

Interações entre reforma agrária e meio ambiente: Assentamentos rurais e legislação ambiental em Minas Gerais.

José Ambrósio Ferreira Neto

Durante os últimos anos defensores da reforma agrária, os movimentos sociais, a Igreja, os partidos políticos, as universidades, foram duros críticos do modelo adotado para a solução do problema fundiário no país: a mera implantação de assentamentos rurais. Esse essa opção e o modelo dos assentamentos eram acusados de serem incapazes de atender a demanda por terra forjada em 5 séculos de latifúndios, de promover as modificações na estrutura fundiária e de poder econômico, social e político fundada na propriedade da terra. Era muito pouco frente a dimensão do problema e das expectativas sobre sua solução. Em novembro de 2002, em seminário organizado pela Universidade Federal de Viçosa - UFV e pelo Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER, apresentou-se um diagnóstico socioeconômico dos assentamentos rurais em Minas Gerais. Naquela ocasião, apesar de avaliados como uma conquista da sociedade brasileira, os assentamentos eram criticados como uma alternativa pontual, tímida e distante de uma verdadeira e desejada reforma agrária. Nesse debate o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, órgão encarregado da implementação dos assentamentos foi, apontado como um órgão burocrático, inoperante e incapaz de fazer a reforma agrária esperada pela sociedade brasileira e pelos milhões de trabalhadores sem-terra. O modelo vigente, além de insuficiente, era acusado de não atender as demandas dos milhares de famílias acampadas, nem conseguir dotar os assentamentos já implantados de condições adequadas de infraestrutura, o crédito era irregular e a assistência técnica inexistente. Naquele final do ano de 2002, viviam-se momentos de desolação e angústia com o modelo em curso, mas com uma grande esperança de que um novo tempo para a reforma agrária se iniciaria, juntamente com o governo que tomaria posse em janeiro de 2003. Ledo engano!

O novo governo tomou posse, as esperanças se fortaleceram, os movimentos sociais aguardaram as boas novas. Passaram-se os primeiros meses e, nada! Mas não era ainda o momento para cobranças, governo novo, orçamento velho, era preciso dar um tempo. Hoje, após 3 anos de governo, de mudanças na direção nacional do INCRA, notáveis elaboraram um Plano Nacional de Reforma Agrária, o II PNRA e, no entanto, muita mídia e pouca ação. O II PNRA caminha para a cova onde já se encontra seu irmão mais velho criado pelo mal fadado governo Sarney. A opção pela manutenção e ampliação do superávit primário impediu que o atual governo cumprisse suas promessas e fizesse a reforma agrária que desejávamos. Pior, impediu que se continuasse a fazer os assentamentos rurais, pontuais, tímidos, insuficientes, mas necessários e fundamentais para a vida de milhares de famílias.

Vivemos tempos estranhos, pesa sobre todos nós um mal-estar, uma sensação ruim de sabermos que apesar de nunca termos estado tão perto de realizar uma verdadeira reforma agrária, com todas as virtudes que o conceito abrange, ainda não conseguimos vislumbrá-la. Ao contrário, 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 atividade potencialmente

poluidoras do meio ambiente e, como tais, subordinadas a um duro processo de licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental foi especificado através da promulgação da Resolução nº 1 do CONAMA, de 23 de janeiro de 1986 (BRASIL, 2004), legislação esta que estabeleceu os critérios para o RIMA (Relatório de Impacto Ambiental), elencando as atividades que deveriam se submeter ao licenciamento ambiental. Nesta primeira formalização das exigências de licenciamento foi prevista a necessidade apenas para atividades de grandes proporções, como a construção de ferrovias, rodovias, estradas de rodagem, portos, aeroportos, usinas de geração de eletricidade, entre outras atividades, definidas no art. 2º da mencionada legislação. Com a Resolução 237 do CONAMA, de 19 de dezembro de 1997, ampliou-se a previsão de atividades que deveriam se submeter ao licenciamento ambiental, dentre elas as atividades agropecuárias que envolvessem os projetos de assentamentos e de colonização. Ou seja, a partir desse momento, o próprio estado deixa de ver a reforma agrária e os assentamentos rurais como elementos de construção de uma forma de utilização da terra e dos recursos naturais, historicamente fundamentada na proteção da biodiversidade, pelo policultivo que sempre caracterizou a pequena produção ou produção camponesa, para situá-los como empreendimentos potencialmente poluidores e ambientalmente degradantes.

Em Minas Gerais, diferentemente do que ocorreu nos demais estados da federação, a preocupação com o meio ambiente nos assentamentos rurais foi formalizada na Deliberação Normativa 44 da COPAM¹, datada de 20 de novembro de 2000 que disciplinou a obrigatoriedade de os assentamentos rurais do Estado de Minas Gerais se submeterem ao licenciamento ambiental, para que pudessem exercer suas atividades típicas. Esta necessidade abrangeu tanto os assentamentos rurais em processo de criação, quanto aqueles já existentes, que teriam que regularizar sua situação frente ao órgão competente, ou seja, deveriam requerer a licença de operação corretiva junto ao IEF (Instituto Estadual de Florestas). Por outro lado, a DN 44 afeta apenas os assentamentos rurais sob jurisdição do INCRA, ou seja, afeta apenas o chamado processo de reforma agrária. Outras unidades produtivas criadas em programas privados de colonização, pelo antigo Banco da Terra ou pelo Crédito Fundiário, não estão obrigados a procederem ao licenciamento. Nesse sentido é legítima a inferência de que tal norma se apresenta antes de qualquer coisa como um obstáculo ao processo de criação dos assentamentos rurais.

Do ponto de vista formal, o licenciamento ambiental é uma maneira de controlar a degradação ambiental, entendida como uma alteração adversa das características do meio ambiente que prejudiquem a saúde, segurança e bem-estar da população, ou criem condições adversas à biota, às atividades sociais e econômicas, conforme estatuído na Lei 6.938/81. O objetivo do governo com esta medida seria o de “compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (art.4º, Lei 6.938/81), através do estabelecimento de normas e limites para os empreendimentos que se utilizem de recursos naturais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou que possam gerar a degradação ambiental, e que desejem se instalar em determinada área.

¹O COPAM (Conselho de Política Ambiental) é o órgão responsável pela criação e execução da política ambiental no Estado de Minas Gerais. Para desempenhar esta função, possui dois órgãos executivos e de assessoramento técnico o IEF (Instituto Estadual de Florestas) e a FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente).

Dessa forma, como ato jurídico-administrativo genericamente o licenciamento ambiental é um procedimento que visa resguardar o meio ambiente de atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que possam causar degradação ambiental. O objetivo da norma é prevenir dano ao meio ambiente (OLIVEIRA:2004). Sua necessidade deriva de uma imposição legal, ou seja, uma vez que esta atividade seja regulamentada por uma norma jurídica que exija o licenciamento ambiental, este é imprescindível para que tal atividade possa se desenvolver licitamente (OLIVEIRA: 2004). Na esteira desta preocupação com o meio ambiente, surge, no âmbito brasileiro, a necessidade de os assentamentos rurais de reforma agrária também se submeterem ao licenciamento ambiental. A primeira norma que previu esta necessidade foi a Resolução 237 do CONAMA, que foi complementada pela Resolução 289, que é específica para assentamentos de reforma agrária, datada de 25 de outubro de 2001. Anteriormente a esta legislação, Minas Gerais estipulou normas que tornaram obrigatório o licenciamento ambiental nos assentamentos rurais localizados em seu espaço físico, através da Deliberação Normativa 44 do COPAM, órgão estadual competente para legislar sobre questões ambientais dentro do Estado, e que foi promulgada em 20 de novembro de 2000. Sob essa perspectiva o licenciamento é necessário e coerente com os princípios históricos da luta pela reforma agrária. O que causa estranheza é o status de atividade potencialmente poluidora que se atribuiu aos assentamentos e a transferência do peso da recuperação ambiental para a reforma agrária e não para o latifúndio que, na verdade foi que o provocou.

Segundo as diretrizes da Deliberação Normativa 44 da COPAM, para que o assentamento rural se concretize é necessário que o mesmo se adeque às seguintes licenças ambientais:

- a. **Licença Prévia (LP):** sua função relaciona-se à análise da viabilidade ambiental do assentamento, mensurado através do Relatório de Viabilidade Ambiental (RVA). Segundo a legislação, este relatório deveria estar pronto antes da desapropriação, o que, entretanto, não ocorre.
- b. **Licença de Instalação (LI):** sucessiva à LP, o Órgão responsável pela proteção do meio ambiente avalia os requisitos necessários para a implantação do assentamento, e, se preenchidos, fornece a licença de instalação. O pedido da licença de instalação deve ser protocolado junto ao Instituto estadual de Florestas - IEF acompanhado do projeto básico do assentamento (PBA), requisito tanto para a outorga de uso da água quanto para a concessão da Licença de Instalação (LI). Somente após a concessão desta licença é que ocorrerá o parcelamento dos assentamentos rurais e o governo começará a liberar os financiamentos destinados à reforma agrária. Antes dessa licença, o INCRA não pode autorizar a exploração da área pelas famílias assentadas sob pena de estar cometendo crime ambiental.
- c. **Licença de Operação (LO):** após a concessão das duas licenças anteriores, chega-se à fase final do licenciamento, em que, estando de acordo com a legislação ambiental, finalmente o assentamento estará emancipado, ou seja, apto ao desenvolvimento de atividades para as quais foi criado. Todo este procedimento diz respeito àqueles assentamentos ainda não iniciados no momento da entrada em vigor da Deliberação Normativa, ou seja, em 2000.

Para os assentamentos já existentes no ano de 2000, foi assinado um termo de ajustamento de conduta ente o INCRA e o COPAM que previu uma Licença de Operação Corretiva (LOC), cujo requisito era o projeto final de assentamento (PFA), estudo correspondente ao exigido para a licença de operação. A finalidade desta licença seria a de fazer um estudo ambiental sobre as condições gerais do assentamento e elaborar um projeto de recuperação do passivo ambiental, associado a um projeto de atividades agrárias que se enquadrem na sustentabilidade ambiental.

O pedido destas licenças é feito pelo INCRA (órgão responsável pela reforma agrária) junto ao IEF (Instituto Estadual de Florestas), entidade do governo do Estado de Minas Gerais responsável pela concessão das licenças ambientais. Como o licenciamento ambiental é obrigatório, a ausência das licenças paralisa a consecução da reforma agrária porque impede a liberação dos financiamentos do governo destinados à implantação do assentamento rural, e impede, também, que os assentados labutem a terra e dela retirem frutos econômicos.

As licenças ambientais acima descritas são sucessivas, de forma que, a paralisação no processo de alguma delas atrasa todas as demais, sem que haja a possibilidade de que duas licenças sejam pedidas ao mesmo tempo junto ao IEF.

É preciso destacar que durante a etapa em que o assentamento rural ainda não possui a licença de instalação, os assentados não recebem auxílio financeiro, tampouco podem tocar a terra, sob pena de cometerem crime ambiental, e como tal sujeitam-se às penalidades, que tanto podem ser da ordem administrativa, por exemplo, multas, como podem entrar na seara penal e neste caso engendrar prisão.

Todo o procedimento acima narrado, embora pareça simples, é extremamente demorado e oneroso, conforme se pode observar pelos dados apresentados abaixo:

QUADRO 1. Prazos e custos das licenças ambientais nos assentamentos rurais sob jurisdição do INCRA (SR06) em Minas Gerais.

Tipo de licença	Prazo	Custo
Licença Prévia (LP)	487 dias	R\$ 14.508,57
Licença de Instalação (LI)	779 dias	R\$ 47.446,58
Licença de Operação Corretiva (LOC)	765 dias	R\$ 27.441,39

Fonte: Dados INCRA-SR06/MG Primeira Oficina de gestão sócio-política e ambiental junho de 2004.

Conforme os dados acima expostos percebemos que o prazo para a licença de instalação pode chegar a 1.266 dias, o que corresponde aproximadamente a três anos e meio, e neste período a reforma agrária estará em execução, porém sem retorno quanto à produtividade, melhoria de vida da população, ou desenvolvimento. Durante tal período haverá famílias acampadas sob a lona sem condições de subsistência, quiçá de dignidade.

Não se pretende entrar no mérito da Deliberação Normativa 44 do COPAM e das demais resoluções que orientam o processo de licenciamento ambiental, concordamos que o meio ambiente deve ser defendido e que a definição de regras para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento rural representa um amadurecimento da sociedade. No entanto, esse valor já foi percebido na pela grande

maioria das famílias assentadas em Minas Gerais e, sem medo de errar, no restante do país, fazendo inclusive parte das lutas de todos os movimentos sociais envolvidos com a questão fundiária. Dessa forma, ainda que a grande maioria dos assentados, pré-assentados e acampados saiba e reconheça que a natureza é um bem que deve ser preservado e utilizado com racionalidade e parcimônia, a DN 44, por desconsiderar essa realidade, na forma como foi concebida, representa graves dificuldades para a implantação dos assentamentos rurais, pois transfere para o INCRA, o órgão empreendedor, e, por extensão, para as famílias beneficiadas, o ônus da prova de que não são poluidores nem vão desenvolver ações de caráter eminentemente degradante do ponto de vista ambiental.

Assim, quando procurar debater a reforma agrária e o desenvolvimento rural é legítimo perguntar por que apenas os assentamentos rurais sob responsabilidade direta do INCRA, justamente aqueles conquistados pela luta popular, pela legítima organização social e, inclusive, pelos históricos defensores do meio ambiente, estão contemplados no escopo da Deliberação do COPAM? Por que os empreendimentos do Banco da Terra, do Crédito Fundiário e do Cédula da Terra, financiados pelo Banco Mundial, participantes ativos do mercado de terras e da valorização e especulação fundiária não estão obrigados ao licenciamento ambiental nos moldes preconizados pela DN 44? Certamente não se trata apenas de uma questão numérica em termos de projetos e famílias envolvidas. Por que um assentamento rural, expressão típica da agricultura familiar, é considerado como potencialmente poluidor e um empreendimento de agricultores familiares financiado pelo Banco da Terra ou Crédito Fundiário não é visto pela norma da mesma forma? A questão central é em relação ao meio ambiente ou é contra a luta e organização social pela reforma agrária que, por extensão, leva a outros questionamentos e embates na sociedade?

Apesar das dúvidas sobre os interesses simbólicos mais profundos que motivaram a sua criação, afirmamos que o sentido geral da DN 44 e de seus desdobramentos, é positivo e que seus objetivos explicitamente ambientais estão em perfeita sintonia com o espírito e a prática da maioria das famílias assentadas em Minas Gerais. O meio ambiente, a água, a fauna, a flora e solos, nos cerrados do norte, do noroeste e do triângulo e nos remanescentes de mata atlântica nas regiões do Rio Doce e do Rio Jequitinhonha ganharam em qualidade e extensão após a criação de assentamentos rurais nessas regiões. Quem disser o contrário estará mentindo ou desconhece os projetos lá existentes. Antes do estabelecimento da norma legal as famílias assentadas já haviam percebido a necessidade de cuidar para durar, pois nos locais onde foram assentadas a sanha devoradora do latifúndio já havia transformado as matas em pastagens, em carvão, em alguns locais em deserto.

No entanto, ainda que os assentados e o COPAM tenham em mente que a preservação do meio ambiente é condição para a perenidade dos assentamentos, a DN 44 tem um efeito perverso sobre o chamado processo de reforma agrária que nem os Conselheiros, queremos crer, avaliaram nem os assentados podem suportar. Da forma como está sendo implementada e conduzida a DN 44, apesar de suas virtudes e boas intenções, joga nas costas do INCRA e, conseqüentemente dos milhões de sem-terra de Minas Gerais, a responsabilidade por um passivo ambiental construído ao longo de décadas de omissão, conivência e incompetência do próprio aparelho de Estado. Todos sabem que o cerrado mineiro virou carvão nas siderúrgicas de Belo Horizonte, Divinópolis, Sete Lagoas e região, que maciços florestais incentivados pelo governo com o dinheiro do contribuinte foram plantados sem qualquer cuidado com o solo, com

as matas ciliares, na verdade sem cuidado algum, pois vários nada produziram, que veredas foram arrasadas, que cursos d'água desapareceram e o Estado onde estava? Hoje parte dessas áreas são ocupadas por assentados e, mais uma vez, mente quem diz que os assentados desmatam, na maioria das áreas de assentamento em Minas Gerais não existe mais o que desmatar, o assentado, mesmo aquele mal intencionado que eventualmente existe, chegou tarde. Ainda assim, os assentados devem recompor as veredas, replantar as matas, recuperar os rios. Do mesmo modo, todos sabem que as florestas do rio Doce já não existem mais, as matas ciliares do grande rio foram destruídas e também deram lugar a pastagens e que estas depois de degradadas foram transformadas em assentamentos após pagamento ao antigo proprietário, o agente da degradação. No entanto, hoje exige-se que os assentados não utilizem a faixa de preservação permanente legalmente definida e ainda façam a recomposição da cobertura vegetal destruída pela ação predatória do latifúndio. Assim, ainda que respaldada pela legislação vigente, a DN 44 obriga a famílias de trabalhadores rurais sem crédito, sem assistência técnica, sem infra-estrutura, sem apoio do Estado a recompor o meio ambiente destruído pela ganância de empresas e latifundiários e pela omissão e conivência do Estado.

Alguns podem dizer: mas isso é o que determina a lei! Tudo bem, é legal, mas é justo? É justo jogar nas costas dos assentados, do INCRA, da reforma agrária enfim, a conta do enorme passivo ambiental que o poder público permitiu e, em larga medida, estimulou? O assentamento rural, mesmo que no contexto de uma política de reforma agrária capenga, é um empreendimento para formação de novos produtores rurais que devem gerar excedente e renda, pois têm que pagar os créditos recebidos, ou é um instrumento de recuperação ambiental? Os assentamentos são unidades produtivas agropecuárias e a preservação do meio ambiente deve ser percebida como condição para a perenização de suas atividades e não como simples barreiras e entraves.

Bibliografia

- BRASIL. *Constituição Federal, coletânea de legislação de direito ambiental/* organizadora Odete Medavar, obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais, com a coordenação de Giselle de Melo Braga Tapai, 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA: Nº 237, de 1997.* Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente, DF, 22 dez.1997. Diário Oficial da União, 22 dez.1997. Disponível em:<<http://mma.gov.br/pot/conama>> . Acesso em: 11 set. 2003
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA: Nº 289, de 2001.* Estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. DF, 25 de out.2001. Diário Oficial da União, 21 dez.2001. Disponível em:<<http://mma.gov.br/port/conama>> . Acesso em: 11 set. 2003
- FERREIRA NETO, José Ambrósio e DOULA, Sheila Maria. *Assentamentos rurais: organização, mobilização e imaginário social.* Visconde do Rio Branco: Suprema Editora, 2003.

MINAS GERAIS. BRASIL. Fundação Estadual do Meio Ambiente. *Deliberação normativa nº 44 do COPAM*. Estabelece normas para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento para fins de reforma agrária e dá outras providências, Belo Horizonte, 22 nov.2000. Diário do Executivo "Minas Gerais", 25 nov.2000. Disponível: <http://feam.br/normas_ambientais/deliberacao_normativa/2000/dn_copam44_00.pdf> Acesso em: 11 set.2004