

Impactos Locais e Questões Ambientais: As Experiências dos Assentamentos Rurais da Reforma Agrária Brasileira

Roseni Aparecida de Moura

Universidade Federal de Viçosa – UFV – MG/Brasil

roseamoura@yahoo.com.br

José Ambrósio Ferreira Neto

Universidade Federal de Viçosa – UFV – MG/Brasil

Ambrosio@ufv.br

Manoel Pereira de Andrade

Escola Superior Agrária do Instituto Politécnico de Bragança, Portugal –

andradem@ipb.pt



Colóquio Ibérico de Estudos Rurais
Cultura, Inovação e Território

Coloquio Ibérico de Estudios Rurales
Cultura, Innovación y Territorio

Coimbra, Portugal

Outubro / Octubre 23-25, 2008

Comunicação apresentada no VII CIER – Cultura, Inovação e Território

Resumo

A partir da Constituição de 1988, a reforma agrária passou a ser considerada no Brasil como agente propulsor da preservação ambiental e também de recuperação de áreas degradadas, ficando os assentamentos rurais sujeitos a licenciamento ambiental para sua implementação. Com relação aos assentamentos rurais é importante destacar que reflete um modelo de política pública que envolve questões sociais, econômicas e ambientais sobre formas de apropriação e uso da terra. Desta forma, o presente trabalho abordará temáticas atinentes às questões ambientais, principalmente, relacionando aspectos legais, potencialidades e limitações da legislação ambiental brasileira, bem como os impactos locais e ambientais do processo de criação de assentamentos rurais no Brasil, sobretudo, considerando as experiências do Estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: (reforma agrária, assentamentos rurais, meio ambiente)

1. Reforma Agrária e questões ambientais: a política de implantação de assentamentos rurais como fator de preservação ambiental

A concentração de terras nas mãos de uma minoria no Brasil tem razões históricas e a luta pela reorganização fundiária envolve aspectos econômicos, políticos e sociais. A questão fundiária atinge os interesses de grande parte da população brasileira, representada pelos grandes e pequenos agricultores, pecuaristas, trabalhadores rurais e os sem-terra. Implementar uma reforma agrária que seja socialmente justa e economicamente viável é dos maiores desafios do Brasil. Segundo VEIGA: “*A modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vista a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola é a definição mais usual de reforma agrária*” (1981:07). Destaca, ainda, que a reforma agrária só se coloca, verdadeiramente, como uma exigência social presente em um país, ou regiões, em que exista uma grande massa de lavradores com dificuldades de acesso a propriedade da terra. Assim, este tipo de situação ganhou força social, baseada na idéia de que a terra deve pertencer a quem a trabalha. Em outras palavras, deve-se priorizar aquele que dá uma destinação econômica, uma função social à propriedade. Deste modo, mais do que atendendo às necessidades econômicas e sociais, estar-se-ia respeitando a Constituição Federal Brasileira de 1988, que designa exatamente tais determinações.

Nesta perspectiva MEDEIROS (2003) faz uma importante contextualização na luta pela terra na reforma agrária brasileira. Para a teórica essa luta começou já com o processo de ocupação do território pelos portugueses, mas pode-se dizer que há um marco na exclusão de acesso a terra, quando é abolida a escravidão, pois até essa época (1888) ocupava-se a terra e pedia-se ao Imperador o título da mesma. Quando acabou o tráfico de escravos, resolveu-se mudar esse regime de propriedade. Com a ameaça dos escravos virarem proprietários rurais, o regime passou a ser de compra e não mais de posse.

Nesta óptica MARTINS (2004, p.12) acrescenta que... “*é inócua discutir a questão agrária sem situá-la como incontornável questão residual da solução que no passado, a sociedade brasileira deu a questão do escravismo*”. Assim, a questão agrária pode ser vista como uma pendência na história do Brasil.

MEDEIROS (2003) acrescenta ainda que no final dos anos 40 e início dos anos 50, os conflitos por terra se intensificaram em diversos pontos do país, começaram a aparecer na imprensa e a serem

conhecidos pela sociedade. No final dos anos 1950, surgiram as ligas camponesas do nordeste que impulsionaram a luta pela reforma agrária brasileira, sem contar o papel da Igreja Católica que neste contexto vinha apresentando propostas de como deveria ser a reforma agrária.

Já no final dos anos 70, os conflitos no campo se intensificaram e, mesmo com as repressões, começaram as ocupações que deram origem a diversos movimentos sociais em prol da luta pela terra sendo o principal o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra).

Na atualidade a reforma agrária vem sendo feita pontualmente por meio de implementação de *assentamentos rurais* e vale ressaltar que sua implementação é um tipo de política pública que, de um modo geral, está atrelada à necessidade de controlar e atenuar a violência dos conflitos sociais no campo, e, também, de gerar uma reorganização fundiária, em benefício de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra.

Considerados como projetos públicos, os assentamentos rurais representam, ainda, uma gama de interesses e relações de poder das classes envolvidas. E sua criação envolve a concepção de como deve ser gerada a propriedade agrícola para os agricultores rurais. Para tanto é necessário que estes projetos públicos busquem a sustentabilidade social, ambiental e econômica.

Os assentamentos rurais se caracterizam ainda por serem áreas “reformadas” onde os trabalhadores rurais podem reconstruir suas vidas a partir do controle do meio de produção terra, não ficando mais subordinados à condição de meros vendedores de força de trabalho, num contexto onde a modernização da agricultura não gera empregos para todos e impede o acesso à terra, uma vez que esta se constitui cada vez mais em objeto da especulação capitalista. A implantação de assentamentos de reforma agrária constitui uma nova oportunidade para melhoria da qualidade de vida das famílias sem terra. Neste local (assentamento) intensifica-se a busca para obtenção de maiores oportunidades acesso à educação, saúde, moradia e créditos para produzir.

A reforma agrária, ao longo dos anos, vem abrangendo em sua área de competência diferentes assuntos e abordagens. Atualmente, uma nova realidade foi inserida neste contexto, a preocupação com temas relacionados às questões ambientais, tendo em vista a implementação de ações ambientais nos projetos de assentamentos. Assim, a partir da constituição Brasileira de 1988 passa a ser uma das principais questões de grandes necessidades dos assentamentos rurais, no âmbito das exigências do Estado, no que diz respeito ao processo de construção da reforma agrária, a adequação à legislação ambiental, de caráter federal e estadual, como condição para serem implementados. Sendo necessário dessa forma à obtenção do licenciamento ambiental.

Desta maneira, a legislação vigente atribui ao programa de reforma agrária e de criação dos assentamentos rurais um papel importante no processo de recuperação e conservação ambiental.

1.2 - Legislação Ambiental e o processo de Reforma Agrária

Em 1997 deu-se início no Brasil as discussões sobre os procedimentos referentes ao licenciamento ambiental para áreas destinadas à reforma agrária. No âmbito federal surgiu a resolução 237 do

CONAMA¹ (O Conselho Nacional do Meio Ambiente) que formalizava a exigência do licenciamento ambiental para diversas atividades, inclusive as referentes ao programa de Reforma agrária.

Em Minas Gerais, as preocupações relacionadas com as questões ambientais nos assentamentos rurais de reforma agrária, foram inicialmente expressas pela Deliberação Normativa 44 do Conselho de Política Ambiental (COPAM), de novembro de 2000. Esta deliberação implicava numa obrigatoriedade dos assentamentos rurais do Estado a se submeterem ao licenciamento ambiental às exigências do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM. Ou seja, passou a ser exigência no processo formal e jurídico do programa de reforma agrária, sobretudo, a política de implementação de assentamentos rurais e a adequação à legislação ambiental vigente.

Abaixo encontram-se os quadros 1 e 2, que possibilitam ao leitor uma idéia simplificada da organização e distribuição, bem como, as funções dos órgãos responsáveis pelas questões ambientais brasileira. Já o terceiro quadro diz respeito ao ordenamento da concessão de licenças necessárias a implantação dos assentamentos, demonstrando de que maneira essas licenças interferem em todo o processo.

Quadro 1 – Órgãos públicos responsáveis pela proteção do meio ambiente

Órgãos	Função
CSMA (Conselho Superior do Meio Ambiente)	Órgão superior com a função de assessorar o Presidente da República
CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente)	Órgão consultivo e deliberativo. Estabelece as normas gerais que devem ser seguidas por todos os estados e municípios. Sendo que estes (estados e municípios) podem elaborar normas supletivas e complementares;
IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis)	Órgão executor com função de fazer cumprir as normas criadas pelo CONAMA, além de atuar junto aos órgãos estaduais estabelecendo punições a quem desrespeita a legislação ambiental;

Fonte: Dados elaborados pelos autores

Quadro 2 - Órgãos seccionais: órgãos estaduais que cuidam do cumprimento da legislação federal em Minas Gerais:

Órgãos	Função
COPAM (Conselho Estadual de Política Ambiental)	Responsável pela elaboração e fiscalização das normas e padrões ambientais do Estado e concessão de licenças ambientais.
IEF (Instituto Estadual de Florestas),	Responsável pelas licenças ambientais relacionadas às atividades agrícolas, pecuárias e florestais.
FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente)	Cuida das atividades industriais, minerais e de infra-estrutura.

Fonte: Dados elaborados pelos autores

¹ É o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90. Maiores informações disponível em: <http://www.mma.gov.br/conama>.

Quadro 3 - Processo requerido aos assentamentos rurais para o Licenciamento Ambiental

Licença Prévia (LP)	Concedida na fase preliminar do planejamento dos projetos de assentamento (diz respeito á localização, concepção e viabilidade ambiental); A concessão da LP permite medir e parcelar as terras;
Licença de Instalação (LI)	Nesta fase de licenciamento os órgãos responsáveis pelo meio ambiente avaliam as exigências legais para implementação do assentamento. Após a concessão desta licença poderá ocorrer o parcelamento do assentamento e o recebimento dos créditos advindos do processo de reforma agrária.
Licença de Operação Corretiva (LOC):	Licença que autoriza a implantação dos projetos de assentamento de reforma agrária de acordo com as especificações constantes do Projeto Básico, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes. Após sua concessão os assentamentos são considerados aptos a desenvolverem as atividades para os quais foram implementados.

Fonte: Dados elaborados pelos autores

As licenças retratadas no quadro 3 são sucessivas, ou seja, enquanto não for concedida a primeira as outras ficam impedidas.

Assim, a partir dos quadros acima apresentados, o leitor pode perceber o quão burocrático e demorado, além de oneroso, é o processo de licenciamento ambiental imposto aos assentamentos da reforma agrária brasileira, haja vista, que em certa medida os licenciamentos estão sujeitos a aprovação tantos de órgãos no âmbito federal e estadual da legislação brasileira.

1.3 - Assentamentos Rurais: potencialidades e limitações da legislação ambiental

Uma das maiores limitações para a implementação de assentamentos rurais da reforma agrária brasileira na atualidade está relacionado às questões ambientais. No que diz respeito à legislação ambiental a que os assentamentos rurais estão sujeitos, é possível levantar algumas desconformidades e dificuldades formais.

Existem desta maneira duas questões pertinentes que podem se inserir neste debate: a primeira relacionada ao desgaste ambiental das terras utilizadas para Reforma Agrária Brasileira e a segunda ao peso da legislação ambiental sobre os assentamentos.

Considerando a primeira perspectiva é preciso ressaltar que os maiores problemas ambientais existentes nos assentamentos rurais brasileiros foram provocados em momento anterior à constituição dos assentamentos, refletindo um longo processo de destruição ambiental que, muitas vezes, contou com apoio do próprio poder público. Tal situação, entretanto, não isenta o INCRA² (Instituto Nacional de

² O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é uma autarquia federal criada pelo Decreto n. 1.110, de 9 de julho de 1970 com a missão prioritária de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de

Colonização à Reforma Agrária) e os assentamentos, das responsabilidades formais pela recuperação do passivo ambiental existente nas áreas.

A esse respeito argumentam FERREIRA NETO e DOULA (2006):

“... Dessa Forma, a DN 44 é potencialmente boa, mas impõe constrangimentos e restrições ao processo de criação e consolidação dos assentamentos, principalmente por que o próprio Estado e seus agentes não estão preparados para entender a realidade desses projetos. O assentamento não é uma “intervenção no meio ambiente”, ou melhor, e sim, mas em áreas já há muito antropizadas. São raros os casos de assentamentos onde existem áreas intocadas, não por causa de ação dos assentados, mas por que o Incra herdou verdadeiros micos ambientais.” (FERREIRA NETO e DOULA 2006, p.306).

Ainda que a legislação ambiental se apresente valorosa em termos do reconhecimento da natureza como um valor a ser preservado e conservado, condição inclusive da perpetuação das atividades agrícolas, reflete certo atraso do Estado na condição de suas políticas públicas, uma vez que transfere para si próprio e para as famílias assentadas os custos da recuperação ambiental de área que foram degradadas pela irresponsabilidade do latifúndio.

Se por um lado, a de se considerar que a legislação ambiental brasileira vigente em seu ponto formal traz benefícios, sobretudo relacionados à preservação ambiental, por outro lado, não se pode negar que os processos exigidos aos projetos de assentamentos implicam uma morosidade e um desgaste muito grande aos beneficiários da reforma agrária. Isso porque como demonstrado anteriormente há uma burocracia e uma lentidão imposta pelos órgãos responsáveis à liberação das licenças ambientais, considerando que as exigências formais são advindas tanto do poder federal, quanto do poder estadual.

Com isso, é preciso debater, que tipo de mudança ocorrera na implementação dos assentamentos rurais a partir da obrigatoriedade do licenciamento ambiental, sobretudo, as que dizem respeito à agilidade deste processo, haja vista que quanto mais demorado for todo este procedimento de implementação, famílias ficarão morando debaixo de barracas de lona (uma vez que não se pode construir a moradia definitiva enquanto não houver a liberação do licenciamento ambiental e conseqüentemente o parcelamento da terra), sem condições mínimas de infra-estrutura. Para um maior esclarecimento, segue-se abaixo uma tabela que demonstra os principais pontos críticos das Deliberações Normativas que regulamentam estas questões legais em Minas Gerais.

Quadro 4 – Potencialidades e Limitantes das Deliberações Normativas

Deliberação Normativa 44	Deliberação Normativa 88
<ul style="list-style-type: none">• Loteamento só poderia ser feito após concessão de todas as licenças ambientais;• Os assentados/beneficiários não poderiam trabalhar a terra;• Entraves na liberação de crédito.	<ul style="list-style-type: none">• Estabelece possibilidade do loteamento acontecer após a Licença Prévia;• Os assentados, enquanto espera pela concessão das licenças, poderiam utilizar algumas porções dos assentamentos para produção;• Maior agilidade nos recebimentos dos créditos iniciais destinados à reforma agrária.

Fonte: Dados elaborados pelos autores

imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. Está implantado em todo o território nacional por meio de 30 Superintendências Regionais. Maiores Informações em : <http://www.incra.gov.br>.

Vale ressaltar, que a Deliberação Normativa 88, surgiu como maneira de ajustar alguns pontos existentes na Deliberação Normativa 44, que se colocavam como entraves ao processo de implantação dos assentamentos.

2 - Assentamentos Rurais da Reforma Agrária Brasileira: questões ambientais e impactos locais

As discussões apresentadas até o momento pretendiam de demonstrar ao leitor o quão às questões relacionadas à legislação ambiental podem, tanto trazer benefícios, como entraves ao processo da reforma agrária brasileira.

De certo, não se pode negar à grande influência dos assentamentos rurais nos municípios onde estão inseridos. Estas influências podem ser vistas tanto no âmbito social, econômico e mesmo ambiental. No que diz respeito às questões ambientais, foi debatido anteriormente todos os entraves que a atual legislação ambiental brasileira impõe aos assentamentos rurais de reforma agrária. Contudo, nota-se que, é necessário questionar que impactos ambientais reais este tipo de política pública possibilita aos municípios onde estão inseridos. Pois bem, em Minas Gerais a atual legislação traz como exigência legal a averbação de 20% da área dos assentamentos em reserva legal de preservação ambiental. Já no caso do Estado do Amazonas este valor é de 80% devidas às especificidades ambientais desta localidade. Assim, considerando essas porcentagens de áreas legais de preservação ambiental, pode-se inferir que quanto maior for o número de assentamentos rurais, que determinados municípios possuem, maior conservação dos recursos naturais poderá ser constatado.

O leitor pode-se perguntar o que diferencia os assentamentos rurais de outros empreendimentos de que também é exigida a averbação legal. A principal diferença consiste no fato de que no caso dos assentamentos rurais enquanto não estiver registrada em cartório a área legal de preservação ambiental permanente, estes empreendimentos públicos - os assentamentos rurais - não conseguem nenhum tipo de concessão a crédito, e benefícios advindos do programa de reforma agrária, ou seja, os assentamentos de fato, obrigatoriamente, cumprem as determinações legais da legislação ambiental contribuindo com a preservação ambiental.

3 - Considerações Finais

Há de se considerar que do ponto de vista formal a legislação ambiental é uma tentativa de controlar a degradação ambiental e garantir a sustentabilidade de gerações futuras. Contudo, não se pode negar que, em se tratando do processo de reforma agrária, a atual legislação por mais bem intencionada traz entraves, o que torna o processo de implementação da política de assentamentos rurais lenta e onerosa, tanto para os beneficiários, quanto para o próprio Estado. As exigências da legislação ambiental são benéficas, mas deveriam procurar uma forma de ajustar-se principalmente em se tratando das questões atinentes à reforma agrária às necessidades imediatas dos assentados. É preciso desta forma mesclar as necessidades práticas dos assentados com os aspectos legais da legislação.

Por fim, é necessário acrescentar que além das exigências formais advindos da legislação ambiental vigente, na fase de implementação de assentamentos rurais, é preciso que haja um trabalho por parte das políticas públicas brasileira que remeta a educação ambiental como um dos fatores de reflexividade na busca de mudanças de práticas relacionadas ao meio ambiente.

4 - Referências Bibliográficas

FERREIRA NETO, J. A, DOULLA, S. M. Assentamentos rurais e meio ambiente no Brasil: atores sociais, processos produtivos e legislação. 2006, 307p.

MARTINS, J.S. Reforma Agrária : O impossível diálogo. São Paulo: Edusp, 2004.

MEDEIROS, L.S. **Reforma Agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra.** São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. (orgs.). **A formação dos assentamentos rurais no Brasil. Processos sociais e políticas públicas.** Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/CPDA, 1999.

MINAS GERAIS. Deliberação Normativa nº 44, de 20 de novembro de 2000. Estabelece normas para licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos para fins de reforma agrária e dá outras providências Disponível em: [http:// WWW.feam.br/Normas_ Ambientais/ Deliberacoes_ Normativas_/2000/dn_ compam 44-00. PDF](http://WWW.feam.br/Normas_Ambientais/Deliberacoes_Normativas_/2000/dn_compam44-00.PDF). Acesso em: 01 set 2008.

MINAS GERAIS. Deliberação Normativa COPAM Nº 88, de 13 de Setembro de 2005. Dispõe sobre normas para o licenciamento ambiental nos projetos de assentamentos para fins de reforma agrária e dá outras providências. Disponível em: [http://WWW.feam.br/Normas_Ambientais/Deliberacoes _Normativas_/2005/dn_copam_8805.pdf](http://WWW.feam.br/Normas_Ambientais/Deliberacoes_Normativas_/2005/dn_copam_8805.pdf). Acesso em 01 set.2008.

VEIGA, J.E. **O que é Reforma Agrária.** São Paulo: Editora Brasiliense 1985. 87p.