade de modo a respeitar os limites da legislação”.

“Deve-se também melhorar o acompanhamento dos PA's e cobrança da Ates”.

“Primeiramente, investimentos maciços em educação ambiental, das famílias assentadas e dos técnicos envolvidos no sistema, inclusive os da Ates. Adequação dos instrumentos legais que permitam a desapropriação unicamente em função da utilização inadequada dos recursos naturais e desrespeito à preservação ambiental. Capacitação do corpo técnico, em alternativas de geração de renda ambientalmente sustentável”.

“De uma maneira geral, no Brasil, o governo perde muito em fracionar as ações dos diferentes órgãos (Incra, Ibama, e IEF's, etc) no que diz respeito à questão ambiental. Um trabalho conjunto, mas com papéis definidos e poder de decisão muito claros, é de fundamental importância. A partir daí, aplicar uma fiscalização efetiva. Outro ponto importante é a capacitação e envolvimento dos assentados no processo de exploração racional dessas áreas. No caso de Minas Gerais, a Superintendência do Incra, felizmente, tem atuado de uma maneira conjunta com os órgãos ambientais (Feam, IEF), atendendo inclusive exigências do Ministério Público, buscando-se mitigar os passivos ambientais bem como solucioná-los. Não se cria projeto de assentamento em MG sem que esteja averbada a reserva legal. Não se cria projeto de assentamento em MG sem o licenciamento ambiental prévio fornecido pelo órgão competente. Após a criação, providencia-se a licença ambiental de 'instalação'. Isso, sem dúvida nenhuma é um avanço”.

“1 - Internalização pelo Poder Público da importância socioambiental dos assentamentos (cultura institucional);

2 - Aproximação entre as instituições (interinstitucionalidade);

3 - Visão multidisciplinar dos assentamentos;

- 4 - Participação dos beneficiários (garantia de qualidade);
- 5 - Reconhecimento econômico dos serviços ambientais que a floresta ou determinados modos de produção oferecem;
- 6 - Viabilizar economicamente a floresta em pé;
- 7 - Aceitar que modelos de desenvolvimento da Amazônia tem que ser diferentes do resto do país;
- 8 - O Poder Público precisa refletir sobre suas ações – vários PDS estão sendo criados sem que haja reflexão”.

“Diante da problemática ambiental em que se encontram os assentamentos (passivo ambiental) deveria ser trabalhado de forma conjunta as três instâncias principalmente os atores sociais envolvidos (assentad@s). Pois esses atores são excluídos das políticas ambientais elaboradas pelos planejadores intelectuais, para que se tenha a participação geral dos meios envolvidos, seja do meio social, econômico, cultural e ambiental”.

“O processo deve iniciar em conjunto, formando um tripé entre assentados, Incra e órgão ambiental. Deve haver um acompanhamento constante dos assentados por parte do órgão licenciador, de extensão rural e do Incra, fomentando o desenvolvimento sustentável”.

“Melhorar a integração de políticas de atuação nos vários níveis de governo e, principalmente a conscientização das lideranças dos movimentos sociais e os futuros assentados”.

“- Estruturamento completo (equipamentos e técnicos) para atender a enorme demanda existente, tanto no Incra como nos órgãos ambientais, para que os projetos e análises sejam feitas em tempo hábil, rapidamente, pois a pressão social não espera.

- Reforma total na legislação vigente sobre o assunto, a Resolução Conama 289 não foi suficiente tendo em vista outros artigos de normas diversas que tem dificultado em muito o licenciamento, não obtendo resultado satisfatório de fato.

- Participação conjunta dos órgãos envolvidos, aplicando a legislação e enorme esforço na educação ambiental e orientação dos assentados, no que tange ao assunto.

- É urgente a compilação de artigos diversos em uma única norma para assentamentos onde fique claro questões como: a) pode desmatar ou não? b) Todo e qualquer assentamento precisa elaborar EIA/Rima ou só aqueles a critério do órgão ambiental? c) Em zonas de amortecimentos de Parques, pode ou não ter assentamento? Enfim, valeria uma avaliação ampla entre os órgãos envolvidos, inclusive com participação do Ministério Público (Estadual/ Federal)”.

“- Levar a questão ambiental a sério, dando-se a ela a devida importância, tratando-a com responsabilidade, e promovendo-se o cumprimento da legislação;

- Promover uma conscientização a partir de um trabalho de informação (sobre situação, conseqüências e riscos), abrangendo todos os segmentos envolvidos (políticos, funcionários públicos, proprietários, agricultores, etc.);

- Promover um ensino ao nível de assentamentos, apresentando-se alternativas para aproveitamento e exploração dos recursos naturais sem prejudicá-los”.

“Inicialmente, a legislação ambiental deveria ser totalmente aplicável, ou seja, algumas exigências legais são impraticáveis para propriedades produtivas. A forma mais fácil e prática de se trabalhar a questão ambiental, seja no assentamento ou não, é através da educação ambiental. A verdade é que o Ibama e os órgãos ambientais estaduais, por falta de contingente

ou não, não desempenham o seu papel fiscalizador, o que alimenta o sentimento de impunidade”.

“Apesar das dificuldades, acredita-se que brevemente sejamos (nós do Incra) agraciados com uma legislação flexível e atual, sem “pegadinhas” ou protecionismo, pois só assim poderemos cumprir nossa missão, aliada à nossa meta, que é realizar a reforma agrária”.

“A variável ambiental é mais uma das possibilidades que se tem para balizar a reforma agrária, seja na desapropriação das fazendas que descumprem a questão ambiental, seja na educação dos assentados para que eles possam preservar o ambiente para as gerações futuras”.

“Para que a variável ambiental seja realmente considerada no ‘programa de assentamento de trabalhadores rurais sem terra’, é necessário inicialmente a implantação de um programa massivo e contínuo de educação ambiental (obviamente em conjunto com uma política de educação para o campo), que tenha alcance não apenas nas áreas de assentamento, mas no meio rural como um todo e nas cidades, envolvendo inclusive, veículos de informação de massa. A informação e conscientização seria a maior aliada da legislação para ‘proteção ambiental’, e não a repressão como tratam em geral os órgãos ambientais. Todos os atores devem ser educados e/ou conscientizados, trabalhadores rurais, técnicos dos órgãos ambientais e de reforma agrária. Atualmente, na ‘política de assentamento’ do Incra há um grande equívoco quando trata da questão ambiental, pois valoriza apenas o licenciamento ambiental como tema central, quando deveria valorizar os processos de capacitação e conscientização de todos os atores.

Alterações na legislação agrária e ambiental também são necessárias em alguns aspectos, pois a primeira deixa dúvidas quanto à questão da função social da terra (função social x produtividade) e a segunda não condiz com a realidade social dos trabalhadores rurais, principalmente nas regiões mais pobres do País”.

“Que a política de reforma agrária, seus órgãos de execução realmente incorporassem em seus procedimentos a variável ambiental; fossem elaboradas normas já incorporando os preceitos da legislação ambiental; houvesse preparação dos agentes responsáveis pela condução da política”.

“Como foi dito anteriormente, se faz necessário a criação de uma legislação específica sobre a desapropriação de imóveis rurais que desrespeitam a preservação dos recursos naturais, independentemente de sua classificação cadastral.

A política de reforma agrária poderia ser executada através de uma parceria entre as instituições envolvidas com o tema, no que diz respeito: educação, prevenção e fiscalização ambiental. Entendemos que é de fundamental importância a implantação de um programa de conscientização ecológica para toda a comunidade rural”.

“Não acho que a Política de Reforma Agrária desrespeite a variável ambiental. Ao contrário, basta uma análise mais detalhada para vermos que as Leis, Normas, Determinações, entre outras, a todo momento citam e cobram respeito à Legislação Ambiental. Paralelamente, verificamos uma preocupação do Incra, já há alguns anos, em melhorar a qualidade dos seus documentos (Laudos, relatórios, planos, etc..) em relação à dimensão ambiental.

O que ocorre é que não podemos analisar a Dimensão Ambiental nos Projetos de Reforma Agrária de maneira isolada. É preciso levar em consideração todo um contexto político, social e econômico nos quais este processo ocorre. A pergunta deveria ser: o que poderia ser feito para que a Política Agrícola (se ela de fato existisse) respeitasse a variável ambiental?

Sinceramente, não acredito que o fato de uma família de agricultores ser selecionada e assentada em um PA automaticamente a transforme em ‘destruidores da natureza’ como muitos ambientalistas tendem a fazer. Como toda agricultura familiar, os assentados sofrem com uma completa falta de estrutura (assistência técnica, créditos em quantidade e qualidade, infra-estrutura, educação, saúde, transporte, etc...). Que os levam, em alguns casos, a terem ações depredatórias.

Porém, é inegável que, com todos estes problemas é imperativo que o programa de reforma agrária continue e avance, até mesmo para uma melhor qualidade ambiental no rural brasileiro. Tenho até uma sugestão a fazer em relação a este fato. Que tal uma pesquisa para analisar o que estas famílias impactavam em termos ambientais antes de serem assentadas. Para tanto, seria necessário pesquisar onde elas estavam e em que condições econômico-sociais, bem como com quais perspectivas. Estou certo que descobriríamos que o impacto nas áreas de reforma agrária causadas por estas mesmas famílias, no máximo, seriam iguais aos que elas causavam nas periferias das cidades, às margens das rodovias ou nos minifúndios que dividiam com outros familiares, porém, nos PA’s, elas passam a ter uma nova perspectiva”.

“O processo de licenciamento ambiental deveria ser utilizado como ferramenta de gestão ambiental. Deve ser criada uma mentalidade ambiental desde a obtenção da terra até a implantação e consolidação dos assentamentos. Os técnicos do Incra deveriam ser capacitados na área ambiental; a assistência técnica deveria ser integral e assumida por técnicos do Incra capacitados para tal e não realizada através de terceirização do serviço. O Incra deveria deixar de pensar em números de famílias assentadas e se preocupar com qualidade dos assentamentos já criados. Os órgãos ambientais deveriam ser mais estruturados para corresponder a demanda dos assentamentos. A seleção dos assentados deveria ser feita com mais rigor para que o programa atendesse realmente os agricultores sem terra e não expropriados das cidades sem experiência em agricultura familiar.

Tentando melhorar a gestão ambiental esforços estão sendo realizados para implementar uma estrutura mínima de gestão ambiental, com equipe multidisciplinar visando ações de educação ambiental, monitoramento e licenciamento ambiental. Foram descentralizados recursos financeiros para serem utilizados em recuperação de áreas degradadas em PA’s”.

“Mas também a nossa legislação ambiental é confusa e não leva em consideração as peculiaridades regionais fugindo da realidade e se tornando impraticável. Some-se a isso, a enraizada cultura imediatista e a ignorância quanta à temática do desenvolvimento sustentável por parte dos assentados, dos gestores locais, e também dos técnicos que lidam com a questão agrária e ambiental”.

“Em primeiro lugar que se destinasse recurso financeiro suficiente para esse objetivo. Somente legislação já sabemos que não é suficiente. Devemos entender que desde alguns anos, os assentamentos não vêm sendo implantados de forma sistematizada, o que dificulta a implementação de ações voltadas para o meio ambiente já na criação do PA. O ideal seria o assentamento feito pelo Incra acompanhado ‘in loco’ com os órgãos ambientais, os quais promoveriam oficinas de trabalho com os assentados sobre o tema, evitando, de início, as depredações oriundas da falta de conhecimento da legislação ambiental e da própria falta de presença dos órgãos ambientais no campo. A educação ambiental é uma ação que todos acreditam ser fundamental no processo, mas infelizmente está deixada de lado”.

“De várias maneiras, citando entre elas: capacitação dos nossos técnicos quanto à questão ambiental e inserir nas metas físicas das Superintendências o licenciamento dos projetos”.

“Que na obtenção ou aquisição de terras seja efetivamente levado em consideração a capacidade de suporte da área do projeto, separando-se as áreas de reserva legal de APPs e mantendo um número de pessoas compatíveis a capacidade de produção auto sustentável. Que sejam capacitados técnicos do Incra no tocante às questões ambientais; equipar o Incra em equipamentos, estrutura física, pessoal e recursos financeiros”.

“Resolver os problemas do item 15<sup>85</sup> acima. Agora como? Depende dos administradores, é só quererem”.

“Em primeiro lugar é necessário assegurar a prestação de serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental aos assentados. Sem a presença dos agentes facilitadores é impossível estabelecer a implantação da gestão ambiental com sucesso. É importante também garantir a capacitação dos técnicos para as questões ambientais”.

“O Incra deveria agregar em seus produtos a questão ambiental e principalmente ter um sistema de informações que permita contabilizar todos os programas que existem, seus resultados. Falta planejamento participativo da instituição com objetivos, metas, indicadores, responsáveis, cronograma, etc. Falta o envolvimento dos assentados no processo de licenciamento (a 289 permite, mas ninguém usa). Educação ambiental em todos os níveis desde os funcionários até os assentados – sociedade, professores... Na questão do licenciamento alguns gargalos devem ser eliminados (prazos, certidão da prefeitura, Iphan, etc.). Definir atribuições, pelo menos, seria bom”.

“Cumprir fielmente a legislação ambiental”.

“Capacitação de técnicos do Incra em geral, capacitação de dirigentes do Incra na questão ambiental e capacitação de técnicos e dirigentes das Oemas na questão agrária e política de assentamento”.

Equipe ambiental de trabalho definida. Até um mês atrás a área ambiental era apenas um ‘Subgrupo de Regularização Ambiental’. Agora é um Setor de Meio Ambiente e Recursos Naturais, no entanto, na SR-04 ainda não foi estruturado. Não temos equipe técnica definida, pois a questão ambiental não é considerada uma prioridade.

Procuradoria Jurídica efetiva. Não temos apoio da Procuradoria Jurídica que não acha necessário ter um Procurador específico para tratar e estudar as questões ambientais dos Projetos de Assentamento”.

“Eu acho que o que deve ser trabalhado é o fortalecimento das instituições para trabalhar nisso. E o que inclui nesse fortalecimento? Técnicos que entendam de questões ambientais; técnicos que sejam propositivos em como solucionar o problema e que essas instituições incorporem algum dinamismo, por exemplo: estabelecimento de parcerias, captação de recursos externos, cooperação técnica, lancem editais para a contratação de assistência técnica. O Incra já faz isso, concordo, mas não faz isso tão efetivamente na área ambiental, para manejo, para recuperação de área degradada, para manejo não madeireiro, então não faz isso. Então acho que é levar, pegar o que ele já tem de bom, que é os cursos pré formatados, as metodologias de elaboração dos projetos de desenvolvimento do assentamento e incorporar a questão do meio ambiente e, principalmente, a questão florestal lá dentro. Então, eu acho

---

<sup>85</sup> O ‘Item 15’ referido nesse trecho trata-se da seguinte pergunta do questionário para asseguradores ambientais: “Quais são os maiores problemas/gargalos que dificultam o processo de melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos dessa Superintendência”?

que o que mais poderia ser feito não é mais no âmbito da escala de mudança da política em si. Mas sim a gente conseguir implementar as linhas. Porque é uma política que tem diretrizes muito gerais. É você transformar, muitas vezes, três palavras de uma diretriz ou duas frases de uma diretriz, num grande programa, num projeto de governo para uma região, articular a sociedade civil com outras instituições de governo, como essa proximidade que está tendo agora Ibama, Incra, MMA, eu acho que essa idéia que tinha que ser trabalhada nas instituições federais”.

“- Discutir que tipo de benefícios ou subsídios a gente pode ter no sentido de que a preservação e a gestão ambiental sejam vistas como elemento diferenciador para os beneficiários. E então não ver simplesmente aquilo como a obrigação legal, mas que tipo de incentivo a gente pode ter para que uma gestão ambiental seja efetiva e não fique somente no aspecto contemplativo da obrigação legal.

- A redefinição de alguns focos de atuação do Incra também pode ter o efeito de respeitar a variável ambiental. Ainda hoje nós temos alguns problemas de a instituição estar atuando em áreas de fragilidade ambiental como, por exemplo, na mata atlântica e em algumas áreas do bioma amazônico. É preciso um melhor planejamento.

- Ter uma resposta mais efetiva dos órgãos ambientais e do Incra. Uma resposta mais rápida às demandas e uma resposta mais rápida nos trâmites administrativos também podem ajudar bastante.

- Ter um processo massivo de capacitação, educação e conscientização ambiental”.

“Na Política de Reforma Agrária está prevista a questão ambiental, mas ela nunca é priorizada. Acho que é porque a demanda dos assentamentos é tão grande, é muita gente para ser assentada. E é o que gera número e gera crédito político para o governo também. Eu acho que quando os assentados estão organizados, tem um certo nível de organização social, eles mesmos por si fazem a coisa acontecer. Ou então chega uma organização não-governamental ou o movimento social para ajudar, aí eles mesmos conseguem fazer a gestão ambiental. Agora se deixa na mão do órgão gestor, nunca acontece a política ambiental na reforma agrária. Acho que essa questão é muito nova, vai demorar muito para a gente ver os projetos de assentamento funcionando com as áreas de preservação permanente e reserva legal implantadas.

Se o TAC fosse implementado já seria um avanço muito grande. O fato de não ter o licenciamento ambiental já esbarrou na questão do crédito, então isso foi um motivo para o pessoal se reunir e decidir fazer alguma coisa. Agora é preciso ver o que está sendo feito, porque o processo de licenciamento ambiental englobaria tudo isso: o planejamento do assentamento, onde que vai ser a estrada, onde que vai ser a reserva, onde que vai ser desmatado e onde não vai ser.

Agora trabalhar isso nas instituições envolvidas também é complicado, porque a renovação do quadro dos servidores é muito lenta. Então com a renovação do quadro, o pessoal já entra com uma visão mais harmônica da questão ambiental, mas com o pessoal mais antigo que foi formado naquela visão de só desmatar e plantar, fica difícil de mudar esse paradigma”.

“Tem que ver a vocação da área para receber uma atividade dessa de assentamento de reforma agrária. O respeito ao lugar, o conhecimento das características ambientais, o compromisso com a recuperação devem ser internalizações das questões ambientais dentro do planejamento. Enquanto as outras áreas não pensarem colocando a questão ambiental dentro, elas só terão problemas no desenvolvimento de suas atividades, comprometendo até a efetiva possibilidade de elas virem a acontecer”.

“Além dos projetos, das ampliações da Resex, ampliação dos PDAs, ampliação de uma assessoria técnica de fato com capacidade de estar trabalhando de forma ambientalmente sustentável, há um elemento que nós temos tentado discutir que poderia ser uma saída para garantir renda para que as pessoas pudessem fazer a preservação ambiental. Esse elemento seria a constituição de fundos de compensação ambiental, ou seja, um pagamento, uma renda pelo serviço ambiental prestado pela agricultura familiar como um todo. Por exemplo: a preservação da APP para os agricultores, em muitos casos, significa uma área a menos, não é como uma área grande que você pode variar de área. Essa é uma cobrança, é uma demanda grande que nós temos da nossa base. Eles querem preservar, mas como eles têm aquele padrão de produção que precisa de uma área maior, fica difícil não romper com os limites das áreas de preservação. Porque eles acham que, por mais que precisem preservar, acaba fazendo falta para o processo produtivo. Então nesse sentido a gente tem conversado, porque a sociedade tem que compreender o significado, por exemplo, da agricultura familiar em deixar pequenas parcelas de terras para preservar os mananciais e então remunerar por esse serviço. Por que na verdade, o agricultor deixa de ter um espaço para produzir, o que é um custo para ele, mas o fato de ele preservar uma nascente é um lucro para toda a sociedade. Então como compensar isso? A gente tem feito muitos debates, acha que precisa avançar nesse tipo de entendimento, nesse tipo de compreensão e, não só na política de reforma agrária, mas na política mesmo articulada com todos os órgãos, pode ser um instrumento importante de preservação com garantia de renda para a agricultura familiar”.

“Primeiro, o plano de reforma agrária deveria prever somente a arrecadação de áreas já abertas. Áreas como florestas, áreas com biodiversidade não deveriam ser, em regra, distribuídas para reforma agrária. Nesses casos de ocupação de áreas já abertas, os assentamentos deveriam ser vistos como pólos, como potenciais difusores de recuperação de áreas degradadas, de forma que gere renda, recuperando área degradada.

Outro ponto está relacionado a essa discussão sobre índices de produtividade e critérios /indicadores para o cumprimento da função social. Se a reforma agrária é um instrumento para dar uma nova destinação a terra é importante que os elementos que constituem essa função social sejam determinantes para a obtenção de terras para política agrária e ambiental. Dessa forma, o elemento ambiental ecológico deveria ser um fator determinante também para definição das áreas prioritárias.

O cumprimento da legislação ambiental é um critério para a função social. Assim quem não cumpre essa legislação, a rigor não cumpre com a função social. Então, aquela propriedade, embora possa ser do ponto de vista econômico produtiva, pode não cumprir a sua função social. O cumprimento da legislação ambiental passa a ser um indutor ou um deflator, um redutor da produtividade. Dessa forma, a política de reforma agrária não vai concorrer com a legislação ambiental. Pelo contrário, ela vai estimular a conservação ambiental.

Eu acho que teve um esforço, durante esse último governo, de articular os órgãos voltados a questão de gestão territorial, principalmente o Ibama e o Incra. Acho que teve algum esforço. E o caminho é esse. Você ter cada vez mais uma inter-relação entre esses dois órgãos: um fundiário e outro ambiental. Ao fim os dois tratam de gestão do território, de planejamento do uso do território, de sustentabilidade do homem sobre a terra. Mas os dois não têm uma agenda comum no DNA das instituições. Entretanto, as coisas são correlacionadas. Se você pegar o regimento do Incra e o do Ibama, você vai ver que tem coisas ali muito interligadas. Poderia fundir esses órgãos, o Ibama e o Incra. Criar um órgão de gestão territorial socioambiental, onde todo o programa de reforma agrária entra dentro de uma lógica de recuperação, sustentabilidade. Eu acho que isso aí é uma discussão e não deveria ser exatamente uma proposta fechada. É preciso pensar em quais são os caminhos, os procedimentos para a articulação dessas agendas”.

- “1. O órgão gestor do Programa de Reforma Agrária (Incrá) obedecer a legislação e criar assentamento somente após a LP.
2. Instalar as famílias nos lotes, somente após a elaboração do PDA e as atividades operacionais, tais como aplicação de crédito, obras etc. e somente após a expedição da LIO pelo órgão competente.
3. O órgão ambiental (OEMAs ou Ibama) e Incra desenvolverem Programa de Educação Ambiental nos assentamentos.
4. O Incra desenvolver parcerias, ou mesmo destinar orçamento suficiente para recuperação de áreas degradadas nos PAs, em especial, Reserva Legal e APP.
5. Maior envolvimento dos órgãos ambientais na fiscalização de práticas criminosas nos assentamentos (crimes ambientais).

Entendo que as propostas de desenvolvimento dos assentamentos devem contemplar projetos que visem a compatibilização da conservação dos recursos naturais e a geração de renda. Nesse sentido fica difícil generalizar qual a proposta para um assentamento, pois o desenvolvimento sustentável depende de várias variáveis tais como, localização, região, nível de escolaridade das famílias, entre outras”.

“A questão ambiental é ainda muito recente no Brasil, onde as prioridades de um país em desenvolvimento estão voltadas para a saúde, educação, emprego, segurança... e meio ambiente. Considero que as questões são tratadas apenas no discurso, por que está na moda. Ainda somos muito egoístas, limitados e com a visão de que os recursos naturais são infinitos. A Política de Reforma Agrária só será uma realidade se for tratada com seriedade e planejamento, envolvendo todos os atores de uma maneira transparente e ética, desde a sua concepção inicial.

Sugiro que o Governo Federal articule os seus ministérios mais estratégicos para implantar a Reforma Agrária no Brasil, buscando a harmonia do homem com ambiente, resgatando a sua cidadania”.

“A) Usar a ferramenta – PES: Planejamento Estratégico Situacional – a partir do método de Carlos Mattos, tal como já foi simulado em forma de treinamento em 1995, promovido pelo Incra em Anápolis (GO);

B) Estudar diversas contribuições e experiências contidas nos trabalhos apresentados no Concurso Literário “História do Incra” promovido em outubro/2005;

C) Capacitar servidores em recursos naturais, seus aspectos sócio-biológicos de qualidade de vida, para que, posteriormente, ao realizar vistorias e avaliações de imóveis rurais, os mesmos levem em consideração em seus relatórios a viabilidade e as recomendações de uso destes recursos de forma sustentável;

D) A partir daqueles resultados, outra equipe estabelecerá linhas de prioridade de atendimento conforme a política do Incra, considerando as particularidades socioambientais.

E) Finalmente, com a visualização dos resultados em mapas e gráficos, os produtos seriam submetidos a uma audiência pública da qual sairiam as diretrizes a serem cumpridas pelos diferentes segmentos da sociedade;

F) Observação Final:

Os itens de “A” a “E” não obedecem necessariamente a uma linearidade, podendo possuir um caráter simultâneo”.

“Se houver uma maneira da gente sobreviver sem mexer na floresta, seria bom demais”.

“Mas, a gente tem que pensar na nossa segurança. Se for preservar do jeito que o governo quer, que fome a gente não ia passar”!

“Apoio às iniciativas, como a que o documento (...) “Ações para o Plano de Gestão Ambiental Incra/Sergipe – SR/23” reflete (...) e que as chefias da Superintendência jamais tiveram nem a consideração de responder.

Insistência na prioridade de reconhecimento e correção do passivo ambiental, sobretudo pela assistência técnica”.

“Acho que o Conama deveria rever o Projeto Básico a ser apresentado pelo Incra, aos órgãos ambientais, visto que, tende mais para um estudo de impacto ambiental do que para uma viabilidade técnica, econômica e social em áreas de assentamento que no nosso caso já se encontram antropizadas”.

“Desapropria de quem tem, dá para quem não tem, mas não dá condições não adianta”.

“O governo gasta dinheiro à toa, não aplica direito e ajuda pouco”.

“1) Deveria ser feito uma seleção de áreas condizente com a realidade de cada Região, respeitando-se a aptidão, a tradição e o costume dos agricultores que habitam a área, sendo que as medidas a serem tomadas garantam a sustentabilidade das famílias e respeitando-se os fatores ambientais.

2) Através de Criação de Unidades de Conservação, sendo explorada racionalmente a matéria prima, garantindo assim, desenvolvimento da área, geração de emprego e renda, beneficiando a todos e assim gerando desenvolvimento da região”.

“- Parceria Governo/Sociedade

- Educação ambiental
- Fiscalização permanente nas áreas
- Participação efetiva dos Órgãos pertinentes na esfera Estadual e Federal
- Recursos suficientes e permanentes
- Técnicos qualificados e em quantidade compatível
- No ensino médio, espaço para a matéria (medida a ter resultados a longo prazo)

O Incra tem o encargo de oferecer Assistência Técnica aos parceiros, visando basicamente, a produção, produtividade, crédito e comercialização das explorações agrícolas. Torna-se muito pesado assumir os encargos da preservação ambiental, diante dos recursos escassos, pessoal em número reduzido, além da preocupação para cumprimento das metas. Terá que haver convênios ou parcerias para atacar esta questão de suma importância.

Queremos destacar a grande preocupação do Incra atualmente em atacar o problema ambiental, no caso de PE, o esforço concentrado com estes trabalhos”.

“Enquanto o governo não olhar para o pequeno produtor, não der condições de trabalho, o desmatamento vai continuar. Porque o povo precisa comer”.

“Que tem que melhorar tem, mas eu não sei o que pode ser feito. Tem que ser da consciência de cada um, cada um fazer a sua parte. Uma vez alguém estava jogando lixo numa grota e eu fui falar. Aí a pessoa disse que não adiantava deixar de fazer, porque todo mundo faz”.

“Se não houver uma política que dê condições para o homem viver e preservar, ele não vai poder preservar. Muitas vezes a gente é impossibilitado de preservar, porque não tem outras condições de viver”.

“De forma geral, deve ser dada a devida prioridade política a esta questão, pois ainda acho que as lideranças políticas da reforma agrária têm feito muito discurso para poucas ações práticas.

As "metas" de nº de PA's e de famílias assentadas não podem ignorar às exigências ambientais. Deve-se garantir recursos financeiros e recursos humanos necessários à real demanda de regularização ambiental atual dos PA's. Necessitamos de serviços cartográficos e topográficos específicos para a área ambiental, da execução dos PRA's e/ou PDA's de todos os PA's, pelo Incra.

O Incra só deveria emitir o Auto de Imissão de Posse e criar um Projeto de Assentamento quando já tivesse sido emitida a Licença Prévia, pois esta é a verdadeira função da LP, inclusive respeitando as possíveis condicionantes impostas; mas, infelizmente, não é isto que vem ocorrendo.

O Incra, antes de passar o crédito de fomento ou qualquer benefício inicial para as famílias, ou antes de se referenciar em qualquer nº de famílias, deveria ter já concluído o PDA do assentamento, pois é este plano que vai definir a proposta de parcelamento (nº possível de famílias), as áreas de PP e de RL, e as explorações mais adequadas à capacidade de uso dos solos.

O Incra também deveria exigir, na prática, que todos os técnicos de Ates (hoje temos técnicos praticamente em todos os PA's do Paraná) cumprissem com o compromisso assumido, pelo programa de Ates, de também executar a orientação e educação ambiental aos assentados.

Os órgãos ambientais têm que também entender as características específicas dos assentamentos, e que não podem tratá-los como "grandes propriedades", mesmo o Incra sendo o proprietário de toda a área (no nosso caso o IAP-Instituto Ambiental do Paraná já avançou muito nisto, mas ainda alguns setores do órgão não entenderam esta diferença). Consideramos também que os órgãos ambientais deveriam multar os assentados infratores, regularmente instalados no PA, e não a sociedade (Incra), pois a maioria das infrações são causadas pelos assentados, e os mesmos ficam livres de qualquer ônus.

E com os assentamentos deveria ser exigido, na prática, o cumprimento da legislação ambiental pela família assentada, sob pena de ser expulso do lote. Antes, é claro, deveríamos garantir um amplo processo de educação ambiental em todos os PA's”.

## APÊNDICE B

### ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

#### **B1. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) - roteiro 1**

- 1) Antes do lançamento da Agenda Ambiental “Terra que te quero verde” havia no órgão alguma ação voltada para a questão ambiental?
- 2) Quais foram os fatos motivadores para a elaboração da Agenda Ambiental “Terra que te quero verde”? Quais das ações previstas nessa agenda foram implantadas?
- 3) Do que estava previsto no Plano de Gestão ambiental do Incra, o que realmente foi implementado?
- 4) Para quando está prevista (ou já aconteceu) a revisão desse Plano?
- 5) Como foi o processo de formulação e aprovação da Resolução Conama 289/01?
- 6) Os assentamentos, criados por meio do Banco da Terra, do Crédito Fundiário ou do Programa Cédula da Terra, são submetidos ao processo de licenciamento ambiental previsto na Resolução Conama 289/01?
- 7) Como foi o processo de elaboração do TAC? Quais foram os fatores motivadores?
- 8) Por que os órgãos estaduais de meio ambiente ou alguns de seus representantes não participaram do processo inicial para a assinatura do TAC?
- 9) Como está o andamento das ações específicas do TAC: que avanços foram obtidos e como tem sido a participação das instituições envolvidas para o cumprimento do mesmo?
- 10) Quais são as principais dificuldades encontradas na implantação do TAC?
- 11) O processo de licenciamento ambiental está conduzindo a uma melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos? Justifique.
- 12) Há muitos assentamentos sem Reserva Legal Averbada? O que será feito para compensar esse passivo ambiental? A partir de quando o Incra passou a preocupar-se de fato em averbar as áreas de Reserva Legal?
- 13) Como está o andamento das ações para a implementação dos Projetos de Recuperação e Conservação dos Recursos Naturais?
- 14) Qual foi o aporte de recursos previstos em 2005 e 2006 para a execução desses projetos? Quanto foi realmente liberado em 2005 e 2006?
- 15) A Base de Dados do Módulo Ambiental do Sipra já está sendo alimentada?
- 16) Quantos assentamentos aproximadamente já têm seus dados ambientais devidamente sistematizados?
- 17) Como fica a área ambiental na nova estrutura, tanto na sede como nas Superintendências Regionais?
- 18) Quais são as maiores dificuldades para a Gestão Ambiental na Política de Reforma Agrária?
- 19) O que poderia ser feito para que a Política de Reforma Agrária respeitasse de fato a variável ambiental? Como esta poderia ser trabalhada no Incra, nos órgãos ambientais e nos assentamentos?

**B2. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) - roteiro 2**

- 1) Quais são as principais atividades desenvolvidas no Incra/Sede no que se refere à questão ambiental dos assentamentos?
- 2) Como tem sido a participação das instituições envolvidas para o cumprimento do TAC?
- 3) Quais são as principais dificuldades encontradas na implantação do TAC?
- 4) O processo de licenciamento ambiental está conduzindo a uma melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos?
- 5) Como está o andamento das ações para a implementação dos Projetos de Recuperação e Conservação dos Recursos Naturais?
- 6) Quais são as maiores dificuldades para a Gestão Ambiental na Política de Reforma Agrária?
- 7) O que poderia ser feito para que a Política de Reforma Agrária respeitasse de fato a variável ambiental? Como esta poderia ser trabalhada no Incra, nos órgãos ambientais e nos assentamentos?

**B3. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama)**

- 1) O Ibama participou do processo de elaboração do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta para o licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária? Caso tenha participado, como foi esse processo?
- 2) Que avanços foram obtidos após a assinatura do TAC?
- 3) Como tem sido a participação das instituições envolvidas no cumprimento do mesmo, em especial a participação do Ibama?
- 4) Quais são as principais dificuldades encontradas na implantação do TAC?
- 5) Que atividades são desenvolvidas pelo Ibama no que se refere à questão ambiental dos assentamentos de reforma agrária?
- 6) O processo de licenciamento ambiental está conduzindo a uma melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos?
- 7) O que poderia ser feito para que a Política de Reforma Agrária respeitasse de fato a variável ambiental? Como esta poderia ser trabalhada nas instituições envolvidas?

**B4. Ministério do Meio Ambiente (MMA) – roteiro 1**

- 1) Como foi o processo de formulação e aprovação da Resolução Conama 289/01?
- 2) Que fatores dificultaram a avaliação da Resolução Conama 289/01 (conforme previsto em seu art.15), que teve ser prorrogada primeiramente pela Resolução 318/02 e posteriormente pela Resolução 356/04?
- 3) Em que fase se encontra esse processo de avaliação da Resolução Conama 289/01?
- 4) Em 2003 e entre 2004/2005, foram disponibilizados pelo MMA questionários sobre a Resolução Conama 289/01 para os órgãos estaduais de meio ambiente. Por que não foram

disponibilizados também questionários para que as Superintendências Regionais do Inbra respondessem?

- 5) Como foi o processo de elaboração do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta? Quais foram os fatos motivadores?
- 6) Por que os órgãos estaduais de meio ambiente ou alguns de seus representantes não participaram do processo inicial para a assinatura do TAC?
- 7) Como está o andamento das ações específicas do TAC: que avanços foram obtidos e como tem sido a participação das instituições envolvidas no cumprimento do mesmo?
- 8) Quais são as principais dificuldades encontradas na implantação do TAC?
- 9) Que atividades são desenvolvidas pelo MMA no que se refere ao licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária?
- 10) Além do licenciamento, há outras ações sendo implementadas pelo MMA que estejam relacionadas à questão ambiental dos assentamentos de reforma agrária?
- 11) O processo de licenciamento ambiental está conduzindo a uma melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos?
- 12) O que poderia ser feito para que a Política de Reforma Agrária respeitasse de fato a variável ambiental? Como esta poderia ser trabalhada nas instituições envolvidas?

#### **B5. Ministério do Meio Ambiente (MMA) – roteiro 2**

- 1) Como foi o processo de elaboração do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta? Quais foram os fatos motivadores?
- 2) Que avanços foram obtidos após a assinatura do TAC?
- 3) Como tem sido a participação das instituições envolvidas no cumprimento do mesmo, em especial a participação do MMA?
- 4) Quais são as principais dificuldades encontradas na implantação do TAC?
- 5) O processo de licenciamento ambiental está conduzindo a uma melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos?
- 6) Há atividades sendo implementadas pelo Departamento de Articulação Institucional (DAI) relacionadas à questão ambiental dos assentamentos de reforma agrária?
- 7) O que poderia ser feito para que a Política de Reforma Agrária respeitasse de fato a variável ambiental? Como esta poderia ser trabalhada nas instituições envolvidas?

#### **B6. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)**

- 1) Como foi o processo de formulação e aprovação da Resolução Conama 289/01?
- 2) Por que os assentamentos criados por meio do Banco da Terra, do Crédito Fundiário ou do Programa Cédula da Terra não estão sendo submetidos ao processo de licenciamento ambiental previsto na Resolução Conama 289/01?
- 3) Como foi o processo de elaboração do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta? Quais foram os fatos motivadores?
- 4) Que avanços foram obtidos após a assinatura do TAC?

- 5) Como tem sido a participação das instituições envolvidas no cumprimento do mesmo, em especial a participação do MDA?
- 6) Quais são as principais dificuldades encontradas na implantação do TAC?
- 7) Que atividades são desenvolvidas pelo MDA no que se refere à questão ambiental dos assentamentos de reforma agrária?
- 8) O processo de licenciamento ambiental está conduzindo a uma melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos?
- 9) O que poderia ser feito para que a Política de Reforma Agrária respeitasse de fato a variável ambiental? Como esta poderia ser trabalhada nas instituições envolvidas?

### **B7. Instituto Socioambiental (ISA)**

- 1) Como tem sido a participação do ISA no que se refere à questão ambiental dos assentamentos de reforma agrária?
- 2) De um modo geral, como tem sido a relação entre o movimento ambientalista e o movimento social de luta pela reforma agrária?
- 3) O processo de licenciamento ambiental está conduzindo a uma melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos?
- 4) O que poderia ser feito para que a Política de Reforma Agrária respeitasse de fato a variável ambiental? Como esta poderia ser trabalhada nas instituições envolvidas?

### **B8. Movimento social (Contag e MST)**

- 1) Quando a questão ambiental começou a ser trabalhada no movimento e como se deu esse processo?
- 2) Há algum departamento ou coordenação dentro da estrutura do movimento social que trabalha especificamente com a temática ambiental?
- 3) Que atividades são atualmente desenvolvidas com os assentados e/ou acampados no que se refere à questão ambiental?
- 4) Que resultados têm sido alcançados?
- 5) Quais são as principais dificuldades encontradas ao trabalhar essa temática com os assentados e/ou acampados?
- 6) Há outras atividades na área ambiental que o movimento pretende futuramente desenvolver com esse público?
- 7) O movimento participou do processo de discussão para a elaboração da Resolução Conama 289?
- 8) Qual é a opinião do movimento sobre o processo atual de licenciamento dos assentamentos?
- 9) De um modo geral, a forma como a questão ambiental está sendo trabalhada na implementação da reforma agrária representa um entrave para a realização dessa política?
- 10) O que poderia ser feito para que a Política de Reforma Agrária respeitasse de fato a variável ambiental?

## APÊNDICE C

### QUESTIONÁRIOS APLICADOS NA PESQUISA

#### **C1. Questionário para os agrônomos do Incra que trabalham com obtenção de terras**

FAVOR marcar um 'X' nas respostas das questões objetivas.

'SR' significa 'SEM RESPOSTA' - quando não puder responder, não souber da resposta ou preferir não responder, favor assinalar esse item.

1) As infrações à legislação ambiental observadas nas fazendas vistoriadas e registradas nos Laudos Agrônomicos de Fiscalização estão sendo comunicadas ao órgão ambiental competente?

( ) 1.Não            ( ) 2.Sim            ( ) 3. SR

2) Nesta Superintendência, houve casos de desapropriação por descumprimento da função social no que se refere **apenas** à utilização inadequada dos recursos naturais disponíveis e do desrespeito à preservação do meio ambiente (Inciso II, Art.186 da Constituição Federal/88)?

( ) 1.Não            ( ) 2.Sim            ( ) 3. SR

3) Você considera que as leis agrárias vigentes são suficientes para que um imóvel possa ser desapropriado em decorrência **somente** da utilização inadequada dos recursos naturais disponíveis e do desrespeito à preservação do meio ambiente?

( ) 1.Não            ( ) 2.Sim            ( ) 3. SR

Em caso negativo, o que está faltando? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4) No cálculo do Valor Total do Imóvel (VTI), tem sido aplicado algum fator para a desvalorização no preço das terras em função da degradação ambiental (erosão, desmatamento em áreas de preservação permanente ou reserva legal, cursos d'água poluídos e/ou assoreados...)?

( ) 1.Não            ( ) 2.Sim            ( ) 3. SR

5) As benfeitorias (pastagens, currais, pomares, casas...) localizadas em APP (Áreas de Preservação Permanente) e RL (Reserva Legal) estão sendo pagas ao proprietário?

1.Não       2.Sim       3. SR

6) Nos últimos 5 anos, foram implantados assentamentos em áreas de mata primária na Floresta Amazônia, na Mata Atlântica e no Pantanal Mato-Grossense?

1.Não     2.Sim     3. Na área da Superintendência não têm esses biomas     4. SR

7) Quando a propriedade a ser desapropriada não tem Reserva Legal Averbada, como é feita a avaliação da mesma? O proprietário é penalizado por isto?

---

---

---

---

8) O que poderia ser feito para que a Política de Reforma Agrária respeitasse de fato a variável ambiental? Como esta poderia ser trabalhada no Incra, nos órgãos ambientais e nos assentamentos?

---

---

---

---

---

---

Observações (favor incluir nas linhas abaixo qualquer informação adicional que julgar pertinente):

---

---

---

---

NOTA: As informações aqui relatadas serão utilizadas na elaboração de trabalho de cunho científico, visando à conclusão do curso de Mestrado em Gestão Ambiental e Políticas Públicas, no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

**MUITO OBRIGADA PELA SUA VALIOSA CONTRIBUIÇÃO!**

## C2. Questionário para os asseguradores ambientais do Inera

FAVOR marcar um 'X' nas respostas das questões objetivas

'SR' significa 'SEM RESPOSTA' - quando não puder responder, não souber da resposta ou preferir não responder, favor assinalar esse item.

1) Quais ações são desenvolvidas atualmente pela Superintendência no que se refere à questão ambiental?

- 1. Solicitação de Licenças Ambientais para os assentamentos
- 2. Recuperação de áreas degradadas nos assentamentos
- 3. Atividades de educação ambiental para as famílias assentadas
- 4. Solicitação de Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos
- 5. Incentivo à adoção de sistemas agroecológicos: agricultura orgânica, agrofloresta....
- 6. Outras atividades (especificar quais): \_\_\_\_\_
- 7. SR

2) Quantos técnicos atuam na área ambiental da Superintendência? (favor especificar a formação profissional de cada um).

---



---



---



---

3) Há algum convênio, termo de cooperação técnica e/ou projetos na área ambiental sendo desenvolvidos em parceria com outras instituições, inclusive com os órgãos ambientais?

1. Não                       2. Sim                       3. SR

Quais são e com quais instituições? \_\_\_\_\_

---



---



---

4) Para a obtenção do licenciamento ambiental, os procedimentos adotados seguem a Resolução Conama 289/01 ou há uma legislação estadual específica?

1. Resolução do Conama                       2. Legislação ambiental estadual.                       3. SR  
Qual? \_\_\_\_\_

5) Você considera que a realização do Licenciamento Ambiental tem levado a uma melhoria efetiva da qualidade ambiental dos assentamentos de reforma agrária?

- ( ) 1. Não                      ( ) 2. Sim                      ( ) 3. SR

Favor justificar a resposta? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

6) Em que fase da obtenção de terras ou criação do assentamento a Licença Prévia tem sido expedida?

- ( ) 1. Antes da Avaliação do Imóvel  
 ( ) 2. Após a Avaliação do Imóvel e Antes da Imissão de posse  
 ( ) 3. Após a Imissão de Posse e antes da Portaria de Criação do Assentamento  
 ( ) 4. Após a Portaria de Criação do Assentamento  
 ( ) 5. SR

7) Em qual das fases abaixo, você considera que o Incra já deveria ter obtido a Licença Prévia?

- ( ) 1. Antes da Avaliação do Imóvel  
 ( ) 2. Após a Avaliação do Imóvel e Antes da imissão de posse  
 ( ) 3. Após a Imissão de Posse e antes da Portaria de Criação do Assentamento  
 ( ) 4. Após a Portaria de Criação do Assentamento  
 ( ) 5. SR

8) Em termos percentuais, quanto (aproximadamente) dos condicionantes estabelecidos nas Licenças Ambientais a Superintendência tem conseguido cumprir?

- ( ) 0%      ( ) 0,1-25%      ( ) 25-50%      ( ) 50-75%      ( ) 75-100%      ( ) SR

9) Favor complete o quadro abaixo com os dados atuais:

(LP – Licença Prévia / LIO – Licença de Instalação e Operação)

Nº de assentamentos com LP Expedidas em validade	
Nº de assentamentos com LP já vencidas e sem expedição de LIO	
Nº de assentamentos com LIO Expedidas em validade	
Nº de assentamentos com LIO vencidas e não renovadas	
Nº de assentamentos sem licença	
Nº de licenças (LP, LIO ou outras) em que não foram cumpridos os condicionantes	

OBS: Se houver algum tipo de licença diferenciada, favor especificar nas linhas em branco.

10) Quanto ao impacto ambiental, como você classifica um assentamento de reforma agrária implantado para 70 famílias numa área de 1500 ha, com 40% de vegetação nativa, com 2 nascentes e 3 cursos de água perenes?

- ( ) 1. Baixo impacto ambiental  
 ( ) 2. Médio impacto ambiental  
 ( ) 3. Alto impacto ambiental  
 ( ) 4. SR

11) Tendo em vista o reduzido tamanho da área para produção agropecuária, você acha que a legislação ambiental deveria ser menos restritiva para os assentados?

- ( ) 1. Não                      ( ) 2. Sim                      ( ) 3. SR

Por quê? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

12) Há casos de denúncia sobre (se houver, quantos casos aproximadamente nos últimos doze meses?):

- ( ) 1. Exploração ilegal de madeira \_\_\_\_\_  
 ( ) 2. Carvoarias sem licença \_\_\_\_\_  
 ( ) 3. Utilização ilegal das áreas de Reserva Legal e de APP \_\_\_\_\_  
 ( ) 4. Desmate sem autorização \_\_\_\_\_  
 ( ) 5. Outros \_\_\_\_\_  
 ( ) 6. SR

Que providências estão sendo tomadas? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

13) Como você classifica a atuação da Superintendência no que tange à área ambiental?

- ( ) 1. Ótima      ( ) 2. Boa      ( ) 3. Regular      ( ) 4. Ruim      ( ) 5. Péssima      ( ) 6. SR

14) Como tem sido o relacionamento da Superintendência com os órgãos ambientais?

- ( ) 1. Ótima      ( ) 2. Boa      ( ) 3. Regular      ( ) 4. Ruim      ( ) 5. Péssima      ( ) 6. SR

15) Quais são os maiores problemas/gargalos que dificultam o processo de melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos dessa Superintendência?

- 1. Falta de recursos orçamentários para a atuação nos assentamentos
- 2. Pouco diálogo entre o Incra e o órgão licenciador
- 3. Morosidade do Incra em apresentar a documentação exigida para o licenciamento
- 4. Morosidade por parte dos órgãos ambientais na expedição das licenças
- 5. Não cumprimento por parte do Incra dos condicionantes previstas nas licenças ambientais
- 6. Baixa qualificação dos técnicos do Incra no que se refere ao Meio Ambiente
- 7. Baixa qualificação dos técnicos dos órgãos ambientais para trabalhar com a questão ambiental nos assentamentos de reforma agrária
- 8. Falta de recursos humanos no Incra para tratar da questão ambiental dos assentamentos
- 9. Falta de recursos humanos no Órgão ambiental para tratar da questão ambiental dos assentamentos
- 10. Falhas na documentação e nos estudos ambientais exigidos para requerimento das licenças
- 11. Ausência do Incra nos assentamentos
- 12. Ausência do Órgão ambiental nos assentamentos
- 13. Falta de comprometimento dos assentados com a questão ambiental
- 14. Falta de atividades de educação ambiental nos assentamentos
- 15. Condição precária dos assentados que abre caminho para práticas ambientalmente predatórias: extração ilegal de madeira, queimadas e carvoarias sem licença....
- 16. Baixa prioridade política para a questão ambiental dos assentamentos
- 17. Pouca eficácia da atuação dos órgãos ambientais diante das denúncias de degradação ambiental
- 18. Outros (especificar): \_\_\_\_\_
- 19. SR

16) O que poderia ser feito para que a Política de Reforma Agrária respeitasse de fato a variável ambiental? Como esta questão pode ser trabalhada no Incra, nos órgãos ambientais e nos assentamentos?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

O espaço abaixo é livre para você descrever alguma(s) experiência(s) exitosa(s) na área ambiental que vem sendo desenvolvida em qualquer assentamento de vossa Superintendência?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Observações (favor incluir aqui qualquer outra informação que julgar pertinente):

---

---

---

---

---

NOTA: As informações aqui relatadas serão utilizadas na elaboração de trabalho de cunho científico, visando à conclusão do curso de Mestrado em Gestão Ambiental e Políticas Públicas, no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

**MUITO OBRIGADA PELA SUA VALIOSA CONTRIBUIÇÃO!**

### C3. Questionário para os servidores dos órgãos ambientais

FAVOR marcar um 'X' nas respostas das questões objetivas.

'SR' significa 'SEM RESPOSTA' - quando não puder responder, não souber da resposta ou preferir não responder, favor assinalar esse item.

1) O órgão está emitindo licenças ambientais para projetos de assentamento de reforma agrária?

( ) 1.Não      ( ) 2.Sim.      ( ) 3. SR      Caso afirmativo, desde que ano? \_\_\_\_\_

2) O órgão está emitindo licenças ambientais para outros projetos agropecuários?

( ) 1.Não      ( ) 2.Sim.      ( ) 3. SR      Caso afirmativo, desde que ano? \_\_\_\_\_

Para que tipo de projetos? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3) Na tabela abaixo, favor inserir os valores cobrados para a emissão das licenças ambientais em assentamentos de reforma agrária, os prazos para expedição das licenças após o requerimento e o prazo de validade das mesmas?

<b>Tipo de Licença</b>	<b>Taxa (R\$)</b>	<b>Prazos de expedição</b>	<b>Prazos de Validade</b>
Licença Prévia – LP			
Licença de Instalação e Operação – LIO			

OBS: Se houver algum tipo de licença diferenciada, favor especificar nas linhas em branco.

4) De um modo geral, como está a qualidade dos estudos ambientais apresentados pelo Incra para requerimento das licenças?

( ) 1.Ótima      ( ) 2.Boa      ( ) 3.Regular      ( ) 4.Ruim      ( ) 5. Péssima      ( ) 6.SR

5) Em qual das fases<sup>86</sup> abaixo, você considera que o Incra já deveria ter obtido a Licença Prévia?

- ( ) 1. Antes da Avaliação do Imóvel  
 ( ) 2. Após a Avaliação do Imóvel e Antes da imissão de posse  
 ( ) 3. Após a Imissão de Posse e antes da Portaria de Criação do Assentamento  
 ( ) 4. Após a Portaria de Criação do Assentamento  
 ( ) 5. SR

6) Antes da expedição das licenças, o órgão tem realizado vistorias técnicas nos assentamentos a serem licenciados?

- ( ) 1. Não                                      ( ) 2. Em todos os casos                      ( ) 3. Na maioria dos casos  
 ( ) 4. Na minoria dos casos                ( ) 5. SR

7) Após a expedição das licenças, em quantos por cento dos assentamentos (aproximadamente) o órgão ambiental está fazendo algum acompanhamento para averiguar o cumprimento dos condicionantes previstos na licença?

- ( ) 0%      ( ) 0,1-25%      ( ) 25-50%      ( ) 50-75%      ( ) 75-100%      ( ) SR

8) Houve algum caso de suspensão da licença ambiental para assentamentos de reforma agrária por falta de cumprimento dos condicionantes?

- ( ) 1. Não                      ( ) 2. Sim. Quantos? \_\_\_\_\_                      ( ) 3. SR

9) Você considera que a realização do Licenciamento Ambiental tem levado a uma melhoria efetiva da qualidade ambiental dos assentamentos de reforma agrária?

- ( ) 1. Não                      ( ) 2. Sim                      ( ) 3. SR

Favor justificar a resposta? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

<sup>86</sup> Avaliação do imóvel consiste na fase em que os técnicos vão realizar os levantamentos necessários para determinar o valor a ser pago ao proprietário. Essa fase é antecedida pela vistoria preliminar em que os técnicos verificam a viabilidade do imóvel e verificam se o imóvel deve ser desapropriado.

Imissão de Posse é a fase em que o Juiz determina a transferência da posse para o INCRA. Em geral, nessa fase os assentados já entram para dentro da fazenda.

Portaria de Criação do Assentamento é a fase em que se oficializa a criação do assentamento e dá início a várias ações para implantação do assentamento.

10) No que tange aos assentamentos de reforma agrária, há casos de denúncia sobre (se houver quantos casos aproximadamente nos últimos doze meses):

- ( ) 1. Exploração ilegal de madeira \_\_\_\_\_
- ( ) 2. Carvoarias sem licença \_\_\_\_\_
- ( ) 3. Utilização ilegal das áreas de Reserva Legal e de APP \_\_\_\_\_
- ( ) 4. Desmate sem autorização \_\_\_\_\_
- ( ) 5. Outros \_\_\_\_\_
- ( ) 6. SR

Que providências estão sendo tomadas? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

11) Como você classifica a atuação deste órgão ambiental no que tange aos aspectos ambientais dos assentamentos de reforma agrária?

- ( ) 1. Ótima      ( ) 2. Boa      ( ) 3. Regular      ( ) 4. Ruim      ( ) 5. Péssima      ( ) 6. SR

12) Como tem sido o relacionamento deste órgão com o Incra?

- ( ) 1. Ótima      ( ) 2. Boa      ( ) 3. Regular      ( ) 4. Ruim      ( ) 5. Péssima      ( ) 6. SR

13) Quanto ao impacto ambiental, como você classifica um assentamento de reforma agrária implantado para 70 famílias numa área de 1500 ha, com 40% de vegetação nativa, com 2 nascentes e 3 cursos de água perenes?

- ( ) 1. Baixo impacto ambiental
- ( ) 2. Médio impacto ambiental
- ( ) 3. Alto impacto ambiental
- ( ) 4. SR

14) Tendo em vista o reduzido tamanho da área para produção agropecuária, você acha que a legislação ambiental deveria ser menos restritiva para os assentados?

- ( ) 1. Não      ( ) 2. Sim.      ( ) 3. SR      Por quê? \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

15) Quais os maiores problemas/gargalos que dificultam o processo de melhoria da qualidade ambiental dos assentamentos de reforma agrária nas áreas de jurisdição desse órgão?

- 1. Falta de recursos orçamentários para a atuação nos assentamentos
- 2. Pouco diálogo entre o Incra e o órgão licenciador
- 3. Morosidade do Incra em apresentar a documentação exigida para o licenciamento
- 4. Morosidade por parte do órgão ambiental na expedição das licenças
- 5. Não cumprimento por parte do Incra dos condicionantes previstos nas licenças ambientais
- 6. Baixa qualificação dos técnicos do Incra no que se refere ao Meio Ambiente
- 7. Baixa qualificação dos técnicos do órgão ambiental para trabalhar com a questão ambiental nos assentamentos de reforma agrária
- 8. Falta de recursos humanos no Incra para tratar da questão ambiental dos assentamentos
- 9. Falta de recursos humanos no órgão ambiental para tratar da questão ambiental dos assentamentos
- 10. Falhas na documentação e nos estudos ambientais exigidos para requerimento das licenças
- 11. Ausência do Incra nos assentamentos
- 12. Ausência do órgão ambiental nos assentamentos
- 13. Falta de comprometimento dos assentados com a questão ambiental
- 14. Falta de atividades de educação ambiental nos assentamentos
- 15. Condição precária dos assentados que abre caminho para práticas ambientalmente predatórias: extração ilegal de madeira, queimadas e carvoarias sem licença....
- 16. Baixa prioridade política para a questão ambiental dos assentamentos
- 17. Pouca eficácia da atuação do órgão ambiental diante das denúncias de degradação ambiental
- 18. Outros (especificar): \_\_\_\_\_
- 19. SR



#### C4. Questionário para os assentados

Nome Completo:			Nome do assentamento:	
Idade:	Sexo:	Escolaridade:	Religião:	Naturalidade:
Número do lote:	Área do lote:	Tempo que a família reside no assentamento:	Nº de residentes no Lote:	

1) Qual é a origem da família antes de ser assentada? (especificar o município, o Estado e a Região) 1.( )

1. Mesmo município do assentamento  
 2. Outro município mas no mesmo Estado do assentamento \_\_\_\_\_  
 3. Outro Estado mas na mesma Região do assentamento \_\_\_\_\_  
 4. Outra Região \_\_\_\_\_  
 5. SR (sem resposta)

2) Qual era o trabalho anterior do(a) chefe de família? (especificar o cargo/função) 2.( )

1. Trabalhador(a) rural. Cargo ou função: \_\_\_\_\_  
 2. Trabalhador(a) urbano. Cargo ou função: \_\_\_\_\_  
 3. Desempregado(a). Quanto tempo? \_\_\_\_\_  
 4. Outro \_\_\_\_\_  
 5. SR

3) Antes de ser assentado há quanto tempo conhecia a região (bioma) onde se localiza o assentamento? 3.( )

1. Não conhecia  
 2. Menos de 1 ano  
 3. De 1 ano a 5 anos  
 4. De 5 a 10 anos  
 5. Mais de 10 anos  
 6. SR

4) É o primeiro ocupante deste lote? 4.( )

1. Não Quantas famílias já o ocuparam antes? \_\_\_\_\_  2. Sim.  3. SR

5) Participa de alguma associação, cooperativa, sindicato, conselho ou movimento social?

1. Não  2. Sim. Qual? \_\_\_\_\_  3. SR 5.( )

6) Dê uma nota de 0 a 10 para o grau de sua participação na organização coletiva que participa? \_\_\_\_\_ 6.( )

7) Há no assentamento alguma produção coletiva? 7.( )

1.Não       2.Sim (especificar área e cultura/criação)\_\_\_\_\_  3.SR

8) Que tipo de práticas de cultivo (ou criação) desenvolve-se no lote:

- Agricultura:

- |   |          |
|---|----------|
| <input type="checkbox"/> 1. Compra de sementes em lojas agropecuárias   | 8.1.( )  |
| <input type="checkbox"/> 2. Aquisição de sementes de vizinhos   | 8.2.( )  |
| <input type="checkbox"/> 3. Própria produção de sementes  | 8.3.( )  |
| <input type="checkbox"/> 4. Recebe as sementes de Ong/governo...  | 8.4.( )  |
| <input type="checkbox"/> 5. Uso de sementes transgênicas  | 8.5.( )  |
| <input type="checkbox"/> 6. Uso de plantadeiras e colheitadeiras  | 8.6.( )  |
| <input type="checkbox"/> 7. Plantio e colheita manual   | 8.7.( )  |
| <input type="checkbox"/> 8. Uso de arado e grade aradora com trator   | 8.8.( )  |
| <input type="checkbox"/> 9. Uso de arado com tração animal  | 8.9.( )  |
| <input type="checkbox"/> 10. Adubação química   | 8.10.( ) |
| <input type="checkbox"/> 11. Adubação orgânica  | 8.11.( ) |
| <input type="checkbox"/> 12. Adubação verde   | 8.12.( ) |
| <input type="checkbox"/> 13. Rotação de culturas  | 8.13.( ) |
| <input type="checkbox"/> 14. Plantio consorciado  | 8.14.( ) |
| <input type="checkbox"/> 15. Plantio em sistema de agrofloresta   | 8.15.( ) |
| <input type="checkbox"/> 16. Aplicação de agrotóxicos   | 8.16.( ) |
| <input type="checkbox"/> 17. Combate de pragas e doenças com métodos alternativos   | 8.17.( ) |
| <input type="checkbox"/> 18. Capina manual  | 8.18.( ) |
| <input type="checkbox"/> 19. Aplicação de herbicidas  | 8.19.( ) |
| <input type="checkbox"/> 20. Colheita manual  | 8.20.( ) |
| <input type="checkbox"/> 21. Uso de colheitadeira   | 8.21.( ) |
| <input type="checkbox"/> 22. Uso de métodos de conservação do solo<br>(curva de nível, terraceamento, plantio direto na palha...) | 8.22.( ) |

- Pecuária

- |  |          |
|--|----------|
| <input type="checkbox"/> 23. Uso de remédios convencionais nos animais<br>(vermífugos, carrapaticidas, antibiótico...) | 8.23.( ) |
| <input type="checkbox"/> 24. Uso de remédios homeopáticos nos animais  | 8.24.( ) |
| <input type="checkbox"/> 25. Aplicação de vacinas  | 8.25.( ) |
| <input type="checkbox"/> 26. Monta natural   | 8.26.( ) |
| <input type="checkbox"/> 27. Monta controlada  | 8.27.( ) |
| <input type="checkbox"/> 28. Inseminação artificial  | 8.28.( ) |
| <input type="checkbox"/> 29. Outros _____  | 8.29.( ) |
| <input type="checkbox"/> 30. SR  | 8.30.( ) |

Descrever o modo como caça, pesca, extrae produtos da floresta e explora madeira

---



---



---

9) Quais foram as fontes de renda da família nos últimos 12 meses?

**marcar com (\*) se for apenas produção para a subsistência  
enumerar as três principais fontes de renda**

1. Não    2.Sim    3.SR

- |                          |   |             |
|--------------------------|---|-------------|
| <input type="checkbox"/> | 1. agricultura (culturas/ área)_____            | 9.1.(    )  |
| <input type="checkbox"/> | 2. pecuária (criações/ área)_____               | 9.2.(    )  |
| <input type="checkbox"/> | 3. extrativismo (espécies/ área)_____           | 9.3.(    )  |
| <input type="checkbox"/> | 4. exploração madeireira (espécies/área)_____   | 9.4.(    )  |
| <input type="checkbox"/> | 5. caça (espécies) _____                        | 9.5.(    )  |
| <input type="checkbox"/> | 6. pesca (espécies)_____                        | 9.6.(    )  |
| <input type="checkbox"/> | 7. garimpo (tipo) _____                         | 9.7.(    )  |
| <input type="checkbox"/> | 8. prestação de serviço no campo (tipo)_____    | 9.8.(    )  |
| <input type="checkbox"/> | 9. prestação de serviço na cidade (tipo) _____  | 9.9.(    )  |
| <input type="checkbox"/> | 10. artesanato (tipo) _____                     | 9.10.(    ) |
| <input type="checkbox"/> | 11. pensão ou aposentadoria                     | 9.11.(    ) |
| <input type="checkbox"/> | 12. bolsa-família ou algum outro benefício_____ | 9.12.(    ) |
| <input type="checkbox"/> | 13. Outros _____                                | 9.13.(    ) |
| <input type="checkbox"/> | 14. SR  | 9.14.(    ) |

10) Que forma de mão-de-obra utiliza?

- |                          |                |             |
|--------------------------|----------------|-------------|
| <input type="checkbox"/> | 1. Familiar    | 10.1.(    ) |
| <input type="checkbox"/> | 2. Assalariada | 10.2.(    ) |
| <input type="checkbox"/> | 3. Eventual    | 10.3.(    ) |
| <input type="checkbox"/> | 4. Outra _____ | 10.4.(    ) |
| <input type="checkbox"/> | 5. SR          | 10.5.(    ) |

11) Em relação ao atendimento das necessidades básicas da família, a renda familiar é: 11.(    )

- |                          |                                   |                          |                                |
|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 1. Suficiente sem gerar excedente | <input type="checkbox"/> | 2. Suficiente e gera excedente |
| <input type="checkbox"/> | 3.Insuficiente                    | <input type="checkbox"/> | 4.SR                           |

12) Recebeu algum financiamento nos últimos 12 meses?

- |                          |  |             |
|--------------------------|--|-------------|
| <input type="checkbox"/> | 1. Pronaf (especificar a modalidade) _____ | 12.1.(    ) |
| <input type="checkbox"/> | 2. Outro (Prodex, Profloresta...)_____     | 12.2.(    ) |
| <input type="checkbox"/> | 3. Não                                     | 12.3.(    ) |
| <input type="checkbox"/> | 4. SR                                      | 12.4.(    ) |

13) Em relação à qualidade de vida que a família tinha antes de ser assentada, a situação atual é: 13.( )

1. Igual a anterior  2. Melhor que a anterior

3. Pior que a anterior  4.SR

14) Recebe algum tipo de assistência técnica? 14.( )

1.Não  2.Sim. Quem presta? \_\_\_\_\_  3. SR

15) Qual é a qualidade desta assistência técnica? 15.( )

1.Ótima  2.Boa  3.Regular  4.Ruim  5.Péssima  6.SR

16) Já receberam alguma visita do órgão estadual ambiental ou do Ibama? 16.( )

1.Não  2.Sim.  3. SR

17) Tem conhecimento da legislação ambiental sobre as áreas de preservação permanente e reserva legal?

1.Não  2.Sim  3. Parcialmente  4. SR 17.( )

18) Tendo em vista a escala de notas abaixo, dê uma nota de 0 a 10 para a situação do Meio Ambiente do lote?

\_\_\_\_\_ 18.( )

**Nota 10:** significa que há uma preservação das áreas protegidas por lei, uma utilização sem desperdício dos recursos naturais, o sistema de produção agropecuário não causa poluição (solo, água e ar), não há erosão dos solos e não há caça e nem pesca predatória.

**Notas de 1 a 9:** situações intermediárias.

**Nota 0:** significa um Meio Ambiente totalmente poluído e degradado.

19) Tendo em vista a mesma escala de notas acima, dê uma nota de 0 a 10 para a situação do Meio Ambiente do assentamento como um todo?

\_\_\_\_\_ 19.( )

- 20) Quais das atividades abaixo acontecem no lote ou no assentamento nos últimos doze meses?  
1.Não 2.Sim 3.SR

Atividades	1. Lote	2. Assentamento	
1.Desmatamento para posterior exploração agropecuária <b>com</b> autorização do órgão ambiental			20.1.1.( ) 20.1.2.( )
2.Desmatamento para posterior exploração agropecuária <b>sem</b> autorização do órgão ambiental			20.2.1.( ) 20.2.2.( )
3.Exploração de madeira <b>com</b> autorização do órgão ambiental			20.3.1.( ) 20.3.2.( )
4.Exploração de madeira <b>sem</b> autorização do órgão ambiental			20.4.1.( ) 20.4.2.( )
5. Carvoarias <b>com</b> autorização do órgão ambiental			20.5.1.( ) 20.5.2.( )
6. Carvoarias <b>sem</b> autorização do órgão ambiental			20.6.1.( ) 20.6.2.( )
7. Queimadas <b>com</b> autorização do órgão ambiental			20.7.1.( ) 20.7.2.( )
8. Queimadas <b>sem</b> autorização do órgão ambiental			20.8.1.( ) 20.8.2.( )
9. Caça de animais silvestres <b>com</b> autorização do órgão ambiental			20.9.1.( ) 20.9.2.( )
10. Caça de animais silvestres <b>sem</b> autorização do órgão ambiental			20.10.1.( ) 20.10.2.( )
11. Pesca em época proibida (de piracema)			20.11.1.( ) 20.11.2.( )
12. Pesca nas épocas permitidas pelo órgão ambiental			20.12.1.( ) 20.12.2.( )

21) Qual percentual do lote estava desmatado quando o Sr(a) chegou no lote? \_\_\_\_\_ 21.( )

22) Qual percentual do lote está desmatado hoje? \_\_\_\_\_ 22.( )

23) Quando chegaram na área como era a disponibilidade de animais para caça e pesca e de madeiras de lei em relação a hoje?

1. Hoje tem menos \_\_\_\_\_ 23.( )  
 2. Hoje tem mais \_\_\_\_\_  
 3. Não houve mudança \_\_\_\_\_  
 4. SR

24) Já reflorestou alguma parte do lote? 24.( )

- 1.Não       2.Sim. Quantos hectares? \_\_\_\_\_       3. SR

25) Há algum tipo de atividade de educação ambiental no assentamento? 25.( )

- 1.Não       2.Sim. Quem promove? \_\_\_\_\_       3. SR

26) Daqui uns 10 anos, o(a) Sr(a) pretende estar vivendo com sua família neste lote? 26.( )

- 1.Não       2.Sim.       3. SR

27) Na sua opinião, qual das características abaixo deveria ter uma boa propriedade para ser objeto de reforma agrária?

1. Toda com mata preservada 27.( )  
 2. Com pastagem implantada em parte e outra parte com mata preservada  
 3. Uma parte desmatada (terreno limpo) e outra parte com mata preservada  
 4. Toda desmatada (terreno limpo)  
 5. SR

28) Você considera importante deixar uma área do lote ou do assentamento para preservação ambiental? 28.( )

- 1.Não       2.Sim.       3. SR

Por que? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

29) O que poderia ser feito para melhorar a situação do Meio Ambiente do assentamento (pelos assentados e pelas instituições governamentais) ?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Observar nos lotes visitados:**

30) Tem reserva legal averbada? 30.( )

- 1.Não       2.Sim.       3. SR

31) Situação das áreas de preservação permanente e da reserva legal: 31.( )

- 1.Preservada                       2. Pouco degradada                       3. Muito degradada  
 4. Totalmente degradada                       5.SR

32) Destino do lixo: 32.( )

- 1. Queimado
- 2. Enterrado
- 3. Coletado pela prefeitura
- 4. Coleta seletiva pela prefeitura
- 5. Jogado em terreno baldio
- 6. Outros \_\_\_\_\_
- 7. SR

33) Destino da água servida: 33.( )

- 1. Fossa séptica
- 2. Jogado diretamente no curso d'água
- 3. Tratado antes de ser lançado em cursos d'água
- 4. Despejado em céu aberto
- 5. Outros \_\_\_\_\_
- 6. SR

34) Destino do dejetos do banheiro: 34.( )

- 1. Fossa séptica
- 2. Jogado diretamente no curso d'água
- 3. Tratado antes de ser lançado em cursos d'água
- 4. Despejado em céu aberto
- 5. Outros \_\_\_\_\_
- 6. SR

35) Destino dos efluentes das criações de animais: 35.( )

- 1. Jogado diretamente nos cursos d'água
- 2. Tratado antes de ser lançado em cursos d'água
- 3. Outros \_\_\_\_\_
- 4. SR

36) Destino das embalagens de agrotóxicos: 36.( )

- 1. Queimadas
- 2. Tríplice lavagem e devolução nos pontos de coleta
- 3. Enterradas
- 4. Outros \_\_\_\_\_
- 5. SR

37) Presença de assoreamento: 37.( )

- 1.Não       2.Sim.       3. SR

38) Presença de erosão: 38.( )

- 1.Não       2.Laminar       3. Sulcos       4. Voçoroca       5. SR

39) Indícios de contaminação da água: 39.( )

- 1.Não       2.Sim.       3. SR

Observações:

---

---

---

---

---

NOTA: As informações aqui relatadas serão utilizadas na elaboração de trabalho de cunho científico, visando à conclusão do curso de Mestrado em Gestão Ambiental e Políticas Públicas, no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

**MUITO OBRIGADA PELA SUA VALIOSA CONTRIBUIÇÃO!**