

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

MARCELO PIRES SOARES

ASSENTAMENTOS RURAIS SUSTENTÁVEIS NA AMAZÔNIA

MANAUS

2017

MARCELO PIRES SOARES

ASSENTAMENTOS RURAIS SUSTENTÁVEIS NA AMAZÔNIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, da Universidade do Estado do Amazonas na Linha de Pesquisa de Conservação dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável, como requisito para a obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Valmir César Pozzetti.

MANAUS

2017

Catálogo na fonte

Elaborada pela Universidade do Estado do Amazonas/UEA

S676a	Soares, Marcelo Pires Assentamentos Rurais Sustentáveis na Amazônia / Marcelo Pires Soares. – Manaus: Universidade do Estado Amazonas, 2017. 141 fls.: 30 cm Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Orientador: Prof. Dr. Valmir César Pozzetti 1. Direito Ambiental. 2. Reforma Agrária. 3. Sustentabilidade. I. Título. CDU 349.6(043.3)
-------	--

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS

Rua Ajuricaba, 687 – Cachoeirinha – Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental – PPGDA –
Cep. 69010-973 – Manaus-Am.

TERMO DE APROVAÇÃO

MARCELO PIRES SOARES

ASSENTAMENTOS RURAIS SUSTENTÁVEIS NA AMAZÔNIA

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, da Universidade do Estado do Amazonas, pela comissão julgadora abaixo identificada.

Manaus, 1 de fevereiro de 2017.

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti
(Presidente - ESO/UEA)

Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho
(Membro Interno - ESO/UEA)

Profa. Dra. Jaiza Maria Pinto Fraxe
(Membro Externo – Faculdade DeVry – Martha Falcão)

DEDICATÓRIA

Dedico a Deus, por tudo.

A meus pais, Maria Isabel e José Antonio, pela minha educação e exemplo que são para mim;

A minha irmã Laura, pelo caminho sinalizado e experiência passada;

A minha Dandara, por todo amor e felicidade que me concede todos os dias;

A meu cunhado Marcos, pela serenidade e harmonia com que faz parte da família;

E ao meu sobrinho Lucas, pelo futuro que representa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela minha saúde, inteligência, força e determinação.

Agradeço em segundo lugar à minha família e amigos pela paciência para compreender as ausências e os sentimentos envolvidos no caminho, muitas vezes difícil, dos estudos.

Agradeço aos professores do Mestrado, em especial a meu Orientador, Dr. Valmir Pozzetti, pela grande ajuda, desde os primeiros dias no Programa de Mestrado, com a indicação de material de pesquisa, apoiando-me incondicionalmente nessa jornada.

Agradeço ao final a todos do Mestrado, colegas e servidores a minha gratidão.

EPÍGRAFE

Virá o dia em que o homem se sentirá asfixiado
Entre as muralhas das suas próprias descobertas
Voltará à cabeça à procura do verde
E se deparará com a devastação
Que a cegueira da ambição o impeliu
E conscientizará tarde demais
Que todo mal feito à natureza
Foi um crime contra si mesmo
Quando seus pulmões buscarem oxigênio
E aspirarem à essência da destruição.

Nildo Lage

RESUMO

A partir dos anos 70, foram instalados na Amazônia diversos projetos de assentamento rural com vistas a resolver as desigualdades regionais do país. Porém, estes assentamentos se transformaram em desastres ambientais com elevados índices de desmatamento, evidenciando a difícil relação entre o direito fundamental ao meio ambiente e a Política Nacional de Reforma Agrária. A presente pesquisa investiga qual o modelo de Reforma Agrária mostra-se compatível para a Amazônia e como a Política Nacional de Reforma Agrária pode contribuir para a proteção do meio ambiente dentro dos projetos de assentamento na região. A transversalidade e interdisciplinaridade jurídicas, observadas no Direito Agrário Contemporâneo, a multifuncionalidade da agricultura e a função ambiental da propriedade assinalam a prevalência do direito ao meio ambiente saudável. Conceitualmente, a Reforma Agrária não se limita à ideia de distribuição de terras, devendo ser dotada de um sentido amplo onde se incluem outras políticas públicas relacionadas à questão agrária. Mais do que o acesso à terra, a Reforma Agrária Integral busca garantir a melhoria no bem-estar geral e, em consequência, a preservação do meio ambiente. A instituição pelo INCRA do Plano de Ação Ambiental para os anos 2008/2011 e do Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia (PPCADI-Amazônia), denominado Programa Assentamentos Verdes (PAV), em 2012, com a fixação de metas e diretrizes para o combate do desmatamento nos projetos de assentamento, sinalizam a existência de um modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia. A linha de pesquisa escolhida é a de conservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável, com ênfase nos subitens desenvolvimento sustentável e políticas públicas. O método científico adotado é o indutivo; quanto aos meios, o da pesquisa bibliográfica e documental; e quanto aos fins da pesquisa, qualitativo.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Agrária; Assentamentos Rurais; Sustentabilidade; Meio Ambiente; Amazônia.

ABSTRACT

From the 70s, several rural settlement projects have been set up in the Amazon to resolve the country's regional inequalities. However, these settlements have become environmental disasters with high rates of forest clearing, highlighting the difficult relationship between the fundamental right to the environment and the National Agrarian Reform Policy. The present research investigates which the Agrarian Reform model is compatible for the Amazon and how the National Agrarian Reform Policy can contribute to the protection of the environment within the settlement projects of the region. The juridical transversality and interdisciplinarity, observed in Contemporary Agrarian Law, the multifunctionality of agriculture and the environmental function of property point to the prevalence of the right to a healthy environment. Conceptually, Agrarian Reform is not limited to the idea of land distribution, but should have a broad meaning where other public policies related to the agrarian question are included. More than access to land, the Comprehensive Agrarian Reform seeks to ensure the improvement of the general welfare and, consequently, the preservation of the environment. The institution by INCRA of the Environmental Action Plan for the period 2008/2011 and the Program for Prevention, Combat and Alternatives to Illegal Deforestation in Amazonian Settlements (PPCADI-Amazônia), called the Green Settlements Program (PAV), in 2012, with the setting targets and guidelines for combating deforestation in settlement projects, indicate the existence of a model of Agrarian Reform for the Amazon. The chosen research line is the conservation of natural resources and sustainable development, with emphasis on the sub-themes sustainable development and public policies. The scientific method adopted is the inductive; the bibliographical and documentary research; and for the purposes of qualitative research.

KEYWORDS: Land Reform; Rural Settlements; Sustainability; Environment; Amazon.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCDRU	Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DRS/SEDR/MMA	Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável/Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável/Ministério do Meio Ambiente.
DTM	Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais
<i>et al.</i>	e outros
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América do Sul
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
FLONA	Floresta Nacional
g.n.	grifo nosso
ha	hectare
LP	Licença Prévia
LIO	Licença de Instalação e Operação
MEPF	Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
<i>omissis</i>	parte omitida
p.	página
PA	Projeto de Assentamento Federal

PAC	Projeto de Assentamento Casulo
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PAF	Projeto de Assentamento Florestal
PAM	Projeto de Assentamento Municipal
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PAV	Programa Assentamentos Verdes
PB	Projeto Básico
PCT	Programa Nacional de Crédito Fundiário – antigo Programa Cédula da Terra
PE	Projeto de Assentamento Estadual
PFP	Reconhecimento de Assentamento de Fundo de Pasto
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PDA	Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PPCADI- Amazônia	Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia
PPCDAM	Plano de Ação para Proteção e Controle do Desmatamento na Amazônia
PRA	Plano de Recuperação do Assentamento
PRODES	Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônica Legal por Satélite
PRRA	Programa de Recuperação Ambiental
PRB	Reassentamento de Barragem
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX	Reserva Extrativista
RVA	Relatório de Viabilidade Ambiental
SAD	Sistema de Alerta de Desmatamento
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
<i>sic</i>	assim
SIPRA	Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária

SR	superintendência regional
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUPRA	Superintendência de Política Agrícola
TCA	Termo de Compromisso Ambiental
TRQ	Território Remanescente de Quilombola

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 A QUESTÃO AGRÁRIA	17
1.1 Evolução histórica do direito de propriedade rural no Brasil	18
1.1.1 Predomínio da propriedade latifundiária	18
1.1.2 Período progressista do direito de propriedade rural	22
1.2 Função social da propriedade.....	25
1.2.1 Função social da propriedade rural	28
1.3 A Reforma Agrária	30
1.4 Expansão agrária na Amazônia.....	38
1.4.1 Realidade amazônica a partir de 1970	38
1.4.2 Economia de Fronteira.....	43
1.4.3 Novo significado da Amazônia.....	45
2 OS ASSENTAMENTOS RURAIS	50
2.1 Conceito de assentamento rural	50
2.2 Modalidades de assentamento rural	51
2.2.1 Assentamentos ambientalmente diferenciados	53
2.3 Processo administrativo de criação e reconhecimento de assentamentos.....	57
2.3.1 Licenciamento ambiental em assentamentos rurais.....	59
2.4 Desmatamento nos assentamentos rurais da Amazônia.....	64
2.4.1 Principais vetores do desmatamento ilegal nos assentamentos rurais	71
2.4.2 Desafios da Reforma Agrária na Amazônia	78
3 OS ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS	87
3.1 Programas para a solução dos passivos ambientais em assentamentos rurais	87
3.1.1 Plano de Ação Ambiental do INCRA 2008/2011	87
3.1.2 Programa Assentamentos Verdes	91
3.2 Intersecções entre o direito fundamental ao meio ambiente saudável e a Política Nacional de Reforma Agrária	98
3.2.1 Direito Agrário Contemporâneo	104
3.2.2 Multifuncionalidade da atividade agrária	109
3.2.3 Função ambiental da propriedade rural.....	112
3.2.4 Reforma Agrária Integral.....	114
3.3 Modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia	117
3.4 Elementos estruturantes do modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia	121
3.4.1 Tipologia específica de projetos de assentamento rural	121

3.4.2 Licenciamento ambiental	122
3.4.3 Regularização e recuperação ambientais	123
3.4.4 Assistência técnica diferenciada	126
3.4.5 Monitoramento e fiscalização	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS	132

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 70, o governo militar desenvolveu uma política desenvolvimentista que pretendia a abertura de novos caminhos na Amazônia e a colonização da região, com o objetivo de pôr fim, a um só tempo, ao flagelo da seca do Nordeste e ao isolamento do Norte do Brasil.

Para o governo militar, a Amazônia era uma zona de expansão econômica, dotada de recursos ilimitados e destinada a prover de riqueza os mercados. A floresta, desconsiderada em sua individualidade, não tinha valor próprio e ocupava uma posição de servidão, em favor do interesse nacional, dentro de um modelo de crescimento não sustentável.

Enquadrava-se a região amazônica como um espaço vazio a ser ocupado. Isso pode ser verificado no discurso do Presidente General Emílio Médici, em 6 de junho de 1970, o qual prometeu incentivar um programa de colonização na Amazônia para absorver as populações desamparadas do Nordeste e resolver o problema da concentração da propriedade rural no país.

Porém, esse processo de ocupação da Amazônia transformou-se em um desastre socioambiental. As inaugurações da rodovia Transamazônica (BR-230), que liga o Estado da Paraíba ao do Amazonas, e da BR-163, entre Cuiabá e Santarém, impulsionaram o desmatamento e a exploração irrestrita dos recursos naturais. Sob a promessa de acesso à terra, várias famílias foram trazidas e abandonadas na região, acentuando a violência e a desigualdade social.

Foram instalados inúmeros assentamentos rurais na Amazônia, todos de forma desordenada, sem estrutura física ou assistência aos assentados, em modelo incompatível com a realidade da floresta, tampouco estudo prévio de impacto ambiental, cujas consequências negativas são sentidas e confirmadas até hoje por meio de estudos especializados.

Atualmente, os assentamentos rurais constituem uma das maiores fontes de alertas de desmatamento. Estudos de organizações não governamentais - como o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAIZON) e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) -, em parceria com instituições públicas - o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) -, sinalizam o tamanho da conversão florestal na Amazônia.

A realidade dos projetos de assentamento rural na Amazônia denuncia a difícil relação entre o direito fundamental ao meio ambiente saudável e o de acesso justo à terra rural, cerne

principal da Política Nacional de Reforma Agrária, ambos contemplados na Constituição Federal, e a tentativa histórica em conciliá-los.

A vocação produtiva da terra, geradora de riquezas e alimentos para a população, opera-se muitas vezes de encontro à preservação da floresta e de sua biodiversidade diante da necessidade inevitável de superação da pobreza e de desenvolvimento humano. Assim, a Reforma Agrária, envolvida em um discurso apaixonado de promoção do acesso ao trabalhador sem terra, esquece da proteção do meio ambiente.

Entretanto, essa tensão de valores pode ser resolvida mediante a descoberta das intersecções entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a Reforma Agrária. A percepção transversal e interdisciplinar do Direito Agrário, agora sujeito à interferência do direito ao meio ambiente saudável, a multifuncionalidade da agricultura e a função socioambiental da propriedade indicam o caminho para solucionar o conflito.

Apesar das ameaças ainda presentes com a expansão da soja e da pecuária através do agronegócio e dos grandes projetos de infraestrutura, a Amazônia passa hoje por um processo de ressignificação em que tenta prevalecer um processo de desenvolvimento sustentável. Nesse rumo, a floresta amazônica tem mais valor em pé do que derrubada, graças às pressões das políticas ambientais e da resistência e à revalorização das populações tradicionais amazônicas.

Com isso, a questão ambiental passou a ser inserida na Política Nacional de Reforma Agrária. A terra não ostenta apenas a função de bem de produção na direção de um crescimento econômico, mas também a de proteção dos recursos naturais associada ao bem-estar geral, a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável. A previsão de modalidades especiais de projetos de assentamento rural, com a introdução da variável ambiental, demonstra o novo tempo da Reforma Agrária no país.

Por muito tempo, a proteção da floresta foi esquecida, preocupando-se o governo apenas com o crescimento econômico e o apaziguamento dos ânimos no meio rural. Isso se estendeu até os anos 90, quando começaram a surgir as primeiras disposições em defesa da floresta nos projetos de assentamento, percebendo-se a inadequação do modelo adotado de Reforma Agrária para a Amazônia.

Recentemente, o INCRA desenvolveu programas de combate ao desmatamento ilegal nos projetos de assentamento, como o Plano de Ação Ambiental 2008/2011 e o Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia (PPCADI-Amazônia), denominado Programa Assentamentos Verdes (PAV), o que direciona para a reformulação da Política Nacional de Reforma Agrária para a Amazônia.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como principal problema responder a seguinte questão: Qual o modelo de Reforma Agrária mostra-se compatível hoje para a Amazônia? E como questão secundária: Como a Política Nacional de Reforma Agrária pode contribuir para a proteção do meio ambiente nos projetos de assentamento rural da região?

A importância da pesquisa está na necessidade de discutir tema tão crucial à preservação do bioma Amazônia como é a Reforma Agrária. Os impactos gerados à floresta por algumas modalidades de assentamentos rurais são inegáveis, de maneira que não há como enfrentar o desmatamento sem discutir a Política Nacional de Reforma Agrária desenvolvida na região, examinando-lhe o passado e indagando o futuro que com ela se pretende alcançar.

A ameaça fica evidente quando se constata a flexibilização do procedimento de licenciamento ambiental nos projetos de assentamento rural de Reforma Agrária, previsto na Resolução CONAMA n. 458/2013, segundo a qual, o processo de criação ou de reconhecimento de assentamentos rurais não exige mais licenças prévia e de instalação e operação, circunscrevendo-se o licenciamento ambiental apenas a atividades agrossilvipastoris e empreendimentos de infraestrutura neles desenvolvidos.

A relevância da pesquisa centraliza-se ainda na descoberta da posição geopolítica ocupada pela Amazônia. Sem esquecer as ameaças ainda existentes, hoje ela não é não mais considerada apenas como uma zona de expansão dos mercados externos, sendo dotada de valor próprio. Os projetos nela desenvolvidos, inclusive os de assentamento rural para fins de Reforma Agrária, devem considerar essa nova orientação, para encontrar na floresta um processo produtivo adequado ao bioma natural e encerrar o ciclo de desmatamento.

O presente estudo está estruturado em três capítulos.

O primeiro capítulo abordará a questão agrária e a evolução histórica da propriedade rural no Brasil, destacando-se a instituição da função social da propriedade. Será pontuado o conceito de Reforma Agrária e analisada a execução dos Planos Nacionais de Reforma Agrária. Ao final, expor-se-á o contexto geopolítico da Amazônia, analisando o conceito de economia de fronteira e sua relação com o processo histórico de Reforma Agrária na região.

No segundo capítulo, será apresentado o conceito de projeto de assentamento rural, sua classificação e procedimento de criação e reconhecimento pelo INCRA, com atenção para os assentamentos categorizados como ambientalmente diferenciados. Após, apresentar-se-ão dados estatísticos sobre a situação ambiental dos assentamentos na Amazônia, para indicar os níveis de desmatamento, as causas diretas e indiretas do passivo ambiental existente, identificando concretamente o problema subjacente.

O terceiro capítulo tratará da vinculação da Política Nacional de Reforma Agrária ao direito fundamental ao meio ambiente, premissa fundamental para a definição de um modelo próprio para a Amazônia. Em um último momento, serão expostos os elementos estruturantes dos assentamentos sustentáveis na Amazônia, a partir das medidas adotadas no Plano de Ação Ambiental 2008/2011 e no Programa Assentamentos Verdes (PAV), ambos desenvolvidos pelo INCRA.

O objetivo principal da pesquisa é repensar a Política Nacional de Reforma Agrária para a Amazônia, a partir da percepção de que a proteção do meio ambiente constitui variável indispensável aos projetos de assentamento rural, a fim de superar um modelo predatório de Reforma Agrária, baseado na simples distribuição de terras e colonização, e reforçar a necessidade de implantação de assentamentos sustentáveis que sobrepujem os interesses econômicos.

Entre os objetivos secundários, encontram-se: a) contextualizar historicamente o direito de propriedade rural; b) explicar e conceituar a função social da propriedade, a Reforma Agrária; c) discutir a posição geopolítica da Amazônia, expondo sua anterior condição de zona de expansão e sua nova orientação; d) conceituar os projetos de assentamento, analisar as modalidades existentes e a legislação correlacionada; e) investigar a situação atual dos projetos de assentamento rural de Reforma Agrária na Amazônia, para descobrir os problemas atuais na região; f) estudar a transversalidade e interdisciplinaridade jurídicas na relação entre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e a Reforma Agrária; g) ao final, identificar e apresentar as medidas estruturantes do modelo diferenciado de Reforma Agrária para a Amazônia, com vistas a reduzir o desmatamento e preservar os recursos naturais da floresta.

O método científico adotado é indutivo; com a pesquisa bibliográfica e documental, quanto aos meios utilizados; e qualitativo, quanto ao resultado pretendido.

Além da referência doutrinária e jurisprudência, inerente à disciplina jurídica, serão utilizados relatórios de instituições governamentais e não governamentais como suporte fático da pesquisa. O trabalho busca ainda alcançar um resultado fundamentado ao problema proposto mediante a análise qualitativa dos argumentos investigados.

A linha de pesquisa escolhida é a de conservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável, com ênfase nos subitens desenvolvimento sustentável e políticas públicas.

1 A QUESTÃO AGRÁRIA

A situação do campo sempre esteve na pauta de discussão do país. O desenvolvimento econômico nacional é fundado preponderantemente na terra como meio de produção, sendo o agronegócio um dos setores da economia mais importantes na balança comercial. A questão agrária no Brasil se mostra recorrente, tendo sido utilizada desde o período colonial como mecanismo de conquista e ocupação e ferramenta para o crescimento.

A questão agrária significa a relação do homem com a terra rural, envolvendo assuntos como a distribuição fundiária, os direitos do trabalhador rural e a preservação do meio ambiente. Relaciona-se com as transformações nas relações sociais e trabalhistas na produção rural, enquanto a questão agrícola envolve a produção em si mesma considerada (SILVA, 1981, p. 5).

Não se confunde a questão agrária com a questão agrícola. Os indicadores da questão agrária referem-se à forma de organização do trabalho e à produção, à qualidade de renda e emprego dos trabalhadores rurais, entre outros assuntos. Para a questão agrícola o que importa é a quantidade e o preço da produção rural. A questão agrícola traduz o que, onde e quanto se produz, enquanto a questão agrária diz respeito a como e de que forma se produz (SILVA, 1981, p. 5).

A questão agrária pode ser investigada sob o ângulo sociopolítico, com estudos sobre a condição dos colonos desassistidos em assentamentos, os trabalhadores rurais sem terra e os conflitos fundiários, assim como as mazelas da exploração irresponsável dos recursos naturais. Em algumas dessas abordagens, traduz-se uma perspectiva romântica da reforma agrária, tema envolto em paixões e debates dramáticos, o que é incompatível com o método científico (BORGES, 1986, p. 97).

Também pode ser analisada a questão agrária por um enfoque jurídico. O contexto do meio rural e de seu trabalhador é fato social que exige a disciplina jurídica, a fim de delimitar o acesso à propriedade rural e as relações jurídicas travadas. A própria função social da propriedade expressa essa necessidade de normatização da questão agrária. Para Mattos Neto (2010, p. 15), “a questão agrária, sob o aspecto jurídico, está centrada no direito de propriedade imobiliária rural”.

A questão agrária, ao sintetizar a relação entre o homem e a terra rural, consubstancia o alicerce do Direito Agrário, ramo da Ciência Jurídica encarregado de discipliná-la. Segundo Borges (1994, p. 17), “direito agrário é o conjunto sistemático de normas jurídicas que visam

disciplinar as relações homem com a terra”. Portanto, entender a questão agrária é ponto de partida para avançar no estudo da reforma agrária, instituto do Direito Agrário.

Por outro lado, a compreensão do fenômeno da questão agrária no Brasil cobra o estudo anterior da evolução histórica da propriedade rural. A história brasileira permite entender como a propriedade rural se constituiu no tempo e o que isso acarretou para as relações no campo, sobretudo quanto à exploração dos recursos naturais existentes.

1.1 Evolução histórica do direito de propriedade rural no Brasil

A história demonstra que a situação do campo é um dos principais temas do País. A formação da propriedade agrária no Brasil passou por diversas fases, desde o predomínio do latifúndio por vários séculos até chegar a uma nova classificação de imóveis rurais na Constituição Federal de 1988, a qual contempla modalidades como a pequena e média propriedade rural (MATTOS NETO, 2010, p. 23).

Mattos Neto (2010, p. 15) divide a evolução histórica da formação da propriedade rural em sete momentos: i) período pré-sesmarial; ii) período sesmarial; iii) regime de posses; iv) regime da Lei de Terras n. 601/1850; v) sistema jurídico do Código Civil de 1916; vi) sistema legal do Estatuto da Terra; e vii) regime fundiário a partir da Constituição Federal de 1988.

1.1.1 Predomínio da propriedade latifundiária

Desde o período colonial até o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), predominou no Brasil a propriedade latifundiária onde as minorias, imigrantes, pobres e negros não tiveram acesso à terra. Durante todo esse tempo, a posse e a propriedade da terra rural, considerada como meio de produção e de riqueza, representavam condição de prestígio social, então reservada aos nobres e ricos.

Após o descobrimento do Brasil, a Coroa Portuguesa buscou garantir a conquista do novo território e, para ter proveito econômico com ele, concedeu a exploração da terra a particulares. Este é o período da exploração do pau-brasil, primeira riqueza brasileira. A exploração extrativista nessa época desenvolvida era desorganizada e, por isso, resultou em fracasso. A Coroa Portuguesa não tinha o controle sobre sua extração e sofria constantemente com a atuação de corsários (MATTOS NETO, 2010, p. 16).

Para combater piratas estrangeiros e incrementar a receita da Coroa, foi instituído o regime de sesmarias, que consistia na concessão de terras no novo território a nobres e a novos ricos de Portugal, respectivamente *homens de qualidade* e *homens de posse*¹.

As terras eram concedidas a amigos do rei, que viviam a decadência do feudalismo na Europa e podiam reviver esse modelo no novo território, e à classe emergente formada por mercadores, novos ricos. A concessão de terras tinha por objetivo a colonização, a exploração econômica e o policiamento do litoral brasileiro (MATTOS NETO, 2010, p. 17).

O regime de sesmarias, antes do Brasil, já havia sido instituído em Portugal, onde todos os proprietários eram obrigados a cultivar suas terras, sob pena de ceder a quem decidisse nelas trabalhar. De acordo com Mattos Neto (2010, p. 16), “era uma medida providencial para as terras inproveitadas, e que, transplantadas para o caso brasileiro, seriam, essas terras, transfiguradas pelas terras virgens e inexploradas”.

Os latifúndios no Brasil foram herança desse regime de sesmarias, que se fundamentou essencialmente na exploração da cana-de-açúcar, com o predomínio do trabalho escravo e da monocultura. Posteriormente, o açúcar foi substituído pela criação de gado, que contribuiu de modo significativo para a expansão das fronteiras do país e responsável pelo segundo latifúndio brasileiro (MATTOS NETO, 2010, p. 18-19).

O Nordeste e o Norte do Brasil foram as regiões com a maior concentração de engenhos de açúcar e de fazendas de gado. No Centro-Sul, a propriedade latifundiária era predominantemente de cultivo de café. Na Amazônia, por sua vez, as sesmarias estavam centradas no extrativismo vegetal, sendo os principais produtos a castanha-do-pará e a borracha (MATTOS NETO, 2010, p. 19).

O sistema de sesmarias também foi a base para o surgimento das oligarquias brasileiras. A terra, mais do que um bem, era um signo de proteção e prestígio. Tanto assim que, segundo o INCRA (2015, p. 24), “apesar das proibições da legislação, usava-se de vários subterfúgios para acumular e somar sesmarias, entre os mais comuns a doação a amigos e parentes, inclusive filhos menores de idade”.

A Coroa Portuguesa, insatisfeita com o retorno econômico do sistema de sesmarias, onde ainda havia terras improdutivas, decidiu suspendê-lo mediante a Resolução Imperial de 17 de julho de 1822. Com isso, o acesso à terra rural passou a ser operado simplesmente pela posse. Houve um vácuo legislativo, de modo que até a edição da Lei n. 601/1850, chamada

¹ Expressões empregadas por Mattos Neto (2010, p.17).

Lei de Terras, nenhuma lei regulando a propriedade rural foi promulgada no Brasil (MATTOS NETO, 2010, p. 20).

Nesse período de falta de regulamentação jurídica do acesso à terra, denominado período áureo da posse, a única fonte jurídica era o costume, em vez do direito positivo, de maneira que a terra era garantida a quem dela tivesse a posse mediante ocupação. Afirma o INCRA (2015, p. 26) que “durante quase três décadas a questão do campo no Império ficou à deriva, só vindo a ganhar alguma ordenação jurídica com a Lei de Terras de 1850”.

A Lei de Terras, por sua vez, não representou nenhum avanço. Ela restringiu o meio de aquisição da terra à compra e venda, acarretando o estabelecimento de preços altos para as terras (MATTOS NETO, 2010, p. 21). Com isso, representou a consolidação do monopólio dos meios de produção pela propriedade fundiária, revivendo a orientação do regime de sesmarias. Segundo Mattos Neto (2010, p. 21), “a Lei n. 601 inspirou-se em modelo não democrático de acesso à propriedade”. Nesse sentido, encontram-se as disposições da Lei n. 601/1850:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de benfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.

Paragrapho unico. Os Juizes de Direito nas correições que fizerem na forma das leis e regulamentos, investigarão se as autoridades a quem compete o conhecimento destes delictos põem todo o cuidado em processa-los o puni-los, e farão effectiva a sua responsabilidade, impondo no caso de simples negligencia a multa de 50\$ a 200\$000 (g. n.).

A Lei de Terras buscava atender a outros interesses das elites rurais, no sentido de substituir, com o fim da escravidão, os negros pelos colonos imigrantes (MATTOS NETTO, 2010, p. 21). Atraídos ao Brasil pela promessa da terra, os imigrantes foram impedidos de ter acesso à propriedade rural pela Lei de Terras, que estabelecia o regime de compra e venda e justificava os altos preços praticados. Com isso, eram garantidos o monopólio dos latifúndios e a manutenção da mão de obra para a lavoura das elites rurais. OINCRA (2015, p. 27) assim resume:

Fundamentava a visão do projeto que deu origem à lei a concepção de que o acesso à propriedade da terra fosse livre ou franqueado a todos, seria praticamente impossível segurar o trabalhador na fazenda, uma vez que ele teria a oportunidade

de livrar-se da dependência. **De forma que era preciso dificultar o acesso, especialmente relativo às terras públicas que deveriam ser vendidas aquelas que estivessem improdutivas deviam ser retomadas. Com os recursos obtidos, o governo deveria subsidiar a imigração, vista sempre como fator de renovação, melhor e branqueamento da sociedade** (g. n.).

Ainda no interesse da elite dominante, o Código Civil de 1916 consolidou o direito de propriedade em sua plenitude, sem limitações. Para Mattos Neto (2010, p. 22), “o Código Civil de 1916, tendo orientação do Código Napoleônico de 1804, ideologicamente teve cunho privatístico, liberal e individualista que vinha em concerto, entoando harmoniosamente, com os fins e objetivos da classe latifundiária monopolista da época”. Em consequência, o direito de propriedade nessa época estava a serviço da classe fundiária, que dela podia dispor e usufruir livremente, ao revés de sua função social.

Com os eventos do século XX, como a crise de 1929, conhecida como a Grande Depressão, e as duas Guerras Mundiais, não tardariam as mudanças necessárias. O direito de propriedade sempre refletiu o momento histórico da sociedade na qual se encontra estruturado. Por causa do desequilíbrio econômico mundial, não se admitia mais a proteção irrestrita da liberdade individual e da igualdade formal. O direito de propriedade deveria estar agora condicionado a outros valores sociais, com respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade. Esclarecem Farias e Rosendal (2008, p. 196-197):

As profundas incertezas vividas ao longo do conturbado século XX certamente refletiram no direito de propriedade. **Os valores da liberdade individual e da igualdade forma não poderiam prosperar em cenários de extenso desequilíbrio econômico. A liberdade de uns poucos importa opressão de uma massa de pessoas, privadas de acesso a bens mínimos e excluídas até de sua especial dignidade.**

(...) omissis.

As feridas produzidas na humanidade ao longo do século passado repercutiram nas Constituições forjadas nos últimos 50 anos. O compromisso com a tutela da dignidade da pessoa humana e o princípio da solidariedade, acarretou a valorização dos direitos da personalidade e na consequente submissão a esta de todas as relações patrimoniais. (g.n.).

Assim, o século XX é considerado o fim da hegemonia da noção de direito absoluto da propriedade e, por conseguinte, da propriedade latifundiária, sendo o período que se segue marcado por uma legislação progressista em que tem destaque a função social da propriedade, isto é, o direito de propriedade condicionado aos valores sociais que o circundam.

1.1.2 Período progressista do direito de propriedade rural

Após o Governo Getúlio Vargas, em especial a partir de 1937 com o Estado Novo, houve um curto período de redemocratização no Brasil, quando então os partidos simpatizantes às causas dos operários e dos trabalhadores rurais incluíram na Constituição de 1946 o máximo de pontos favoráveis às demandas populares.

A Constituição de 1946 é o primeiro texto constitucional a trazer avanços na questão agrária, responsável por instituir novos paradigmas nas relações sociais no campo. Entre as novidades, criou-se a desapropriação por interesse social e por necessidade ou utilidade pública. Também ficou condicionado o uso da propriedade ao bem-estar social, assegurando a justa distribuição de terra. Preconizava o Texto Constitucional de 1946:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) *omissis*

§ 16 - **É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.** Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Art. 147 - **O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social.** A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. (g.n.).

Na sequência, a Lei n. 4.504/1964, que institui o Estatuto da Terra, trouxe um dos maiores referenciais na legislação brasileira sobre a questão agrária. Esta Lei confirmou como princípio fundamental a função social da propriedade, com vistas a resguardar a exploração econômica adequada e racional da terra e gerar o bem-estar social ao proprietário, trabalhadores e sociedade em geral. Eis o conteúdo do Estatuto da Terra:

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

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

Interessa destacar que a origem do Estatuto da Terra parece um tanto paradoxal. Apesar de marcado por um caráter progressista em seus princípios e instrumentos, como a previsão da função social da propriedade e da desapropriação para fins de reforma agrária, foi erigido em 1964, em meio ao autoritarismo do período militar.

Essa circunstância, no entanto, não significou que os militares eram contrários aos grandes proprietários. Na verdade, eles pretendiam atender a interesses ambíguos. O Estatuto da Terra era uma resposta aos movimentos sociais que exigiam mudanças efetivas e, ao mesmo tempo, um mecanismo para neutralizar a influência da esquerda no campo, arrefecendo a tensão e evitando conflitos pela terra (INCRA, 2015, p. 35).

A Política Nacional de Reforma Agrária configurava uma resposta, a um só tempo, para a ocupação territorial, interiorizando o Brasil, e o crescimento econômico do País. Segundo o INCRA (2015, p. 35):

Os militares sinalizaram transformações mas de fato **exerceram uma política agrária contraditória** e em essência sintonizada com os grandes proprietários e empresários rurais, base social do golpe militar e vistos pela ideologia autoritária como os agentes confiáveis da modernização do meio rural, **sobretudo por suas características privatistas e anticomunistas** (g.n.).

O Estatuto da Terra também estabeleceu uma classificação dos imóveis rurais, enquadrando-os em propriedade familiar, módulo rural, minifúndio, latifúndio por dimensão e empresa rural, tudo isso para alcançar a justa distribuição da terra rural através da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Assim, o foco da legislação brasileira não se concentra mais na propriedade latifundiária. Nesse sentido, classifica o Estatuto os imóveis rurais:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - *omissis*;

II - "**Propriedade Familiar**", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior;

IV - "**Minifúndio**", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar;

V - "Latifúndio", o imóvel rural que:

a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

VI - "Empresa Rural" é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico ...Vetado... da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;

VII - *omissis*;

VIII –*omissis*;

IX – *omissis*.

Parágrafo único. Não se considera latifúndio:

- a) o imóvel rural, qualquer que seja a sua dimensão, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado;
- b) o imóvel rural, ainda que de domínio particular, cujo objeto de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública (g.n.).

Em razão das inovações trazidas pelo Estatuto da Terra, o Princípio da Função Social da Propriedade não tardou para alcançar o *status* constitucional, o que ocorreu ainda durante o governo militar com a Constituição Federal de 1967, cujo texto afirmava que:

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;

V - desenvolvimento econômico;

VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros (g.n.).

A Constituição Federal de 1988, promulgada com a abertura democrática, consolidou igualmente a função social da propriedade rural, empregando os mesmos moldes do estipulado do Estatuto da Terra. Além de preconizar a função social da propriedade como princípio da ordem econômica, a Carta Magna de 1988 definiu os requisitos necessários ao cumprimento da função social pela propriedade rural:

Art. 186. **A função social é cumprida** quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, **aos seguintes requisitos:**

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (g.n.).

Sobre este novo contexto da propriedade rural, Farias e Rosenvald (2008, p. 196-197) afirmam que, “nesse sistema, o indivíduo solidário, isolado em sua atividade econômica, é convertido na pessoa solidária que convive em sociedade e encontra nas necessidades do outro um claro limite à sua liberdade de atuação”. Nesse momento, há a primazia da função

social da propriedade, quando os interesses do proprietário cedem diante dos anseios da sociedade.

O Texto Constitucional de 1988 também institui uma classificação de imóveis rurais, regulamentada pela Lei n. 8.629/1993, que versa sobre a desapropriação para fins de reforma agrária. O imóvel entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais passa a ser enquadrado como pequena propriedade; e o superior entre 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais, como média propriedade, afastando a preponderância da propriedade latifundiária:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;

b) *omissis*

c) *omissis*

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

b) *omissis* (g.n.).

Atualmente, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o latifúndio rural perdeu sua posição de supremacia. Além da reabertura democrática e da pressão dos movimentos sociais pelo acesso à terra, a sociedade brasileira, agora mais urbanizada, vive outros valores onde a terra não é mais um símbolo de prestígio e *status* social.

O direito de propriedade rural tem evoluído com a história e, por isso, está em constante conformação, sujeito a valores e expectativas sociais que dele são esperados, o que demonstra a alteração na sua essência com o passar do tempo.

1.2 Função social da propriedade

Não há como introduzir o estudo do direito de propriedade rural sem falar desde logo sobre a função social da propriedade, cuja origem histórica remonta o Estatuto da Terra e a Constituição de 1967, impondo-se tratar acerca de sua estrutura e funcionamento.

A palavra “função”, entre os vários sentidos por si admitidos, pode significar atividade especial, encargo ou missão. Cuida-se de um dever ou atividade que algo ou alguém tem a cumprir, traduzindo a ideia de obrigação a ser atendida sob pena de alguma admoestação ou sanção. Nesse sentido, eis alguns significados atribuídos por Houaiss *et al.* (2001, p. 1402):

1 atividade natural ou característica de algo (elemento, órgão, engrenagem etc.) que integra um conjunto ou o próprio conjunto 2 obrigação a cumprir, papel a

desempenhar, pelo indivíduo ou por uma instituição <f. de mediador em um conflito><f. do legislativo, do judiciário etc.>³ atividade específica de cargo assumido em uma instituição ou o próprio cargo <exercer a f. de diretor na escola> 4 emprego, exercício, atualidade de um cargo <estar ou entrar em f.> 5 ofício, profissão <f. de carpinteiro> 6 uso a que se destina algo; utilidade, emprego, serventia <uma única ferramenta com variadas f.>*omissis*

No mundo jurídico, a palavra “função” refere-se a uma finalidade a ser atendida por determinado instituto por força da ordem jurídica. Segundo Farias e Rosenthal (2008, p. 197), “utilizamos o termo função para exprimir a finalidade de um modelo jurídico, um certo modo de operar um instituto jurídico, ou seja, o papel a ser cumprido por determinado ordenamento jurídico”.

O direito objetivo é o conjunto de normas jurídicas que vigoram em dado espaço e tempo. O direito subjetivo, a seu turno, representa os interesses juridicamente protegidos das pessoas destinatárias das normas jurídicas. O conceito de direito subjetivo, porém, não é unívoco. Na atualidade, a teoria eclética, que tentou superar toda a discussão que envolve o assunto, definiu-o, segundo Reale (1995, p. 253), como “o interesse protegido enquanto atribuído a alguém um poder de querer”.

A compreensão da função social da propriedade exige investigar os elementos integrantes do direito subjetivo, que são dois: a estrutura e a função (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 197). Enquanto a estrutura é a essência do direito subjetivo, a função constitui a sua finalidade.

A estrutura responde à pergunta “como ele é?” e a função, a pergunta “para que isso serve?” (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 197). Assim, a função social da propriedade é a finalidade a que está direcionado o direito subjetivo de propriedade para atender o interesse social.

Todo direito subjetivo tem uma função social (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 198), devendo estar direcionado ao princípio da justiça e bem-estar social. Não é só a propriedade que deve atender a uma função social, apesar de ser ela seu campo de maior aplicação. A função social é diretriz que opera em todo o ordenamento jurídico, alcançando tanto o direito privado quanto o público (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 199). Além da propriedade, também devem atender a função social os negócios jurídicos, a posse, a empresa e a responsabilidade civil.

No entanto, o individualismo dos últimos séculos deturpou o direito subjetivo, que passou a ser empregado em proveito exclusivo de seu titular, sem considerar outros interesses em conflito.

Em relação à propriedade, a orientação do liberalismo concedeu-lhe uma feição absolutista, justificada em uma falsa igualdade gerada pelo histórico de restrição da monarquia. Esse pensamento converteu direitos subjetivos e, em especial, a propriedade em instrumento de exclusão social (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 200). Por isso, desenvolveu-se a função social no direito contemporâneo para resgatar o sentido esperado do direito subjetivo.

Na propriedade, a função social representa a regulamentação do comportamento do proprietário, que não pode dispor de seu direito de maneira absoluta e ilimitada, cabendo estar atento aos interesses da coletividade, uma vez que a propriedade, como direito subjetivo que é, está direcionada a atender também uma finalidade social, não podendo circunscrever-se aos interesses exclusivos do proprietário.

A função social da propriedade não elimina as faculdades de uso, gozo e disposição. Farias e Rosenvald (2008, p. 203-204) explicam que “a propriedade mantém-se privada e livremente transmissível, porém detendo finalidade que se concilie com as metas do organismo social”. A função social da propriedade não pode ser confundida com a socialização ou coletivização do direito de propriedade, que significa a privação ou o confisco, tão ilegítimos quanto o absolutismo do pensamento liberal.

Desse modo, o direito subjetivo de propriedade deve ser protegido pelo ordenamento jurídico, porém não a serviço do egoísmo do proprietário, mas em prol da solidariedade social. Acerca do tema, consideram Farias e Rosenvald (2008, p. 203):

A refundação do direito de propriedade prende-se a três princípios: o bem comum, a participação e a **solidariedade**. Quanto ao primeiro, a sociedade surge porque as pessoas descobrem uma vontade geral e um bem que é comum e dispõem-se a construí-lo. A ele se subordinam os bens particulares; a participação resulta na contribuição de todos, a partir daquilo que são e daquilo que têm. A participação transforma o indivíduo em ser humano; **por último, a solidariedade, que nasce da percepção de que todos vivemos uns pelos outros, valor sem o qual a sociedade não é humana.** (g.n.).

É explícita a Constituição Federal de 1988 quanto à função social do direito de propriedade, estando inserida no artigo 5º, entre os direitos e garantias fundamentais do indivíduo, a demonstrar sua importância na formação do patrimônio jurídico do cidadão. Encontra referência ainda no artigo 170, relativo à constituição da ordem econômica brasileira, para quem serve de princípio norteador, impondo limites ao poder econômico, que deve ser desenvolvido em atenção aos interesses sociais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

omissis

XXIII - a **propriedade atenderá a sua função social**;(g.n.).

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

omissis

III - **função social da propriedade**; (g.n.).

A propriedade pode ser entendida também como uma relação jurídica complexa (FARIAS; ROSENVALD, 2008, p. 208). Isso significa que a propriedade constitui uma pluralidade de direitos e deveres recíprocos, havendo situações jurídicas contrapostas e a necessidade de balancear os interesses envolvidos na relação. Em sendo assim, a propriedade precisa cumprir diversos deveres, inclusive de respeito aos interesses da coletividade, traduzindo a ideia da função social.

Farias e Rosenvald (2008, p. 208) elucidam a natureza jurídica da propriedade como relação complexa, dizendo que “o proprietário se encontrará em situações ativa e passiva e só poderá demandar abstenção da coletividade se, a seu turno, conceder função social”. Com isso, a função social pode ser percebida quando considerada a propriedade como uma pluralidade de situações jurídicas, na medida em que relativiza o direito enquanto fonte produtora de obrigações ao seu titular em prol da coletividade.

1.2.1 Função social da propriedade rural

O passado histórico do Brasil, onde prevaleceu por muito tempo a propriedade latifundiária, oriunda de uma política de privilégios a nobres e novos ricos, impôs ao direito subjetivo de propriedade uma percepção egoísta e individualista quando apenas os interesses do titular da terra importavam.

A função social da propriedade rural veio atender ao clamor social sobre a questão agrária, sobretudo no que se refere à distribuição da terra rural e à reforma agrária.

No Estatuto da Terra, a função social da propriedade exerce o papel de princípio central, sendo responsável por condicionar os poderes inerentes à propriedade e autorizar a intervenção em seu exercício. Em respeito à função social, o Estatuto condiciona a propriedade ao cumprimento simultâneo de quatro requisitos (bem-estar de proprietários e trabalhadores, produtividade da terra, conservação da natureza e obediência às normas trabalhistas):

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de **acesso à propriedade da terra**, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua **função social** quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. (g.n.).

A Constituição Federal de 1988 muito se aproveitou das disposições trazidas pelo artigo 2º do Estatuto da Terra. Os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural estabelecidos no artigo 186 da Constituição Federal, transcrito na subseção 1.1.2, repetem com alguns ajustes o que já estava disposto no Estatuto da Terra. Explica Miguel Neto (1997, p. 127):

Comparando-se os requisitos estabelecidos no texto constitucional de 1988 e aqueles anteriormente elencados na legislação ordinária (art. 2º, §1º, do Estatuto da Terra), **não se pode negar alguma similitude, indicando uma derivação ou influência**, decorrente certamente da experiência da legislação ordinária do regime anterior, que restou reprimada na nova ordem. (g.n.).

Com base nesses requisitos, a função social da propriedade rural é estruturada em três aspectos: i) o econômico ou produtivo; ii) o social; e iii) o ambiental (MATTOS NETO, 2010, p. 29). O primeiro aspecto representa a exploração econômica da terra; o segundo, o bem-estar de todos os envolvidos na questão agrária, inclusive a sociedade em geral; e o ambiental significa a utilização da terra visando à preservação do meio ambiente (MATTOS NETO, 2010, p. 29).

Após a Constituição de 1988, a função social da propriedade rural foi regulamentada pela Lei n. 8.629/1993, Lei Complementar n. 76/1993 e Lei Complementar n. 88/1996, todas regulando a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e seu respectivo processo administrativo e judicial. A Lei n. 8.629/1993 trata dos requisitos para o cumprimento da função social da propriedade, explicitando o conteúdo de cada para facilitar a interpretação de tais conceitos jurídicos:

Art. 9º *omissis*

§ 1º Considera-se **racional e adequado o aproveitamento** que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se **adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis** quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se **preservação do meio ambiente** a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A **observância das disposições que regulam as relações de trabalho** implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A **exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais** é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel. (g.n.).

A terra rural, apesar de constituir um bem de produção, tendo grande valor econômico, deve atender a função social que dela se espera, pois o direito da propriedade está sujeito ao atendimento de um propósito social, preocupado com a coletividade e o meio ambiente. Mattos Neto (2010, p. 37) afirma que “o direito de propriedade imobiliária rural deixa de ser um direito subjetivo exclusivo, perpétuo, estático e assume papel dinâmico, participante, ou seja, funcional”.

A função social da propriedade rural foi explicitamente reconhecida, havendo referência na Constituição Federal de 1988 e nas leis que regulamentam a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, além do Estatuto da Terra, o que confirma sua aplicabilidade na ordem jurídica nacional.

Existe ainda o enfoque ambiental da função social da propriedade rural, eis que, entre os requisitos para dar-lhe cumprimento, estão a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Terra, a sinalizar a aproximação jurídica entre a Reforma Agrária e o meio ambiente.

1.3 A Reforma Agrária

A história da propriedade rural no Brasil denuncia um passado de exclusão social, em que a concessão de terras era feita para quem tivesse prestígio ou poder econômico. Por muito tempo, predominou a propriedade latifundiária com a concentração de terras. Tal situação perdurou até a Emenda Constitucional n. 10/1964 e o advento do Estatuto da Terra, que representaram o fim da propriedade improdutiva com a implantação de instrumentos como a desapropriação por interesse social.

Na América Latina, o movimento de efetiva promoção do acesso à terra e o combate à concentração teve início com o advento, na Venezuela, da Lei de 5 de março de 1960, sendo seguida por diversos países, entre eles o Brasil que promulgou o Estatuto da Terra, em 1964

(MARCIAL, 1965, p. 205), cujo objetivo principal é regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

O Estatuto da Terra conceitua a Reforma Agrária como o conjunto de medidas destinadas à melhor distribuição da terra, fundada no princípio da justiça social e da eficiência produtiva. Segundo Borges (1994, p. 22), “não se diz, pura e simplesmente, *distribuição: diz-se melhor distribuição*, envolvendo a ideia de corrigir quando o que existir estiver mal feito”. Para o Estatuto da Terra, a Reforma Agrária consiste na reorganização do espaço rural em atenção a interesses sociais.

Pela etimologia da palavra, a Reforma Agrária expressa um processo de revolução, de reestruturação e renovação do campo (AVARENGA, 1992, p. 48), o qual não se limita à distribuição da terra. Segundo Marcial (1965, p. 201), “la Reforma Agraria se dirige, pues, a liquidar um determinado sistema agrario (*omissis*) que se reputa inadecuado”². Assim, entende-se a Reforma Agrária como rompimento da estrutura fundiária existente para atender a critérios vigentes de desenvolvimento socioeconômico.

A Reforma Agrária não se confunde com a Política Agrícola. Segundo o Estatuto da Terra, a Política Agrícola é o conjunto de providência de amparo à propriedade da terra. Enquanto a Reforma Agrária constitui uma necessidade urgente em um período de transição, uma vez que se propõe a superar um estado pontual de má distribuição de terra, a Política Agrícola, também chamada de Política de Desenvolvimento Rural, é marcada pela perenidade, na medida em que busca, a todo momento, assegurar a produção rural e a melhoria do meio rural (BORGES, 1994, p. 23).

Nestes termos, define o Estatuto da Terra a Reforma Agrária e a Política Agrícola:

Art. 1º *omissis*

§ 1º Considera-se **Reforma Agrária** o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

§ 2º Entende-se por **Política Agrícola** o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país. (g.n.).

A Política Agrícola, além de ser permanente, apresenta-se mais ampla que a Reforma Agrária. Isso porque os incentivos que a caracterizam não se destinam apenas aos assentados

² Tradução livre pelo autor de trecho da obra *Principios Generales de La Reforma Agraria Integral: a Reforma Agrária se dirige*, pois, a encerrar um determina sistema agrário (*omissis*) que se reputa inadecuado.

e suas famílias, mas também a produtores rurais, beneficiados com isenções e terras para a instalação de grandes projetos de agronegócio. O contexto geopolítico atual da Amazônia, em que se verifica a expansão da soja e da pecuária, confirma que a Política Agrícola não está apenas a favor da proteção da floresta, mas também muitas vezes contra ela. Os incentivos ao agronegócio trazem, além do crescimento econômico local, a destruição indiscriminada dos recursos naturais.

A Reforma Agrária opera-se, sobretudo, através da desapropriação por interesse social, em que se pretende a expropriação mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, sendo de responsabilidade da União, conforme preconiza a Constituição Federal:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, **mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária**, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. (g.n.).

De acordo com Carvalho Filho (2009, p. 774), a desapropriação consiste no “procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização”. Trata-se de espécie de intervenção supressiva do Estado onde há a perda do direito de propriedade privada.

A finalidade principal da Reforma Agrária, expressa no Estatuto da Terra, consiste na promoção da justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural. Sob um espírito exclusivamente liberal, busca ainda aumentar a atividade econômica, ampliando a produção nacional e assegurando o crescimento econômico do País. Estabelece o Estatuto da Terra que:

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de **promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país**, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. (g.n.).

A dificuldade da Política Nacional de Reforma Agrária em cumprir seus objetivos importou, com o passar do tempo, a reconsideração de seu conceito. Desse modo, a Reforma Agrária pode ser entendida também em sentido mais amplo, denominado Reforma Agrária Integral. Segundo tal posição, a Reforma Agrária deve envolver, além da noção de melhor distribuição de terras, as políticas agrárias permanentes para alcançar o pretendido desenvolvimento socioeconômico.

Nesse momento, não se quer avançar sobre o estudo da Reforma Agrária Integral. O que se busca é apenas assinalar que o conceito legal de Reforma Agrária não se mostra tão completo quanto parece à primeira vista. Atualmente, a Reforma Agrária não consubstancia somente a melhor distribuição de terras, mas também as políticas públicas acessórias, de apoio ao trabalhador rural e de preservação do meio ambiente. Isso porque não basta assentar o trabalhador rural, é preciso dar condições a ele.

Nessa linha, a Reforma Agrária não significa o mesmo que a Reforma Fundiária. Enquanto esta traduz a reordenação do solo através do processo de desapropriação, a Reforma Agrária cuida, além disso, da implementação e redefinição de políticas agrícolas, da assistência à produção da propriedade rural e da orientação das atividades agropecuárias, compreendendo o acesso à terra e também o aproveitamento econômico e racional dos recursos existentes.

A Reforma Fundiária é uma Reforma Agrária *strictu sensu* (MARCIAL, 1965, p. 201), espécie do gênero Reforma Agrária, a qual deve ser entendida em sentido amplo.

A colonização é uma das formas de implementar a Reforma Agrária e com ela não se confunde. Conforme Opitz e Optiz (2007, p. 157), a colonização corresponde à “entrega de terras do Estado (devolutas ou não), em forma de propriedade familiar, àqueles que se dedicam à atividade rural”. É uma forma de ocupação e expansão territorial em favor do interesse nacional, tendo o sentido de povoamento de um vazio demográfico. Na colonização, a transferência da propriedade ocorre por doação, compra e venda ou reconhecimento de posse antiga.

Por muito tempo, os assentamentos rurais foram instrumentos e núcleos finais de um processo político de colonização. Assim, materializavam a distribuição de terras a pessoas vocacionadas, assistidas de condições técnicas e econômicas, para manter o processo produtivo, alcançar o bem-estar de todos e ocupar territórios antes ociosos. Sobre a distinção entre a Reforma Agrária e a colonização, explica Marcial o sentido expansionista desta última (1965, p. 202):

También debe distinguirse Reforma Agraria de «colonización» (15). Este término «colonizar», de gran abolengo histórico, por cierto, **ha significado siempre**, para decirlo con palabras de Sánchez Albornoz, **«poblar para conquistar, conquistar para poblar»**. En el tiempo de los milites romanos establecidos como agricultores en las fronteras del Imperio – una mano en la espada, otra en el arado -, se lograban nuevas tierras mediante la guerra, como en los siglos de la Reconquista española;

luego, por los descubrimientos, y hoy, mediante la valoración, gracias a obras hidráulicas y de otro tipo³; (g.n.).

A colonização pode ser oficial ou particular. A colonização oficial é a mais importante das espécies e expressa a iniciativa do poder público, responsável por recrutar e selecionar as pessoas ou famílias, para colocação e integração nos respectivos núcleos (OPITZ; OPITZ, 2007, p. 157). Na colonização particular, o proprietário de grande área rural é o responsável por colonizá-la, dividindo-a em lotes do tamanho do módulo rural, em atenção ao princípio da função social da propriedade (OPITZ; OPITZ, 2007, p. 159-160).

A Reforma Agrária, por ser uma fase de transição, configura uma política pública com diretrizes definidas de acordo com a conjuntura do país em determinado tempo. Por isso, oscila conforme a orientação do governo. A Reforma Agrária pretende observar as exigências de segurança e desenvolvimento nacional, voltada para a discussão da ocupação do território, da preservação dos recursos naturais e da expansão do crescimento econômico. Em seu viés nacional, recebe o título de Política Nacional de Reforma Agrária.

A política pública é um conjunto de programas, ações e decisões tomadas pelos governos das três esferas, com a participação, direta ou indireta, ou não de entes públicos ou privados, a fim de assegurar determinado direito fundamental (ANDRADE, 2016). A Reforma Agrária está inserida em tal conceito, tendo em vista que se trata de programa governamental que pretende proteger e promover o bem-estar dos trabalhadores e proprietários rurais, assegurando a paz social no campo, conforme preceitua a Constituição Federal.

Segundo Souza (2006, p. 24) acerca do conceito de política pública, “a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. A autora ainda traz importante observação que conceitos de política pública que se centralizam em aspectos racionais e procedimentais, isto é, no papel do governo, deixam de lado o aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos, assim como a possibilidade de cooperação entre as diferentes esferas e instituições (SOUZA, 2006, p. 25).

A partir disso, é possível resumir dois sentidos de política pública: um político e outro administrativo. O sentido político significa encarar a política pública como um processo de

³ Tradução livre pelo autor de trecho da obra *Principios Generales de La Reforma Agraria Integral*: Também deve distinguir-se a Reforma Agrária de "colonização" (15). O termo "colonização", de grande herança histórica, por certo, sempre significou, para dizer com as palavras de Sanchez Albornoz, "tentar conquistar, conquistar para povoar." Nos tempos dos militares romanos estabelecidos como agricultores nas fronteiras do Império –uma mão na espada, e outra no arado -, novas terras eram obtidas com a Guerra, como nos séculos da Reconquista espanhola; logo, pelas descobertas, e agora, mediante a valorização, graças a obras hidráulicas e de outra espécie.

decisão, em que há naturalmente conflito de interesses. Já o sentido administrativo importa em compreender política pública como conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo governo, sendo este o foco principal do conceito (ANDRADE, 2016).

O conceito de política pública chama atenção para onde ocorre o embate de interesses, ideias e preferências, ou seja, os governos, e assume geralmente uma visão holística do tema, de modo que o todo é mais importante que a soma das partes e todos devem ser considerados no processo decisórios, desde indivíduos até instituições e ideologias. A política pública é marcada pela multidisciplinariedade, exigindo a síntese de teorias construídas no campo da sociologia, da ciência pública e da economia (SOUZA, 2006, p. 25).

A Reforma Agrária, como política pública que é, deve ser construída em um debate de interesses, ideias e preferências, a fim de que sejam estabelecidos programas e ações no sentido de assegurar o bem-estar do meio rural. Nesse processo de tomada de decisão, é inegável que a preservação do meio ambiente deve ser levada em conta na execução dos projetos de assentamento rural, na medida em que consubstancia interesse, ou mesmo valor, que precisa ser equacionado.

A interação constante e intensa entre a propriedade rural e outros direitos, como o meio ambiente saudável, trouxe consequências para a Reforma Agrária, que deve ser redimensionada. Conforme Mattos Neto (2010, p. 25), é “necessária a criação de nova mentalidade sobre a relação homem - terra - produção, hoje envolvendo a problemática ecológica, resultando em um novo conceito de direito e propriedade”. A Reforma Agrária é instituto do Direito Agrário que precisa ser repensado, sobretudo à vista da matéria ambiental.

No interesse de executar a Política Nacional de Reforma Agrária no Brasil, foram instituídos dois Planos Nacionais. O Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) foi editado pelo Decreto n. 91.766/1985, vinte anos após o Estatuto da Terra (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 18) e o Segundo PNRA, apresentado em novembro de 2003, durante a Conferência da Terra, em Brasília, evento que reuniu movimentos e entidades do campo (INCRA, 2004, p. 5). Recentemente, desde 2015, está em discussão um novo Plano de Reforma Agrária, mas sem nada concreto até o momento.

Os Planos Nacionais de Reforma Agrária estabelecem as diretrizes e metas para a Política Nacional de Reforma Agrária a serem adotadas em certo tempo e espaço. É fundamental o seu estudo, porque constituem momentos importantes na formulação e desenvolvimento da Reforma Agrária, em especial quanto à preocupação com a preservação do meio ambiente.

A despeito de o Estatuto da Terra ter sido aprovado em 1964, durante o regime militar, o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária só foi apresentado vinte anos depois, quando do processo de reabertura democrática. Esse Plano foi instituído com previsão de alcançar 1.400.000 (um milhão e quatrocentas mil) famílias, no período de 1985 a 1989, conforme o Decreto Presidencial n. 91.766/1985:

Art. 1º. Fica aprovado o **Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA**, apresentado pelo Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD, para o **período 1985/1989**, abrangendo **01(hum) milhão e 400.000 (quatrocentas mil) famílias beneficiárias**, nos termos do anexo que é parte integrante do presente Decreto (g.n.).

Segundo o INCRA (2015, p. 47), foram fixadas metas ambiciosas no Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, porém todas acabaram descumpridas, demonstrando a dificuldade histórica do governo brasileiro em enfrentar a questão agrária:

O primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, no governo José Sarney, tinha metas ambiciosas: destinar 43 milhões de hectares de terras para assentamento de um milhão e quatrocentas mil famílias entre 1986 a 1990. Para tocar o projeto, o governo criou o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária, o MIRAD. **Além de não cumprir a meta, assentando tão somente cerca de 90 mil famílias numa área dez vezes menor do que a projetada**, houve enorme confusão institucional, com a extinção do INCRA, afinal não acatada pelo Congresso Nacional que em 1989 rejeitou o decreto-lei de extinção do órgão (g.n.).

Pelo Decreto n. 91.766/1985, entre as ações estratégicas do I PNRA, havia o Programa Básico, consubstanciado no Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais, referindo-se a ações de desapropriação por interesse social ou outras formas de acesso à propriedade rural, e os Programas Complementares e os de Apoio, sendo aqueles de ação direta e substantiva e estes de natureza acessória.

Em relação ao tema do meio ambiente, o I PNRA considerava sua conexão com a questão agrária, mas sem definir metas ou programas específicos para a preservação dos recursos naturais. De forma genérica, definia dois tipos de ações para a Reforma Agrária: “a primeira, que se relaciona com a conservação dos recursos naturais localizados na área de influência dos projetos; a segunda, de caráter preventivo e educativo, de forma a impedir danos ambientais causados pela ação do homem” (Decreto n. 91.766/1985 p. 13).

Em novembro de 2003, foi apresentado o II PNRA para o período de 2003 a 2006 (INCRA, 2004, p. 38). As novas metas foram “400 mil famílias assentadas, 500 mil famílias com as terras regularizadas e outras 150 mil com crédito fundiário” (INCRA, 2015, p. 48).

Ao contrário do anterior, o II PNRA passou a considerar a diversidade social existente no meio rural, garantindo o direito das comunidades tradicionais e das populações ribeirinhas, e a necessidade de assegurar o desenvolvimento sustentável, recebendo destaque a questão ambiental. Preconiza o II PNRA (2004, p. 10) que:

Uma nova perspectiva orienta o PNRA. **Nos novos projetos de assentamento busca-se combinar viabilidade econômica com sustentabilidade ambiental, integração produtiva com desenvolvimento territorial, qualidade e eficiência com massividade.** Pretende-se, assim, criar as condições para que o modelo agrícola possa ser alterado, introduzindo-se maior preocupação com a distribuição de renda, a ocupação e o emprego rural, a segurança alimentar e nutricional, o acesso a direitos fundamentais e o meio ambiente. (g.n.).

No meio do ano de 2015, o governo federal iniciou os debates para a elaboração um novo Plano Nacional de Reforma Agrária, inserido em sua agenda positiva. Foi divulgado também que o governo pretende destinar 12,2 milhões de hectares de terras federais da Amazônia Legal para regularização fundiária e demarcação de terras (HERRERO, 2015). Entretanto, até o momento, nada foi decidido.

O estudo dos Planos Nacionais de Reforma Agrária sinaliza a dificuldade do governo em lidar com a questão agrária e, sobretudo, sua interação com o meio ambiente. Desde a edição do Estatuto da Terra em 1964, apenas dois Planos Nacionais foram adotados, ambos sem sucesso, e não há perspectiva de um novo plano de ação, carecendo-se de diretrizes e metas definidas para a questão agrária nacional.

A partir da análise histórica da Reforma Agrária no Brasil, pode-se dividi-la em quatro fases, nessa ordem: i) colonização; ii) assentamentos; iii) transição ambiental; e iv) ambiental (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 19). Essa divisão pontua que o avanço na proteção do meio ambiente só aconteceu na última fase, inaugurada pelo Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária, em 2003. Assim, a proteção ambiental dentro dos assentamentos rurais foi por muito tempo negligenciada.

A criação de assentamentos rurais sem ter em conta as características da região e dos próprios beneficiários da Reforma Agrária é uma das principais causas de desmatamento, então incentivado pelo próprio governo, em uma política pública muitas vezes equivocada, como estratégia para ocupação, produção e crescimento econômico do País. Foi só em 1990 que o INCRA identificou a importância da questão ambiental nos assentamentos rurais (LE TOURNEAU; BURSZTYN, 2010, p. 110).

Essa constatação, associada à premissa de que é necessário rever a qualidade ambiental nos projetos de assentamento, foi confirmada no Segundo Plano Nacional (2004, p.

30), que abordou a importância de assentamentos ambientalmente diferenciados, entre os quais o Projeto de Assentamento Florestal (PAF).

1.4 Expansão agrária na Amazônia

A questão agrária, sobretudo no que diz respeito à Amazônia, deve ser analisada e discutida sob o enfoque sociopolítico.

O conceito de Amazônia utilizado corresponde ao de Amazônia Legal, de caráter político e não geográfico, criado pelo governo federal em 1966, quando da instalação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), para planejar e implementar o desenvolvimento econômico da região. Define a Lei n. 5.173/1966 que:

Art. 2º A Amazônia, para os efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do **Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.** (g.n.).

A Amazônia Legal compreende vários estados do Norte, como o Amazonas, Pará, Amapá, Roraima, Rondônia, Acre, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso (INCRA, 2015, p. 38), sendo dividido o espaço em três biomas: Cerrado, Pantanal e Amazônia (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 11).

Ainda que o estudo sociopolítico não seja o objetivo central da pesquisa, a percepção geopolítica do fenômeno do desmatamento na Amazônia é essencial para compreender o processo de ocupação da região a partir dos anos 70, com a criação e instalação de assentamentos rurais, e os impactos ao meio ambiente por estes causados.

1.4.1 Realidade amazônica a partir de 1970

O debate nacional em torno da Reforma Agrária começou nos anos 50, intensificando-se a partir de 1962 com a criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA), a promulgação do Estatuto da Terra (1964) e a tentativa do presidente João Goulart de desapropriar imóveis nas proximidades de estradas e obras federais. Em 1964, ocorreu o golpe militar que derrubou o governo civil (LE TOUNEAU, 2010, p. 114).

Nos anos 70, o governo militar iniciou uma política desenvolvimentista de colonização da Amazônia. A medida foi justificada pela necessidade de assegurar terras ao povo nordestino que sofria com a seca. Tanto assim que Emílio Médici, então presidente do Brasil, ao referir-se à região amazônica em discurso, afirmou, segundo o INCRA (2015, p. 39),

tratar-se de “uma terra sem homens para homens sem terra”.

A ocupação da Amazônia não se justificou apenas em atender aos interesses do trabalhador rural. Era também uma questão de defesa nacional e de crescimento econômico do país diante da pressão estrangeira sobre o vazio demográfico e os interesses de grandes empresários. Conforme o INCRA (2015, p. 38), “essas “vias de penetração”, articulando firmemente o Norte e o Sul ao núcleo central do país, garantiam a inviolabilidade da vasta extensão despovoada do interior”.

A orientação do governo militar era de que a segurança nacional passava necessariamente pelo desenvolvimento e ocupação da região amazônica, inclusive com a utilização de seus recursos naturais (INCRA, 2015, p. 38).

Até 1985, quando houve a abertura democrática, a Política Nacional de Reforma Agrária estava centralizada na região amazônica, onde deveriam ser disponibilizadas terras e infraestrutura para incentivara colonização. Segundo o INCRA (2015, p. 42), “ficou famoso o *slogan* “Plante que João Garante” massificado em comercial que acabou influenciando milhares de agricultores a buscarem o Eldorado que a televisão paga pela ditadura vendia”.

Apesar da grande pressão social por terras em outras localidades do país, foi a Amazônia a região mais usada para fins de Reforma Agrária. Fundada na destinação de terras públicas em territórios ainda inabitados (colonização) e não na redistribuição de propriedades privadas mediante processo de desapropriação, a Reforma Agrária na Amazônia não significou a reorganização da estrutura fundiária, mas a ocupação desordenada da floresta, com severos impactos ao meio ambiente (LE TOURNEAU; BURSZTYN, 2010, p. 114).

Durante esse processo de expansão das fronteiras, os militares colocaram em prática grandes projetos de infraestrutura, como a construção da rodovia Transamazônica, BR-230, que cortou a Amazônia no sentido Nordeste-Norte e era o principal eixo viário de ocupação da região. A grandiosidade do projeto pode ser verificada pelos números divulgados, conforme relato do INCRA (2015, p. 42): “o governo desapropriou 100 km de cada lado dos eixos rodoviários da região”.

O documentário “Nas terras do bem virá” (RAPAZZO; POLASTRI, 2007) denuncia que essa política militar desenvolvimentista se tornou um desastre socioambiental. A abertura das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém impulsionou o desmatamento da floresta e a ocupação desordenada, com um cenário de violência e desigualdade social. As pessoas, trazidas de outros estados, não conheciam a realidade da região e não sabiam lidar com a floresta, ficando sujeitas ao isolamento e a doenças.

A rodovia Transamazônica repetiu o processo histórico de ocupação desordenado da

Amazônia que nunca considerou as peculiaridades regionais. Em todos os momentos de sua história, a Amazônia é marcada pela chegada de imigrantes, que não têm capacidade para realizar um trabalho agrícola rentável, nem introduzir novas técnicas adequadas (BATISTA, 2007, p. 295). Mesmo no tempo atual, a Amazônia continua sujeita a ameaças, como a expansão da soja, pecuária e a exploração ilegal de madeira.

O sucesso da Reforma Agrária na Amazônia depende de vários fatores, sendo um destes a vocação do trabalhador para lidar com a terra, então incompatível com as modalidades de produção rural de outras regiões. Conclui Batista (2007, p. 296): “além do homem, há outros fatores decisivos para o bom êxito da colonização: fatores geológicos, pedológicos, de vegetação, geográficos, morfológicos e sobretudo agrotécnicos”.

Ao tratar dos resultados do processo de colonização nos municípios de Altamira e Itaituba, no Estado do Pará, Batista (2007, p. 300) confirmou a falta de êxito do projeto de ocupação da Amazônia iniciado pela rodovia Transamazônica: “parece que muito foi projetado: menor foi o número de realizações e talvez um tanto decepcionantes os resultados”.

Em números, Batista (2007, p. 300) resume o problema: “o INCRA havia projetado instalar 100.000 famílias, mas só chegaram oficialmente à área 5.000”. O fracasso da rodovia Transamazônica era anunciado, o que mais tarde foi observado com o seu abandono. Não se concluiu o projeto da rodovia, então vencido pelas adversidades da floresta amazônica. Nesse sentido, é o relato institucional do INCRA (2015, p. 46) de que:

A imagem mais representativa da suntuosidade e frustração dessa verdadeira saga transcorrida entre as décadas de 1970 e 1980 é a **Transamazônica**, rodovia projetada pelos militares para servir ao mesmo tempo aos altos interesses da Pátria, assegurando a integração do país e a defesa de seu patrimônio, e ao desenvolvimento econômico da região Norte, praticamente inexplorada e sujeita a ameaças. **O abandono do projeto, pela dificuldade de execução e custos elevados, se fixou no imaginário nacional como um fiasco, uma vitória da selva inóspita sobre os que intentaram devassar os mistérios da sua imensidão verde** (g.n.).

O fracasso da Transamazônica e do processo de ocupação repercutiu no meio ambiente e importou a destruição da floresta. A partir dos anos 70, foram instalados inúmeros assentamentos na Amazônia, todos de forma desordenada, sem considerar a realidade local, carentes de estrutura física e assistência técnica aos assentados, tampouco realizados estudos ambientais, cujas consequências são sentidas até os dias de hoje (RAPAZZO; POLASTRI, 2007).

Em outra perspectiva, Pasquis *et al.* (2005, p. 87) falam que não há fracasso ou sucesso na Reforma Agrária na Amazônia. Para os autores, “na verdade, os resultados do processo de ocupação da Amazônia são coerentes com o objetivo equivocado da época”. O

trágico resultado ambiental da Reforma Agrária nada mais é que consequência esperada do pensamento equivocado em que foi estruturada no passado.

No final da década de 70, o processo de Reforma Agrária quase ficou parado, sendo retomado no início dos anos 1980. A partir de 1985, como resultado do I PNRA, o presidente José Sarney, apesar de não cumprir as metas estabelecidas, promoveu o rápido aumento no número de famílias assentadas.

Nos governos de Fernando Collor e Itamar Franco, a Reforma Agrária é colocada outra vez em segundo plano. Entretanto, em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso propôs um novo programa de desapropriação, com o assentamento de mais de 400.000 famílias em oito anos. Esse ritmo foi acompanhado pelo governo Lula, que assentou 303.000 famílias (LE TOURNEAU; BURSZTYN, 2010, p. 116).

A Reforma Agrária na Amazônia, em maior ou menor medida, sob um velho ou novo modelo, nunca deixou de compor o programa e as metas dos governos brasileiros. A região amazônica quase sempre foi alvo de desapropriações para fins de Reforma Agrária, porque, além de possuir ampla disponibilidade de terras, exerce importante função geopolítica no contexto nacional e internacional.

A respeito, Lira *et al.* (2014, p. 73) pontuam que:

a Amazônia foi vítima dos projetos intervencionistas da ditadura militar, nos quais sobressaiu a visão de “integrar para não entregar”. Sem nenhuma consideração pelas peculiaridades locais, o Estado patrocinou e financiou a criação de rodovias (a exemplo da Transamazônica), fazendas agropecuárias, projetos de exploração mineral e espalharam-se assentamentos agrícolas a serem trabalhados por agricultores de outras regiões sem nenhuma identificação com a realidade local, dentro outras medidas que partiam igualmente do pressuposto de que o modelo de desenvolvimento responsável pelo crescimento urbano e industrialização do restante do país deveria ser adotado na região amazônica (g. n.).

Mesmo nos dias de hoje, o governo brasileiro ainda tem implementado um projeto desenvolvimentista para a Amazônia, mantendo-se a ameaça sobre a floresta. O modelo que orientou a expansão da fronteira amazônica a partir dos anos 70 continua sendo reeditado, intensificando conflitos socioterritoriais, a exploração de recursos naturais e o desmatamento (CASTRO, 2012, p. 46).

Esse modelo pode ser observado na orientação assumida pelo Brasil na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América do Sul (IIRSA) e nos Planos de Aceleração do Crescimento (PAC), direcionada à modernização e integração competitiva da economia com base em megaprojetos de infraestrutura, traçando uma macropolítica de crescimento econômico em níveis internacional e nacional (CASTRO, 2012, p. 45-46 e 48).

A IIRSA e o PAC constituem um modelo de crescimento econômico, sem eficácia social e ambiental, que vem reprojeter sobre a região amazônica a mesma experiência dos anos 70, uma vez que a modernização pretendida passa pela produção de *commodities* (CASTRO, 2012, p. 48). Isso não privilegia os conhecimentos tradicionais e as riquezas da floresta amazônica e coloca em fracasso um processo de desenvolvimento sustentável.

A perpetuação do modelo desenvolvimentista muito se deve à noção de território adotada pelo governo que, segundo Castro (2012, p. 48), “contraria a noção de território e de territorialidade dos grupos que vivem na Amazônia, regidos por outra ordem social de tempo e espaço”. A IIRSA e o PAC pautam suas decisões apenas dentro de uma estratégia global de mercado, com padrões de competitividade e produtividade, deixando de lado os valores das comunidades locais e sua relação com os territórios ocupados.

Como explicam Lira *et al.* (2014, p. 68-69), o território “é compreendido não apenas como espaço geográfico, embora também o seja. Ele é uma dimensão política, social e cultura. Ele é simultaneamente um espaço material e simbólico”. Desse modo, para que se tenha um desenvolvimento territorial pleno, é preciso que ele seja também sustentável, levando em consideração sua complexidade socioambiental e relações de poder (LIRA *et al.*, 2014, p. 69).

Nesse sentido, de acordo com Lira *et al.* (2014, p. 75), “o território na Amazônia contempla indiscutivelmente três *habitats* essenciais e interdependentes: terras, floresta e água”. O desenvolvimento territorial da região, sob a ótica da sustentabilidade, depende da valorização de todos esses elementos, sem esquecer do componente humano das populações tradicionais, sendo a sociobiodiversidade a principal estratégia a ser implantada para o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Apesar da nova consciência construída com a superação da teoria da economia de fronteira, o processo de ocupação predatório da Amazônia continua, sendo sucessivamente reeditado, com perigo à manutenção da floresta. A título de exemplo, o PAC contemplou a pavimentação das rodovias Transamazônica (BR-230), Cuiabá-Santarém (BR-163) e Porto Velho-Manaus (BR-394) (CASTRO, 2012, p. 50), reiterando em projetos para a integração da fronteira com outros países.

Entender essa função geopolítica assumida pela Amazônia a partir dos anos 70, inclusive nos dias atuais, permite desvendar os fundamentos da Reforma Agrária na região, desencadeada por uma política de expansão e crescimento econômico do governo militar, e compreender sua orientação e consequências no percorrer do tempo, inclusive sobre a preservação da floresta. Para tanto, é preciso apresentar e examinar o pensamento da

“economia de fronteira” (BECKER, 2005, p. 72).

1.4.2 Economia de Fronteira

O povoamento da Amazônia sempre foi marcado pela geopolítica, o que pode ser observado desde o período colonial, quando a ocupação da região tinha como justificativa a posição estratégica de defesa perante a invasão de espanhóis e holandeses, além do interesse de proteger a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais.

Segundo Becker (2005, p. 71), a geopolítica é “um campo do conhecimento que analisa relações entre poder e espaço” e foi fundamental no processo de ocupação da Amazônia, inclusive mais do que a economia. Isto porque, conforme escreve Becker (2005, p. 71), a “ocupação se fez, como se sabe, em surtos ligados a demandas externas seguidos de grandes períodos de estagnação e de decadência”.

A Amazônia inseria-se entre uma das mais antigas periferias do sistema capitalista (BECKER, 2005, p. 72), estando localizada em uma zona-limite de exploração de recursos em proveito de um mercado consumidor distante. A ocupação e desenvolvimento da região sempre foram pautados na discussão em torno do aproveitamento das terras e recursos naturais a serviço de forças externas, o que foi verificado durante o governo militar a partir dos anos 70.

A relação entre sociedade e natureza, marcada pela exploração intensa dos recursos naturais em prol de terceiros, onde aqueles são tidos como infinitos, foi denominada de “economia de fronteira” pelo economista americano Kenneth Boulding, em sua obra *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, publicada em 1966 (BECKER, 2005, p. 72).

O conceito de economia de fronteira é identificado por Becker (2005, p. 72) quando: “o crescimento econômico é visto como linear e infinito, e baseado na contínua incorporação de terra e de recursos naturais, que são também percebidos como infinitos”. A economia de fronteira é um padrão predatório de exploração por recursos naturais em novos espaços.

O pensamento de Kenneth Boulding (1966, p. 7) que fundamenta a teoria da economia de fronteira pode se explicado através da analogia com o paralelo entre a economia do caubói (*the cowboy economy*) e a economia do astronauta (*the spaceman economy*).

No passado, a Terra era compreendida como um sistema aberto, com recursos ilimitados, estando o homem representado pela figura do caubói, que andava em planícies ilimitadas e apresentava comportamento romântico, imprudente, explorador e violento (BOULDING, 1966, p. 7). Assim, na falta de recursos, novos campos distantes poderiam ser explorados, satisfazendo sempre as necessidades do homem.

Entretanto, vive-se atualmente um sistema fechado, em que a Terra se tornou a única nave espacial, sem reservatórios ilimitados de qualquer coisa, sendo o homem um astronauta (BOULDING, 1966, p. 7). Qualquer atividade predatória ou poluidora atingirá todo o meio ambiente, ainda que distante pareça estar, visto que compreendido em uma unicidade, não se podendo separá-lo em aspectos estanques.

A propósito, ensina Boulding (1966, p. 7-8):

The closed earth of the future requires economic principles which are somewhat different from those of the open earth of the past. For the sake of picturesqueness, **I am tempted to call the open economy the "cowboy economy," the cowboy being symbolic of the illimitable plains and also associated with reckless, exploitative, romantic, and violent behavior, which is characteristic of open societies.** The closed economy of the future might similarly be called the "spaceman" economy, in which the earth has become a single spaceship, without unlimited reservoirs of anything, either for extraction or for pollution, and in which, therefore, man must find his place in a cyclical ecological system which is capable of continuous reproduction of material form even though it cannot escape having inputs of energy. The difference between the two types of economy becomes most apparent in the attitude towards consumption. In the cowboy economy, consumption is regarded as a good thing and production likewise; and the success of the economy is measured by the amount of the throughput from the "factors of production," a part of which, at any rate, is extracted from the reservoirs of raw materials and noneconomic objects, and another part of which is output into the reservoirs of pollution. If there are infinite reservoirs from which material can be obtained and into which effluvia can be deposited, then the throughput is at least a plausible measure of the success of the economy⁴ (g.n.).

Para Becker (2005, p. 72), tal política predatória na Amazônia alcançou o auge nas décadas de 1960 e 1980. Esse período corresponde ao do governo militar, quando foram realizadas a construção da rodovia Transamazônica e a colonização da região mediante projetos de assentamentos rurais.

Longe de uma visão reducionista, a análise da posição atual da Amazônia demonstra que, apesar da maior consciência em torno de sua importância e da necessidade de um

⁴ Tradução livre pelo autor do trecho da obra *The Economics of the Coming Spaceship Earth: A terra fechada do futuro requer princípios econômicos que são ligeiramente diferentes daqueles da terra aberta do passado*. Por uma questão de lembrança, sou tentado a chamar a economia aberta de "economia caubói", o caubói sendo símbolo das planícies ilimitadas e também associado com o comportamento imprudente, exploratório, romântico e violento, que é característica das sociedades abertas. A economia fechada do futuro pode igualmente ser chamada de economia "astronauta", em que a Terra se tornou uma única nave espacial, sem reservatórios ilimitados de qualquer coisa, seja para extração ou pela poluição, e em que, portanto, o homem deve encontrar seu lugar em um sistema ecológico cíclico que é capaz de se reproduzir de forma contínua de material, mesmo que não pode escapar tendo entradas de energia. A diferença entre os dois tipos de economia se torna mais aparente na atitude para o consumo. Na economia caubói, o consumo é considerado como uma coisa boa e produção da mesma forma; e o sucesso da economia é medida pela quantidade do caudal a partir dos "fatores de produção", uma parte da qual, em todo o caso, é extraída a partir dos reservatórios de matérias-primas e os objetos não-econômicos, e outra parte do qual é emitido para os reservatórios de poluição. Se existem infinitos reservatórios a partir do qual o material pode ser obtido e em que rejeitos podem ser depositados, em seguida, a taxa de transferência é pelo menos uma medida plausível do sucesso da economia.

processo de desenvolvimento sustentável, a política predatória ainda persiste, agora em nova roupagem como estratégia de mercado, com padrões de competitividade e produção, envolta em um processo totalizante, hegemônico e autoritário (CASTRO, 2012, p. 51),

A economia de fronteira expressa a ideia de crescimento econômico predatório diante de novos espaços geográficos, onde os recursos naturais são considerados infinitos. Segundo Becker (2005, p. 72), é fundamental superar esse padrão, sendo um imperativo internacional, nacional e também regional.

Atualmente, mesmo com as reiteradas ameaças à floresta com a reedição de um modelo predatório, há grande resistência na Amazônia à apropriação indiscriminada de seus recursos naturais, encontrando-se a região em um processo de ressignificação e revalorização de seus recursos naturais e conhecimentos tradicionais, que tem início, sobretudo, com a percepção do território ocupado como categoria fundamental na construção de políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

1.4.3 Novo significado da Amazônia

A economia de fronteira não significa um conflito pela terra, onde os envolvidos pertencem à região disputada; mas, conforme Becker (2005, p. 72), um “conflito de uma região em relação às demandas externas”.

Na economia de fronteira, os protagonistas estão separados geograficamente e disputam entre si a influência sobre um novo território.

Essa disputa de interesses, assim como as ações dela decorrentes, contribui para manter imagens depreciativas ou de pouco relevância da Amazônia, como a noção de maior pulmão do mundo, por exemplo, o que prejudica a elaboração de políticas públicas adequadas às reais necessidades e problemas da região (BECKER, 2005, p. 72).

É necessário encontrar o novo significado da região amazônica e compatibilizar o crescimento econômico com a conservação dos recursos naturais e a inclusão social. Tal desafio compete à Ciência e Tecnologia, que devem contribuir na solução do problema mediante três hipóteses enumeradas por Becker (2005, p. 72-73):

1. O novo significado geopolítico da Amazônia **em âmbito global** como a grande fronteira do capital natural;
2. o novo lugar da Amazônia **no Brasil**;
3. a **urgência de uma nova política** de desenvolvimento e de estratégias básicas para implementá-la (g. n.).

Na primeira hipótese, a Amazônia é considerada uma fronteira do capital natural em nível global, havendo dois projetos: um internacional e outro regional, de integração da Amazônia, sul-americana, continental (BECKER, 2005, p. 74).

Isso é percebido quando se constata que, enquanto as tecnologias avançadas estão nos centros de poder, as reservas naturais estão localizadas nos países periféricos, em áreas não regulamentadas juridicamente. Surge aí um processo de mercantilização da natureza, em que o ar, a água e a biodiversidade são convertidos em créditos ou outra moeda de troca.

A segunda hipótese refere-se à posição da Amazônia no Brasil (BECKER, 2005, p. 80). Conforme Becker (2005, p. 80): “a Amazônia não é mais mera área de expansão da fronteira móvel, mas sim uma região em si, com base em dois argumentos: a nova feição da fronteira e os avanços regionais em termos econômicos, sociais e políticos”. A Amazônia não deve estar a serviço do interesse nacional, tampouco de outra região, sendo em si dotada de importância, considerada sua individualidade.

O conceito de fronteira está relacionado com um elemento estrutural do crescimento econômico do Brasil, ou seja, dependendo da conjuntura econômica e política, há expansão ou retração de seus limites (BECKER, 2005, p. 82). Trata-se de um conceito espaço-temporal.

Para Becker (2005, p. 82): “[a] Amazônia não é mais mera fronteira de expansão de forças exógenas nacionais ou internacionais, mas sim uma região no sistema espacial nacional, com estrutura produtiva própria e múltiplos projetos de diferentes atores”.

Na terceira hipótese, busca-se uma política de consolidação do desenvolvimento da Amazônia, sendo certo que a floresta só será preservada se tiver valor econômico para competir com outras fontes de riqueza como a madeira, a pecuária e a soja. Assim, é necessário implementar uma revolução científico-tecnológica na Amazônia que estabeleça cadeias produtivas a partir da biodiversidade, percorrendo o caminho desde as comunidades da floresta até os centros de tecnologia avançada (BECKER, 2005, p. 85).

O novo significado da Amazônia importa a superação do modelo do governo militar, quando, no interesse de atender agentes externos, o processo de colonização mediante assentamentos tradicionais era considerado como a principal solução para o processo de desenvolvimento da região.

Na atualidade, a preocupação com a questão ambiental nos projetos de assentamento rural, as novas categorias de assentamentos ambientalmente diferenciados e a implementação de programas governamentais de preservação apontam o fim da economia de fronteira na Amazônia. A partir de 2006, o INCRA passou a desenvolver ações estruturantes para

incorporar a gestão ambiental no processo de implantação e desenvolvimento dos assentamentos rurais.

Para tanto, foi editado um plano de gestão ambiental, com a inclusão no orçamento do INCRA de recursos específicos para o desenvolvimento de atividades relativas ao cumprimento. Além disso, alterou-se a estrutura regimental do INCRA com a criação da Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais, a qual se replicou na organização das superintendências regionais (INCRA, 2008, p.2).

Posteriormente, em novembro de 2012, mediante a Portaria n. 716, de 27 de novembro de 2012, o INCRA lançou o Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia (PPCADI-Amazônia), denominado Programa Assentamentos Verdes (PAV), com o objetivo direcionado a combater o desmatamento ilegal nos assentamentos rurais da região amazônica.

Cuida-se de um programa para a solução de passivos ambientais nos assentamentos rurais da Amazônia, que traduz o abandono da teoria da economia de fronteira. A Amazônia não é mais compreendida como zona de expansão, em que os recursos naturais seriam infindáveis, e sim como região que tem importância em si, na expressão de suas riquezas, cultura e conhecimento de sua população.

Tal afirmação não pode ser encarada de forma romântica, como se o problema tivesse desaparecido por completo. A Amazônia ainda vive hoje com uma política econômica de expansão de fronteiras com grandes projetos de infraestrutura e do agronegócio. Castro (2012, p. 55) disse que “a Amazônia foi transformada em uma fronteira de *commodities*”, destacando-se também a exploração de madeira e a mineração na região.

No passado, os projetos de colonização de Reforma Agrária estavam subordinados ao interesse de modernização institucional e econômica do país, o que importou a redução do apoio aos colonos e a prioridade de políticas voltadas para as empresas agropecuárias. O modelo do INCRA nos anos 70, conforme Castro (2012, p. 56), “previa grandes propriedades, e não por acaso surgiram as políticas destinadas a apoiar a empresa agropecuária”.

O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), na atualidade, veio apenas repetir esse modelo equivocado, na medida em que visa a criar grandes estruturas de produção de energia elétrica e intensificar a produção de *commodities* e seu escoamento para novos mercados (CASTRO, 2012, p. 56), não se preocupando com a necessidade de assegurar um desenvolvimento sustentável que inclua as comunidades locais.

Em nível internacional, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América do Sul (IIRSA) segue o mesmo rumo com a expansão das fronteiras. No intuito de estreitar as

relações dos países da América do Sul, são realizados grandes projetos de infraestrutura com ligação multimodal. É o caso das rodovias que ligam Rondônia e Acre à Bolívia e ao Peru, que conectam ao sistema de transporte fluvial, intermodal, do rio Amazonas, e da ponte sobre o rio Oiapoque, interligando a Guiana Francesa (CASTRO, 2012, p. 50).

A Política Nacional de Reforma Agrária, no passado ou atualmente, ainda convive na Amazônia com incentivos ao agronegócio, a expansão do cultivo de grãos (arroz, milho e soja) e da pecuária, e a exploração ilegal de madeira, havendo pressão sobre os projetos de assentamento rural, que ficam sujeitos a um processo de crescimento econômico centralizado em estratégias de mercado, em um tom de competitividade e produção.

Sobre a realidade atual da Amazônica, explica Nascimento (2014, p. 122) que “[a] região atualmente possuiu um povoamento consolidado e uma estrutura produtiva própria. As frentes atuais são comandadas por madeireiros, pecuaristas e sojeiros”.

Entretanto, ainda que a realidade demonstre a dificuldade de superar a política desenvolvimentista, não se pode negar que sobre a Amazônia há um novo sentimento, onde os recursos naturais devem ser preservados e os conhecimentos das populações locais priorizados dentro de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável e inclusivo.

A busca por vencer os problemas ambientais nos assentamentos rurais da Amazônia, com a criação de programa específico e a utilização de modelos de projetos de colonização sustentáveis, demonstra que a Política Nacional de Reforma Agrária, mesmo envolvida na exploração ilegal da madeira, da expansão da soja e da pecuária, vive outro momento, estando sujeita a condicionantes para atender a necessidade de proteção do meio ambiente.

A economia de fronteira, baseada no crescimento econômico infundável, constatada sobremaneira nos anos 70, e que encontra reedições nos dias atuais em modelos estratégicos de mercado, enfrenta a oposição de um paradigma de desenvolvimento sustentável. Não se admite mais a premissa de distribuir terras a homens sem garantir a assistência técnica, a preservação do meio ambiente sadio e o bem-estar das populações envolvidas.

A superação do paradigma da economia de fronteira resultou da combinação de vários fatores, entre eles a resistência dos povos tradicionais à pressão pelo desmatamento e apropriação da floresta e seus recursos naturais, o fim da política de crescimento econômico irresponsável desencadeada na década de 1970, a consolidação da consciência ambiental e pressão a favor do desenvolvimento sustentável e, enfim, a adoção de programas ambientais, como explica Becker (2009, p. 103):

A consolidação do povoamento no grande arco produtivo das porções oriental e meridional da região ressaltou a especificidade das grandes extensões florestais da Amazônia.

Passos importantes foram dados no domínio dos grandes espaços entre os eixos, a partir de meados da década de 1980. **Resultam eles da combinação de processos e atores em várias escalas geográficas, a saber:**

- a) a resistência **de populações tradicionais à expropriação de seus territórios e identidades**. A expressão maior dessa resistência é Chico Mendes, líder do "empate" dos seringueiros, mas não menos importantes foram as reivindicações de índios, ribeirinhos e de ex-colonos que se endogeneizaram na região;
- b) o **esgotamento do nacional-desenvolvimentismo e a crise do Estado brasileiro**. O ano de 1985 é um marco desse processo, quando o último grande projeto associado à doutrina do Desenvolvimento e Segurança é implantado -, o Projeto Calha Norte - ao mesmo tempo em que se cria o Conselho Nacional dos seringueiros, símbolo da resistência social;
- c) a **pressão ambientalista nacional e internacional**, contra o uso predatório da natureza e por um novo padrão de desenvolvimento, sustentável, novo e poderoso agente de mudanças através da cooperação internacional financeira e técnica, presente em todos os projetos ambientalistas;
- d) a resposta do governo brasileiro a essas pressões através da aceitação de **projetos e programas em parceria com atores internacionais**, da criação do Ministério do Meio Ambiente (1993) e de uma política ambiental. (g.n.).

Consolidou-se nos anos 90 e seguintes uma política ambiental de desenvolvimento sustentável, fundada em uma ação descentralizada e participativa para a proteção da natureza. Conforme Becker (2009, p. 104): “Um (*sic*) coalescência de projetos ambientalistas conforma um vetor tecno-ecológico de transformação regional bem diverso do vetor tecno-industrial dominante até então na Amazônia”.

Foi concedida à Amazônia uma nova função, ocupando, nas palavras de Becker (2009, p. 104) uma posição de “verdadeira fronteira experimental de um novo padrão de desenvolvimento”, em oposição ao paradigma da economia de fronteira.

Portanto, a partir da compreensão da teoria de economia de fronteira, reeditada na Amazônia com o IIRSA e os PAC I e II, muito se explica acerca da situação atual dos projetos de assentamento rural, onde há grande extensão de áreas desmatadas, e da pretensão de consolidar-se a sustentabilidade da Reforma Agrária na região amazônica.

A resignificação da Amazônia configura dado indicativo e essencial à compreensão da revolução sociopolítico por que passa a Política Nacional de Reforma Agrária na região, indicando a necessidade de reflexão sobre a situação atual dos assentamentos rurais em meio à floresta amazônica e as exigências para a solução do passivo ambiental neles existente.

2 OS ASSENTAMENTOS RURAIS

A proteção da floresta é cada vez mais pensada a partir da situação socioambiental dos projetos de assentamento rural. De acordo com relatórios de organizações não governamentais e instituições públicas com base em dados de georreferenciamento da Amazônia, os índices de desmatamento nas áreas de Reforma Agrária são preocupantes.

Assim, é preciso entender os assentamentos rurais, conhecer seu conceito e modalidades, a realidade atual dos projetos instalados na região amazônica, a dimensão e velocidade do desmatamento, as causas direta e indireta para a destruição da floresta e os desafios que envolvem a superação do problema.

2.1 Conceito de assentamento rural

Em termos gerais, o projeto de assentamento rural representa um conjunto de unidades de produção agrícola criadas para atender ao interesse nacional de reestruturação fundiária.

Tal conceito encontra referência no INCRA (2016a, p. 1), para quem os assentamentos rurais são “um conjunto de unidades agrícolas independentes entre si, instaladas pelo INCRA onde originalmente existia um imóvel rural que pertencia a um único proprietário”, bem como em Bergamasco e Noder (1996, p. 7), que assim os definem:

De forma genérica, os assentamentos rurais podem ser definidos como **a criação de novas unidades de produção agrícola, por meio de políticas governamentais visando o reordenamento do uso da terra, em benefício de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra**. Como o seu significado remete à fixação do trabalhador na agricultura, envolve também a disponibilidade de condições adequadas para o uso da terra e o incentivo à organização social e à vida comunitária (g. n.).

Porém, essa noção de assentamento não se mostra suficiente. O processo de Reforma Agrária caracteriza-se pela complexidade das questões envolvidas, devendo considerar os aspectos socioculturais dos assentados, como a vivência na produção rural, e as características econômicas e ambientais da localidade, buscando extrair dela sua principal vocação.

Desse modo, o assentamento rural é mais do que um conjunto de unidades agrícolas, limitado a uma dimensão territorial. Constitui também um projeto em que se encontram associadas variadas ações, planejadas de natureza interdisciplinar e multissetorial, no interesse de atender a função social da propriedade rural, inclusive a proteção do meio ambiente.

O conceito de projeto de assentamento rural precisa ser ampliado, passando a incluir ainda as implicações sociais e ambientais que a Reforma Agrária importa, traduzidas nas

políticas de assistência técnica e desenvolvimento rural. O projeto de assentamento rural, assim como a Reforma Agrária, deve ser integral.

A Instrução Normativa INCRA n. 15/2004 apresenta um conceito mais amplo de projeto de assentamento, que valoriza a questão da utilização racional dos espaços físicos e dos recursos naturais existentes:

Art. 3º Conceitos e abrangência:

omissis

IV - PROJETO DE ASSENTAMENTO – Consiste num conjunto de ações, em área destinada à reforma agrária, **planejadas de natureza interdisciplinar e multissetorial integradas ao desenvolvimento territorial e regional**, definidas com base em diagnósticos precisos acerca do público beneficiário e das áreas a serem trabalhadas, **orientadas para utilização racional dos espaços físicos e dos recursos naturais existentes**, objetivando a implementação dos sistemas de vivência e produção sustentáveis, na perspectiva do cumprimento da função social da terra e da promoção econômica, social e cultural do trabalhador rural e de seus familiares (g. n.).

A classificação dos projetos de assentamento rural demonstra que estes, levando em consideração outras variáveis, como a vocação da terra, as populações residentes e a proteção do meio ambiente, podem exibir diversas formas sociais de produção, a fim de dar cumprimento à função social da propriedade, não se restringindo, dessa maneira, ao aspecto territorial de seu conceito.

2.2 Modalidades de assentamento rural

Os projetos de assentamento rural podem ser classificados de acordo com a atuação do INCRA ou a prevalência da questão ambiental.

Quanto à atuação do INCRA, os assentamentos rurais podem ser divididos em: a) criados ou b) reconhecidos pelo INCRA. Os projetos de assentamento rural criados são os concebidos e concretizados dentro da Política Nacional de Reforma Agrária, enquanto os reconhecidos são espaços territoriais instituídos com outro propósito fora dessa Política Nacional e incorporados posteriormente a ela.

Entre os assentamentos criados pelo INCRA, estão o Projeto de Assentamento Federal (PA); o Projeto de Assentamento Casulo (PCA); o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE); o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) (INCRA, 2016b, p. 2-3).

Além dessas modalidades de projeto de assentamento, existiam outras; entretanto atualmente se apresentam em desuso, tendo deixado de serem criadas a partir da década de 1990. Ressalta o INCRA (2016b, p. 2) que:

já criou e tem cadastrado em seu Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (SIPRA) **os Projetos de Colonização (PC), os Projetos Integrados de Colonização (PIC), os Projetos de Assentamento Rápido (PAR), os Projetos de Colonização Particular (PAP), Projetos de Assentamento Dirigido (PAD) e os Projetos de Assentamento Conjunto (PAC).** Todas essas modalidades **deixaram de ser criadas a partir da década de 1990, quando entraram em desuso.** Eram previstas ainda outras modalidades que, no entanto, nunca foram criadas (g. n.).

O Projeto de Assentamento Federal (PA) é espécie convencional de assentamento rural e está regulamentado na Instrução Normativa INCRA n. 15/2004.

É característica do Projeto de Assentamento Federal (PA) a natureza interdisciplinar e multissetorial, integrado ao desenvolvimento territorial e regional. A obtenção da terra, a criação do projeto e a seleção dos beneficiários são de responsabilidade da União mediante o INCRA. Nessa modalidade de assentamento, o aporte financeiro para os créditos e o apoio na instalação, a infraestrutura básica e a titulação da terra são de competência da União (INCRA, 2016b, p. 2).

O Projeto de Assentamento Casulo (PCA) também é espécie convencional e está disciplinado na Portaria INCRA n. 321/1997 (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 29). Constituem projetos próximos a centros urbanos e caracterizados pelas atividades agrícolas intensivas (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 29). A criação, a obtenção da terra e os recursos financeiros são de responsabilidade do município ou da União, cabendo ao primeiro a titulação dos lotes (INCRA, 2016b, p. 2).

Ainda no que diz respeito às modalidades criadas pelo INCRA, há o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF), que configuram espécies de assentamentos ambientalmente diferenciados, em que há prevalência da proteção do meio ambiente.

Por sua vez, são espécies de assentamentos reconhecidos pelo INCRA: o Projeto de Assentamento Estadual (PE); o Projeto de Assentamento Municipal (PAM); o Programa Nacional de Crédito Fundiário - antigo Programa Cédula da Terra (PCT); as Reservas Extrativistas (RESEX); os Territórios Remanescentes de Quilombolas (TRQ); o Reconhecimento de Assentamento de Fundo de Pasto (PFP); o Reassentamento de Barragem (PRB); a Floresta Nacional (FLONA); e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) (INCRA, 2016b, p. 3-4).

O Projeto de Assentamento Municipal (PAM) e o Projeto de Assentamento Estadual (PE) são de responsabilidade de municípios e estados, respectivamente. Constituem projetos onde a obtenção da terra, a criação do projeto, a seleção dos beneficiários, os recursos de

crédito, a infraestrutura e a titulação são de responsabilidade de outro ente da Federação, município ou estado (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 29).

O Programa Nacional de Crédito Fundiário, antigo Programa Cédula da Terra (PCT), modalidade reconhecida, é, segundo o INCRA (2016b, p. 2), “Projeto de Assentamento criado pela União com a participação dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), onde a obtenção da terra se dá por meio da compra e venda, nunca pela desapropriação”.

No Programa Nacional de Crédito Fundiário, são criados assentamentos especialmente para regiões com dificuldade em arrecadar terras mediante desapropriação, onde o beneficiário recebe financiamento específico destinado a obter recursos fundiários e à implantação da infraestrutura básica. Por isso, adota-se a compra e venda como instrumento de aquisição da propriedade.

A Reserva Extrativista (RESEX), a Floresta Nacional (FLONA) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) consubstanciam unidades de conservação, espaços territoriais ambientalmente considerados, cujas populações são reconhecidas pelo INCRA como beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, não se caracterizando na origem como projetos de assentamento rural.

Quanto à Reserva Extrativista, o reconhecimento do INCRA operou-se pela Portaria Interministerial MDA/MMA n. 13/2002, que atribui ao conselho deliberativo da unidade de conservação analisar e aprovar os projetos técnicos de reforma agrária que serão nela implantados, em relação à viabilidade e compatibilidade ambiental, bem como acompanhar o seu desenvolvimento.

Por fim, os Territórios Remanescentes de Quilombolas (TRQ) derivam do disposto no artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que reconhece a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras. Esses territórios também são reconhecidos pelo INCRA e beneficiados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos da Portaria INCRA/P n. 307/1995.

2.2.1 Assentamentos ambientalmente diferenciados

De acordo com a relevância da questão ambiental e valorização das populações locais, os projetos de assentamento rural podem ser classificados em: i) convencionais ou iii) ambientalmente diferenciados.

Os projetos de assentamento convencionais têm como finalidade principal a redistribuição e colonização de terras, estando o desenvolvimento sustentável em segundo

plano. Os projetos ambientalmente diferenciados, além desse propósito convencional da Reforma Agrária, são voltados à proteção do meio ambiente mediante a valorização dos recursos naturais, da vocação produtiva da terra e das populações tradicionais que os ocupam.

Integram a categoria de projetos ambientalmente diferenciados: o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE); o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF).

Apesar de haver outros assentamentos onde a proteção do meio ambiente também recebe destaque, como a Reserva Extrativista (RESEX), a Floresta Nacional (FLONA), a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e os Territórios Remanescentes de Quilombolas (TRQ), cuidam-se de espaços territoriais anteriormente delimitados que foram inseridos na Política Nacional de Reforma Agrária.

Os procedimentos para a escolha da modalidade de assentamento rural ambientalmente diferenciada a ser implantada e a formalização do processo para a criação do projeto são os mesmos definidos para a criação de assentamentos convencionais, acrescidos das especificidades dos regulamentos de cada modalidade, conforme a Norma de Execução INCRA n. 93/2010:

Art. 3º No caso de criação de projetos de assentamento de reforma agrária ambientalmente diferenciados, conforme o art. 1º os procedimentos para a definição da modalidade a ser implantada e a formalização de processo para a criação desses projetos **são os mesmos definidos para a criação de projetos tradicionais, disposto na Norma de Execução Incra/n. 69/08, ou outra que vier a substituí-la, acrescidos dos procedimentos específicos para cada modalidade, definida em atos normativos próprios** (g. n.).

O Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) é modalidade destinada à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativistas, mediante atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis. Foi criada pela Portaria INCRA/P n. 268/1996, em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista, instituída pela Portaria INCRA/P n. 627/1987, que inaugurou a categoria dos assentamentos ambientalmente diferenciados (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 30). Assim preconiza a Portaria INCRA/P n. 268/1996:

I - Criar em substituição à modalidade de **Projeto de Assentamento Extrativista**, a modalidade de Projeto de Assentamento Agro-Extrativista, **destinado à exploração de área dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis**, a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham ocupar as mencionadas áreas; II - Estabelecer que a destinação das áreas para tais projetos dar-se-á mediante

concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias – associativista, condominial ou cooperativista; (g. n.).

No Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), os beneficiários geralmente pertencem a comunidades extrativistas. A obtenção da terra, a criação do projeto e a seleção dos beneficiários são de responsabilidade da União através do INCRA, assim como os aportes financeiros, a infraestrutura básica e a titulação também são de responsabilidade da União (INCRA, 2016b, p. 2).

O Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) é modalidade ambiental diferenciada destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental, de interesse social e ecológico. São dirigidos a populações tradicionais, como ribeirinhos e comunidades extrativistas. Não há individualização das parcelas, sendo a titulação coletiva em terras de domínio público (INCRA, 2016b, p. 2). Segundo determina a Portaria INCRA/P n. 477/1999, que definiu essa modalidade:

Art. 1º - Criar a modalidade de **Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS**, de interesse social e ecológico, destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental; Art. 2º - Destinar as áreas para tais projetos mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias - associativista, condominial ou cooperativista; (g. n.).

Por sua vez, o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) é assentamento voltado para o manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à Região Norte.

Toda a produção florestal no Projeto de Assentamento Florestal (PAF) deve seguir a regulamentação do IBAMA para o manejo florestal sustentável, buscando sempre considerar as condições de incremento de cada sítio florestal. A administração das áreas compete aos próprios produtores florestais assentados, mediante associações ou cooperativas. A definição dessa modalidade consta do Anexo da Portaria INCRA n. 215/2006, responsável por sua regulamentação:

1.1 O **Projeto de Assentamento Florestal - PAF** é uma modalidade de assentamento, voltada para o **manejo de recursos florestais** em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte (1 - **Os produtos passíveis de obtenção com o manejo florestal de uso múltiplo e integral dos recursos florestais são:** madeira, essências medicinais, plantas ornamentais, óleos vegetais, látex, resinas, gomas, taninos, frutos, sementes, corantes, material para artesanato (cipós, raízes, talas) e fauna, além dos serviços de

preservação da biodiversidade, de resgate do gás carbônico e aproveitamento de outras potencialidades de baixo impacto sobre o meio ambiente, como a exploração do ecoturismo, geração de informações e suprimento de materiais genéticos para o desenvolvimento da biotecnologia.) 1.2 A produção florestal madeireira e não madeireira no PAF deverá seguir as regulamentações do IBAMA para Manejo Florestal Sustentável, considerando as condições de incremento de cada sítio florestal (g. n.).

No Projeto de Assentamento Florestal, a obtenção da terra, a criação do projeto e a seleção dos beneficiários também são de responsabilidade da União por intermédio do INCRA. Os recursos financeiros necessários, a infraestrutura e a titulação são competência da União (INCRA, 2016b, p. 2).

Nos assentamentos ambientalmente diferenciados, não há outorga de título de domínio ao beneficiário do projeto. Para ter garantido o acesso e uso da área do imóvel e dos demais benefícios da Reforma Agrária, o assentado celebra contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU), de natureza gratuita, resolúvel e transferível. Os contratos têm prazos de validade diferentes de acordo com a modalidade adotada. Nestes termos, estabelece a Norma de Execução INCRA n. 93/2010:

Art. 1º Aprovar os modelos de **Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CCDRU, gratuito e resolúvel**, a serem firmados com os beneficiários dos projetos de **assentamento ambientalmente diferenciados** criados pelo Inbra, a saber: Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE, Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS e Projeto de Assentamento Florestal – PAF, para fins de garantia de acesso e uso à área do imóvel e aos demais benefícios do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, mediante o contido nesta norma de execução (g. n.).

Art. 7º O CCDRU será firmado observando-se os seguintes prazos de validade:
 I – **Prazo indeterminado** para os Projetos Agroextrativistas – PAE;
 II – **Prazo de 10 anos** para os Projetos de Desenvolvimento Sustentável – PDS;
 III – **Prazo de 30 anos** para os Projetos de Assentamento Florestal – PAF (g. n.).

A distinção entre as modalidades de projeto de assentamento ambientalmente diferenciadas encontra-se, principalmente, no público-alvo dos projetos, nas atividades a serem desenvolvidas pelos beneficiários e na validade dos prazos do contrato de concessão.

A produção rural no Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) relaciona-se ao extrativismo de comunidades locais; enquanto no Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), refere-se à agricultura familiar e às atividades de baixo impacto ambiental. Por sua vez, o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) diz respeito exclusivamente ao manejo de recursos florestais.

Isso porque o público alvo do Projeto Agroextrativista (PAE) é a população tradicional ocupante da área, como ribeirinhos e seringueiros, e no Projeto de Desenvolvimento

Sustentável (PDS) consiste no trabalhador rural sem terra com intenção de utilizar alternativas sustentáveis. O PAF tem como público alvo tanto o trabalhador rural como comunidades tradicionais, desde que assumam a atividade florestal (DALDEGAN, 2010, p. 14).

Em razão do público-alvo e da atividade produtiva diferentes, as modalidades de assentamento ambientalmente diferenciadas não apresentam o mesmo prazo de validade para o contrato de concessão de direito real de uso.

Por estar direcionado a comunidades já instaladas, em processo de regularização fundiária, o contrato de concessão no Projeto Agroextrativista tem prazo de validade indeterminado; enquanto nos Projetos de Desenvolvimento Sustentável e Florestal, em que os beneficiários são trabalhadores sem terra, interessados em atividades específicas, os prazos são de 10 e 30 anos.

2.3 Processo administrativo de criação e reconhecimento de assentamentos

A análise da situação dos projetos de assentamento rural na Amazônia passa ainda pelo estudo do processo administrativo de criação e reconhecimento, permitindo compreender de que forma e em que medida a proteção do meio ambiente é considerada na definição da Política Nacional da Reforma Agrária.

O processo administrativo de criação e reconhecimento de projetos de assentamentos rurais tem regulamentação na Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra); Lei n. 4.947/1966; Lei n. 8.629/1993; Decreto n. 59.428/1966; na Resolução CONAMA n. 458/2013; Instrução Normativa INCRA n. 42/2007 e na Norma de Execução INCRA n. 69/2008.

Para a criação de projeto de assentamento, é necessário constituir um processo administrativo com as seguintes etapas: i) os setores técnicos e operacionais expedem memorando solicitando a formalização do processo administrativo, acompanhado de documentos essenciais que demonstrem a aquisição da propriedade rural e a viabilidade, inclusive ambiental, do projeto pretendido; ii) com a formalização do processo, os setores técnicos e operacionais analisam e emitem parecer; iii) após, é minutada a portaria de criação com registro no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) e encaminhada ao Gabinete do Superintendente; iv) o projeto é aprovado mediante portaria do Superintendente Regional, então publicada no Diário Oficial da União por intermédio da Presidência do INCRA; v) por fim, criado o assentamento, os setores técnicos e operacionais devem: promover as modificações e adaptações necessárias à execução do projeto, comunicar órgãos e instituições para fins de registro e controle e registrar todas as informações pertinentes ao projeto, inclusive as famílias beneficiárias, no SIPRA.

Desta forma, estabelece a Norma de Execução INCRA n. 69/2008, alterada pela Norma de Execução INCRA n. 87/2009:

Art. 2º Para criação do projeto de assentamento será constituído um **Processo Administrativo**, conforme seguintes procedimentos:

§ 1º **À Divisão de Obtenção de Terras - SR-OO/T:**

I) expedição de memorando solicitando a formalização do processo administrativo de criação do projeto, anexando as seguintes peças técnicas:

a) cópia do decreto que declara a área de interesse social para fins de reforma agrária, se for o caso; b) cópia do Auto de Imissão na Posse, se for o caso; c) escritura Pública de Compra e Venda, Decreto 433/92 e suas alterações; d) escritura Pública de Doação (no caso de áreas doadas); e) certidão imobiliária atualizada em que conste na matrícula ou registro a averbação de imissão na posse pelo INCRA ou a matrícula definitiva em nome da Autarquia. Em se tratando de terras públicas, o Projeto poderá ser criado com a matrícula da gleba objeto da área destinada para o assentamento, devendo ser regularizada sua situação durante as atividades de implantação e desenvolvimento do Projeto. Caberá à Divisão de Obtenção de Terras – ST(00)T acompanhar e anexar a documentação necessária ao processo administrativo de criação; f) cópia do laudo Agrônômico de Fiscalização (LAF), conforme consta no Manual para Obtenção de Terras, Módulo II. Nos casos de criação de Projetos de Assentamento em terras públicas será dispensável naquele LAF o levantamento de dados relativos à verificação do cumprimento da função social no seu aspecto de produtividade; g) atualização cadastral do imóvel objeto da criação, efetuada pela Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária da Superintendência Regional, poderá ocorrer durante as atividades de implantação e desenvolvimento do Projeto e Caberá à Divisão de Obtenção de Terras – SR(00)T acompanhar e anexar a documentação necessária ao processo administrativo de criação; h) planta e memorial descritivo do imóvel, constante do processo administrativo de obtenção do imóvel; i) cópia do laudo de Vistoria e Avaliação, conforme consta no Manual para Obtenção de Terras Módulo III, constante do processo administrativo de obtenção da área, ilustrado com fotografias, se for o caso; j) Licença Prévia - LP concedida, exceto em áreas com populações tradicionais em que estas sejam as únicas beneficiárias, de acordo com o art. 9º da Resolução CONAMA N. 387, de 21 de dezembro de 2006 ; l) após formalização do processo a SR-OO/D, se manifestará quanto a modalidade do Projeto de Assentamento proposta pela SR-OO/T , em caso de divergência a proposta de criação de projeto será submetida ao CDR; m) Emissão da portaria da criação, bem como lançamento de informações no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) e encaminhamento para o gabinete da Superintendência para aprovação.

omissis

§ 4º Instruído o processo administrativo, **o Gabinete do Superintendente deverá:**

a) Aprovar o Projeto de Assentamento mediante portaria do Superintendente Regional; b) Encaminhar a portaria à Presidência do INCRA para providenciar a publicação no DOU.

§ 5º Criado o Projeto de Assentamento, caberá à Divisão de Obtenção de Terras (SR(OO)/T) e Divisão de Desenvolvimento (SR(OO)D):

a) promover as modificações e adaptações que no curso da execução se fizerem necessárias para a consecução dos objetivos do projeto; b) comunicar a criação do projeto ao órgão de meio ambiente estadual, ao IBAMA, à Fundação Nacional dos Índios (Funai); d) Registrar todas as informações de criação e desenvolvimento do projeto criado por este ato, bem como das famílias beneficiárias no Sistema de Informações de Projeto de Reforma Agrária – SIPRA. (g.n.).

Para o reconhecimento de projetos de assentamento de Reforma Agrária, criados por outras instituições públicas que não o INCRA, também se faz necessário formalizar um

processo administrativo que deve estar instruído, em especial, com a documentação que comprove a aquisição da propriedade rural, o registro imobiliário e a relação dos beneficiários, competindo aos setores técnicos e operacionais analisar e emitir parecer sobre a regularidade e instrução do processo. Nesse sentido, está a Norma de Execução INCRA n. 69/2008:

Art. 4º **O processo administrativo para reconhecimento de projetos de assentamento de reforma agrária, criados por outras instituições públicas, deverá ser formalizado com a anexação das seguintes peças:** I - Cópia do auto de imissão na posse; II - Certidão Imobiliária atualizada da matrícula ou registro da área em nome da Instituição criadora; III - Cópia de relação nominal dos trabalhadores rurais do imóvel a ser reconhecido; IV - Planta e memorial descritivo do imóvel; V - Atualização cadastral do imóvel. Parágrafo único. Após formalização do processo os setores técnicos e operacionais analisarão e emitirão parecer conclusivo acerca da regularidade e instrução do feito (g. n.).

A alteração da área, capacidade do assentamento, número de parcelas, município de localização do imóvel deverá ser registrado no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) e objeto de portaria de retificação do Superintendente Regional, com publicação através da Presidência do INCRA, nos moldes da Norma de Execução INCRA n. 69/2008:

Art. 6º Qualquer fato que implique na alteração da área, capacidade de assentamento, número de parcelas, município de localização do imóvel, deverá ser objeto de **registro no SIPRA** e de portaria de retificação, a cargo da Superintendência Regional, que a enviará à Presidência do INCRA para publicação (g. n.).

Constitui ainda fase do processo administrativo de criação de projeto de assentamento rural o licenciamento ambiental, ocasião em que são elaborados estudos técnicos acerca da interferência da Política Nacional de Reforma Agrária na proteção do meio ambiente.

2.3.1 Licenciamento ambiental em assentamentos rurais

Para a instalação de obra ou atividade potencialmente poluidora causadora de significativa degradação do meio ambiente, é essencial o estudo prévio de impacto ambiental, a ser produzido em procedimento administrativo de licenciamento.

Os assentamentos rurais, ainda que dissociados da ideia de atividade empresarial direcionada ao lucro e constituam políticas predispostas à promoção da paz no campo com o bem-estar do trabalhador rural e suas famílias, não deixam de ser considerados empreendimentos potencialmente poluidores do meio ambiente.

O estudo de impacto ambiental é procedimento técnico, com finalidade de informar e examinar todas as alternativas para a implantação ou não de um projeto (ANTUNES, 2010, p. 301), e constitui parte integrante do processo de licenciamento ambiental (ANTUNES, 2010, p. 300), espécie de processo administrativo direcionado à concessão de licenças ambientais.

Como demonstra a história da Reforma Agrária na Amazônia, a criação de projetos de assentamento rural, a fim de dar acesso à terra e aumentar a renda com a produção de alimentos e exploração de recursos naturais, inegavelmente trouxe efeitos negativos ao meio ambiente em que instalados, gerando impacto sobre a floresta.

Por isso, foi editada a Resolução CONAMA n. 387/2006, que substituiu a Resolução CONAMA n. 289/2001, regulamentando o licenciamento ambiental dos assentamentos rurais de Reforma Agrária, os procedimentos e os prazos necessários, a serem aplicados em qualquer nível de competência.

Para a Resolução CONAMA n. 387/2006, hoje revogada, a criação e implantação de assentamento rural requeria a concessão de duas espécies de licença ambiental: a Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação e Operação (LIO). Estas licenças poderiam ser expedidas de forma isolada ou sucessiva, sempre de acordo com a natureza, as características, localização e fase de implantação do assentamento.

A Licença Prévia era o documento obrigatório anterior à criação do assentamento rural, tendo prazo para expedição de noventa dias. A Licença de Instalação e Operação autorizava a implantação e operação e deveria ser requerida durante o prazo da Licença Prévia. O prazo de validade era de até cinco anos para a Licença Prévia, e de quatro a dez anos para a Licença de Instalação e Operação. Estabelecia a Resolução CONAMA n. 387/2006:

Art. 3º O órgão ambiental competente concederá a **Licença Prévia-LP e a Licença de Instalação e Operação-LIO para os Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária**. § 1º As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características, localização e fase de implantação do Projeto de Assentamentos de Reforma Agrária. § 2º A LP constitui-se documento obrigatório e que antecede o ato de criação de um Projeto de Assentamentos de Reforma Agrária, tendo prazo para a sua expedição, após seu requerimento, de até noventa dias. § 3º A LIO deverá ser requerida durante a validade da LP e cumpridos os requisitos da mesma, salvo nos licenciamentos previstos nos arts. 8º e 9º desta Resolução (g. n.).

Art. 10. **O prazo de validade da LP será de até cinco anos, e da LIO de quatro a dez anos**, respeitado o cronograma de implantação e consolidação do Projeto de Assentamento de Reforma Agrária (g. n.).

Passado o prazo de noventa dias para a Licença Prévia e não havendo manifestação do órgão ambiental estadual, a área técnica do INCRA deveria protocolar requisição de mesmo teor junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA). Persistindo a ausência de manifestação pelo IBAMA, caberia comunicar a falta de Licença Prévia à Procuradoria Jurídica, para as medidas necessárias, conforme a Norma de Execução INCRA n. 69/2008:

Art. 2º *omissis*

§ 2º Passado o período de 90 dias da data do protocolo de requerimento de Licença Prévia ambiental e não havendo manifestação do Órgão Ambiental Estadual a área técnica deverá protocolar requisição de mesmo teor junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA).

§ 3º Persistindo a ausência de manifestação por parte do IBAMA, por igual período, **a área técnica deverá comunicar a falta de Licença Prévia à Procuradoria Jurídica**, encaminhando cópia dos requerimentos efetuados perante o Órgão Ambiental Estadual e perante o IBAMA, para adoção de medidas necessárias à concessão de Licença Prévia (g. n.).

Todas as licenças deveriam estar fundamentadas em estudos ambientais necessários contidos no Projeto Básico (PB) e no Relatório de Viabilidade Ambiental (RVA), que é o conjunto de dados e informações apresentadas ao órgão ambiental competente para subsidiar a análise da viabilidade ambiental no pedido da licença prévia de um assentamento rural de reforma agrária, contendo a caracterização do imóvel destinado para sua implantação e da sua área de influência adjacente. Desse modo, dispunha a Resolução CONAMA n. 387/2006:

Art. 3º

Omissis.

§ 6º Ressalvadas as exigências complementares, a critério do órgão ambiental competente, **os estudos ambientais necessários ao licenciamento** são aqueles contidos do Relatório de Viabilidade Ambiental-RVA, podendo ser aceito laudo agrônomo, desde que atenda o Anexo II desta Resolução para fins de concessão da LP, e do Projeto Básico-PB ou Plano de Desenvolvimento do Assentamento-PDA caso atenda o rol contido no Anexo III desta Resolução, para expedição da LIO (g. n.).

Além disso, deveriam ser elaborados o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) com os elementos essenciais para o desenvolvimento do projeto de assentamento e o Plano de Recuperação do Assentamento (PRA) como estratégia para assegurar o nível desejado de desenvolvimento sustentável. A Resolução CONAMA n. 387/2006 conceituava esses dois documentos:

Art. 2º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

omissis

VIII - **Plano de Desenvolvimento do Assentamento-PDA**: plano que reúne os elementos essenciais para o desenvolvimento dos Projetos de Assentamentos de

Reforma Agrária, em estrita observância à diversidade de casos compreendida pelos diferentes biomas existentes, com destaque para os seus aspectos fisiográficos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo instrumento básico à formulação de projetos técnicos e todas as atividades a serem planejadas e executadas nas áreas de assentamento, constituindo-se numa peça fundamental ao monitoramento e avaliação dessas ações, e que deverá conter, no mínimo, o estabelecido no Anexo III dessa Resolução;

IX - Plano de Recuperação do Assentamento-PRA: conjunto de ações planejadas complementares ao PDA, ou de reformulação ou substituição a este, destinadas a garantir ao Projeto de Assentamento de Reforma Agrária o nível desejado de desenvolvimento sustentável, a curto e médio prazo, devendo conter, no mínimo, o estabelecido no Anexo V desta Resolução (g. n.).

Entretanto, a despeito da degradação ambiental provocada pelos assentamentos de Reforma Agrária na Amazônia, a Resolução n. 387/2006 foi revogada pela Resolução CONAMA n. 458/2013, que dispensa o processo de licenciamento ambiental e o estudo prévio de impacto ambiental para a criação de novos projetos de assentamentos rurais.

Segundo a nova Resolução CONAMA n. 458/2013, o licenciamento ambiental apenas é exigido para as atividades agrossilvipastoris e os empreendimentos de infraestrutura, passíveis de licenciamento, assim compreendidos a instalação de rede de energia elétrica, a construção de estradas vicinais, rede de saneamento básico e a captação, condução e reserva de água, realizados dentro dos assentamentos de reforma agrária.

Não há mais a Licença Prévia (LP) nem a Licença de Instalação e Operação (LIO) para a criação e funcionamento dos projetos de assentamento rural requeridas pelo INCRA. Agora, o procedimento de licenciamento ambiental, de caráter simplificado, é iniciado pelos beneficiários do programa de reforma agrária responsáveis pelas atividades agrossilvipastoris ou pelo responsável pelo empreendimento de infraestrutura.

Preconiza a Resolução CONAMA n. 458/2013:

Art. 3º O licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris e dos empreendimentos de infraestrutura, passíveis de licenciamento, em assentamentos de reforma agrária, será realizado pelo órgão ambiental competente.

§ 1º Os empreendimentos de infraestrutura e as atividades agrossilvipastoris serão licenciados mediante procedimentos simplificados constituídos pelos órgãos ambientais considerando como referência o contido no Anexo.

§ 2º O procedimento de licenciamento simplificado deverá ser requerido:

I - pelos beneficiários do programa de reforma agrária responsáveis pelas atividades agrossilvipastoris, individual ou coletivamente, com apoio do poder público; e
II - pelo responsável pelo empreendimento de infraestrutura.

§ 3º As atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, conforme definido no art. 2º desta Resolução, independem das licenças a que se refere este artigo.

§ 4º Caso o órgão ambiental competente identifique potencial impacto ambiental significativo deverá exigir o procedimento ordinário de licenciamento (g. n.).

No tocante ao passivo ambiental já existente nos assentamentos, a Resolução CONAMA n. 458/2013 limita-se a definir um procedimento de licenciamento ambiental simplificado.

Para tanto, deverá ser assinado previamente Termo de Compromisso Ambiental (TCA), documento este firmado entre o órgão fundiário e o assentado responsável pela atividade agrossilvipastoril ou empreendimento de infraestrutura, mediante o qual se comprometem, perante o órgão competente, a promover a regularização ambiental, dentro do prazo e condições a serem especificados pelo órgão ambiental competente. Com a assinatura do Termo, ficam autorizadas a continuidade das atividades e a manutenção da infraestrutura existente nos assentamentos.

Eis o conteúdo da Resolução CONAMA n. 458/2013:

Art. 5o O procedimento a que se refere o art. 4o dar-se-á com a **assinatura do TCA**, pelo órgão fundiário e pelo assentado responsável pela atividade agrossilvipastoril ou empreendimento de infraestrutura, junto ao órgão ambiental competente e posterior requerimento de licenciamento ambiental simplificado.

Parágrafo único. A partir da apresentação do TCA e dentro do seu período de vigência, fica autorizada a continuidade das atividades agrossilvipastoris e a manutenção da infraestrutura existente (g. n.).

Com a Resolução CONAMA n. 458/2013, entendeu-se que a regularização ambiental dos projetos de assentamento rural de Reforma Agrária pode ser alcançada pelo simples cumprimento do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), mediante o Cadastro Ambiental Rural (CAR), e adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRRA), sendo dispensável o prévio licenciamento ambiental.

Essa conclusão fundou-se na premissa de que nem todas as ações desenvolvidas nos projetos de assentamentos rurais constituem atividades de significativo impacto ambiental. Explica a Nota Técnica n. 47/2013/DRS/SDR/MMA, para justificar a dispensa do licenciamento ambiental nos assentamentos rurais:

os projetos de assentamentos, diferentemente do enquadramento como atividade agropecuária da Resolução CONAMA n. 237/97 e por isso passível de licenciamento ambiental, **é de fato uma ação de reordenamento agrário em que nem todas as atividades são de significativo impacto ambiental**. Zander Navarro (2001) diferencia os conceitos de desenvolvimento agrícola, agrário e rural, o que possibilita o entendimento que um projeto de reforma “agrária” não trata apenas dos aspectos meramente produtivos sendo que tal expressão refere-se a interpretações acerca do “mundo rural” em suas relações com a sociedade maior, em todas as suas dimensões, e não apenas à estrutura agrícola. Nesse sentido, o assentado torna-se agricultor familiar a partir da ação do Estado estruturada por meio de uma política de reforma agrária (g. n.).

Além disso, nos termos da Nota Técnica n. 47/2013/DRS/SDR/MMA, “como resultado das dificuldades encontradas, os 6.855 Projetos de Assentamento de Reforma Agrária que necessitam de licenciamento, apenas 1.831 estavam licenciados em 2012, conforme dados apresentados pelo INCRA”, indicando o pouco resultado da medida.

Entretanto, tais argumentos não são válidos. A dispensa do licenciamento ambiental em projetos de assentamento rural contraria o processo histórico de ocupação da Amazônia, marcado pela intensa destruição da floresta, não se podendo minimizar a dimensão do problema da proteção ambiental na Reforma Agrária.

O resultado insuficiente do processo de licenciamento ambiental de assentamentos rurais na região amazônica não pode significar a incorreção das medidas adotadas, mas a ineficiência do governo em implementá-las, derivada do pouco caso com que são encarados os estudos de impacto socioambiental dos projetos.

Essa flexibilização do licenciamento ambiental nos assentamentos é discutida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5547, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, em junho de 2016, perante o Supremo Tribunal Federal, ainda em fase de instrução processual, que impugna a constitucionalidade da Resolução CONAMA n. 458/2013.

A questão do licenciamento ambiental nos assentamentos rurais, sobretudo na Amazônia, mostra-se crucial para a defesa da floresta e traduza discussão em torno da causa ambiental nos projetos de assentamento rural e das diretrizes a serem pensadas para a Reforma Agrária.

2.4 Desmatamento nos assentamentos rurais da Amazônia

O nível do desmatamento dentro dos projetos de assentamento rural na Amazônia tem se mostrado elevado, mesmo com o indicativo de redução em termos absolutos.

Segundo o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), o bioma Amazônia possui hoje 2.217 projetos de assentamento rural passíveis de análise acerca da dinâmica do desmatamento. Este número representa uma área de 34,5 milhões de hectares, dos quais 12,7 milhões de hectares estão desmatados, o que significa 37% da área total dos assentamentos e 40% da área de floresta original neles existente (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 11).

O desmatamento nos projetos de assentamento rural da Amazônia também é confirmado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAIZON). Conforme o Ofício IMAIZON n. 45/2012 (BRANDÃO JÚNIOR *et al.*, 2012, p. 4), direcionado ao Ministério Público Federal:

O desmatamento estimado até 2010 foi de 133.644 quilômetros quadrados o que correspondeu a 37% da área total dos assentamentos (Figura 2, Tabela 2). Até 2000 aproximadamente 91.042 quilômetros quadrados foram desmatados nos assentamentos (68% do total desmatamento em assentamentos e 25% da área total assentada). A grande maioria deste total (86%) ocorreu nos assentamentos localizados no Pará, Rondônia, Mato Grosso e Maranhão. Entre 2000 e 2010, um total de 42.602 quilômetros quadrados foi desmatado em assentamentos. Cerca de 71 % (30.326 km²) (g. n.).

Existe hoje uma tendência de redução em termos absolutos nas áreas desmatadas nos projetos de assentamento. Para Alencar *et al.* (2016, p. 11), “a dinâmica do desmatamento dentro dos assentamentos da Amazônia segue o mesmo padrão e tendência de redução observados no desmatamento da região como um todo”. No período de 2004 a 2014, houve uma diminuição no desmatamento dentro dos assentamentos de 68% (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 11).

No mesmo sentido, pontuam Brandão Júnior *et al.* (2012, p. 8):

A tendência da taxa anual de desmatamento nos assentamentos é decrescente em todos os estados da Amazônia Legal (Figura 5). Entre 2000 e 2005 a taxa média estadual de desmatamento em assentamentos foi de 665 quilômetros quadrados por ano. Para o período de 2006 a 2010 a taxa média estadual caiu para 260 quilômetros quadrados de desmatamento por ano o que significa uma redução de 61% (g. n.).

No entanto, se comparado agosto de 2016 a agosto de 2015, foi detectado pelo IMAZON aumento de 41% nas áreas desmatadas na Amazônia Legal, representando o acréscimo de 168 km², o que se refletiu dentro dos projetos de assentamento rural com o desmatamento de 20% de suas áreas (FONSECA *et al.*, 2016). Isso demonstra que, em uma tendência de diminuição, o desmatamento nos assentamentos ainda exige preocupação.

Ademais, apesar da redução em termos absolutos, os assentamentos rurais ampliaram historicamente sua contribuição na destruição da floresta amazônica. Conforme Alencar *et al.* (2016, p. 12), há “uma tendência de aumento relativo na contribuição média histórica dos assentamentos para o desmatamento total da Amazônia, passando de 24% no final da última década (2003-2010), para 29,2% nos últimos quatro anos”.

O desmatamento nos projetos de assentamento rural na Amazônia pode ser explicado a partir da análise do passado histórico da Política Nacional de Reforma Agrária.

Até o fim da ditadura militar, quando a preocupação do governo era exclusivamente a ocupação da Amazônia, com vistas ao crescimento econômico e contenção dos problemas sociais no campo, dominou a criação de projetos de assentamento voltados para a

colonização. Depois, até 1988 prevaleceram os assentamentos convencionais, restritos à ideia de incremento da produção rural e distribuição de terras (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 30).

Após a reabertura democrática, com a criação de assentamentos extrativistas, pela Portaria INCRA/P n. 627/1987, hoje chamados de Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), foi instituído outro paradigma de produção com a valoração da floresta em pé, em oposição ao padrão anterior de produção não florestal (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 30). Acerca da criação dos assentamentos extrativistas, explicam Alencar *et al.* (2016, p. 31):

essa modalidade surge como uma forma de não somente contribuir para o processo de distribuição de terras e reforma agrária, **mas também de assegurar o território de populações consideradas tradicionais, por usarem a floresta como seu principal meio de vida e modo de produção** (g. n.).

Sob esse novo paradigma, nos anos 1990 e início dos anos 2000, foram criadas as modalidades de Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e de Projeto de Assentamento Florestal (PAF), mediante as Portarias INCRA/P n. 477/1999 e 215/2006, respectivamente, que vieram somar às modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados, concedendo novo rumo à Reforma Agrária na Amazônia.

A partir de 2004, os assentamentos rurais ambientalmente diferenciados passaram a dominar a região amazônica, consolidando-se no ano de 2006, quando a categoria dos assentamentos convencionais deixou de ser implantada em áreas de floresta, com a indicação de preferência por modalidades mais adequadas à conservação e uso florestal (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 31).

A Portaria MEPF n. 88/1999 confirmou de vez esse novo paradigma, tendo proibido a desapropriação, aquisição ou quaisquer outras formas de obtenção de terras na região amazônica, salvo para implantação de assentamentos agroextrativistas. Também proibiu o assentamento de trabalhadores rurais em áreas que necessitem o corte raso das florestas primárias, direcionando a obtenção de terras no bioma Amazônia para áreas já antropizadas.

Preconiza a Portaria MEPF n. 88/1999:

Art.1º **Fica proibida** a desapropriação, a aquisição e outras quaisquer formas de obtenção de terras rurais em áreas **com cobertura florestal primária** incidentes nos Ecossistemas **da Floresta Amazônica**, da Mata Atlântica e do Pantanal Mato-Grossense e em outras áreas protegidas, assim definidas pelos órgãos federais e estaduais do meio ambiente.

Parágrafo único – **Excetua-se da proibição** prevista neste artigo as terras rurais destinadas à criação de projetos de assentamento agroextrativista, que atendam as exigências previstas em normas internas do INCRA.

Art. 2º **Fica ainda proibido o assentamento de trabalhadores rurais em áreas que necessitem de corte raso em florestas primárias.**

Art.3º Determinar que o Programa de Reforma Agrária seja executado em áreas antropizadas.

Art.4º Determinar que a concessão de créditos destinados a produção seja precedida do atendimento das exigências legais e normativas pertinentes ao meio ambiente (g. n.).

Esse passado histórico refletiu na distribuição atual das modalidades de assentamento rural na região amazônica.

Até a consolidação dos assentamentos ambientalmente diferenciados, os projetos convencionais e de colonização eram mais numerosos, sendo responsáveis por 72% do total dos assentamentos na região amazônica (LE TOURNEAU; BURSZTYN, 2010, p. 118).

Atualmente, os assentamentos convencionais representam 52% da área destinada à Reforma Agrária e estão localizados principalmente no arco do desmatamento, isto é, do leste do Estado do Acre até o sudeste do Estado do Pará. Já os projetos de assentamento rural ambientalmente diferenciados correspondem a 41% da área estimada (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 31).

Existem na Amazônia 381 Projetos de Assentamento Agroextrativista, 7 Projetos de Assentamento Florestal e 98 Projetos de Desenvolvimento Sustentável, totalizando pouco mais de 14 milhões de hectares, enquanto os projetos de assentamento convencionais alcançam 1.623 assentamentos e acumulam 17,7 milhões de hectares (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 28).

A distribuição das modalidades de assentamento rural traduz o mapa do desmatamento na região amazônica.

Os assentamentos convencionais foram os que mais contribuíram para o desmatamento, representando 82% do total da área destruída, ao passo que os ambientalmente diferenciados foram responsáveis por apenas 7% do desmatamento realizado (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 12). Afirmam Alencar *et al.* (2016, p. 45):

Nesse contexto, os assentamentos mais antigos, como os de colonização e convencional, localizados ao longo do arco de desmatamento, na borda com o bioma Cerrado, mais especificamente nas SRs de Marabá, Mato Grosso, Maranhão, Tocantins e Rondônia, são aqueles que possuem grande parte de sua cobertura florestal original já desmatada (*omissis*). **Em contraste, estão os assentamentos das SRs de Amazonas, Santarém, Amapá, Belém, Roraima e Acre, ainda com grande proporção de sua cobertura florestal original em pé, e dominadas por modalidades de assentamentos diferenciados, criados mais recentemente e mais distantes dos centros urbanos e da fronteira agrícola consolidada (*omissis*) (g.n.).**

Desse modo, o nível de desmatamento está diretamente relacionado com a modalidade de assentamento rural adotada. Caladino *et al.* (2012, p. 169) afirmam que, “embora este estudo não tenha feito distinção entre os tipos de assentamentos, provavelmente os resultados sofrem maior influência dos projetos de assentamentos clássicos”.

Esses dados revelam também que os assentamentos ambientalmente diferenciados constituem uma saída para a redução do desmatamento, na medida em que tentam compatibilizar a produção rural com a preservação da floresta amazônica, assinalando uma opção de desenvolvimento sustentável. Esclarecem Alencar *et al.* (2016, p. 50 e 52):

Historicamente, grande parte do desmatamento a partir de 1997 ocorreu nos PAs (*omissis*). **Assim fica claro que a categoria ambientalmente diferenciada cumpre o papel dos assentamentos de reforma agrária sem colaborar com o aumento do desmatamento (INCRA, 2012).** Isso acontece pois, em geral, um assentamento é criado nessa modalidade por demanda de populações tradicionais e extrativistas da região que, apesar de praticarem a agricultura de corte e queima, têm como principal estratégia produtiva o uso dos recursos naturais, como a floresta e os rios. **Nesse sentido, destaca-se a importância de escolher a modalidade do assentamento a ser criado levando-se em consideração a origem e a cultura das famílias que serão assentadas.** (g.n.).

Entretanto, a compreensão do impacto ambiental dos assentamentos na Amazônia não se limita à contribuição das modalidades de projeto. A idade, o tamanho dos assentamentos e a dimensão dos polígonos desmatados também precisam ser analisados (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 41), permitindo entender a mudança do perfil do desmatamento e as causas que o fundamentaram.

Até 2005, prevalecia o desmatamento de médios (de 10 a 50 hectares) e grandes polígonos (maiores de 50 hectares) dentro dos assentamentos rurais da Amazônia. A partir de 2009 passou a dominar o desmatamento de pequeno (até 10 hectares) e médio porte (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 42). Segundo Alencar *et al.* (2016, p. 54), “os polígonos de até 10 ha têm representado, em média, 68% do número dos polígonos de floresta desmatados nos assentamentos”.

Apesar disso, a influência dos pequenos polígonos na área total desmatada ainda é menor do que dos médios e grandes polígonos. Conforme Alencar *et al.* (2016, p. 54), “esses pequenos polígonos têm representado, em média, 28% da área desmatada nesses assentamentos no mesmo período”. Com isso, 72% da área desmatada nos assentamentos rurais ainda está ocorrendo em polígonos maiores que 10 hectares (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 54).

Ainda sobre o tamanho dos polígonos de desmatamento na Amazônia, esclarecem Alencar *et al.* (2016, p. 54-55):

A distribuição geográfica do desmatamento dentro dos assentamentos, por SR da Amazônia, **demonstra o predomínio em número de pequenos polígonos**. Com exceção dos assentamentos das SRs de Mato Grosso e Amazonas, todas as outras SRs apresentaram mais de **50% dos polígonos desmatados abaixo de 10ha no período de 2010 a 2014**. Destas, destacou-se a SR do Amapá, onde não houve, nos últimos 5 anos, desmatamentos maiores que 10 ha (*omissis*). Entretanto, quando analisada a extensão da área convertida por esses pequenos polígonos nota-se que, com exceção do Amapá, **eles representam uma pequena proporção da área desmatada por SR (*omissis*)**. **A maior parte da área desmatada nas SRs é de médios desmatamentos** (de 10 ha a 50 ha) (g. n.).

Esses números são importantes para desfazer a correlação que à primeira vista se pode ter entre a agricultura familiar e o desmatamento nos projetos de Reforma Agrária.

Muito se associa a derrubada da floresta à atuação dos assentados. Porém, o desmatamento acontece, sobretudo, em grandes blocos e se relaciona a um processo de concentração de lotes e de atividades extensivas, incompatíveis com a agricultura familiar (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 54). Hoje, as áreas destruídas dentro dos assentamentos rurais servem para atender a exploração ilegal de madeira e a pecuária extensiva.

A reconcentração de terras e o desenvolvimento de atividades ilícitas decorrem das condições adversas que as famílias assentadas encontram. Para Le Tourneau e Bursztyń (2010, p. 110), “a maioria dos observadores concorda que é ilusório ter uma agricultura familiar produtiva em lotes de pequeno tamanho e com reservas legais de 80%, ou mesmo de 50%”.

Com isso, é possível diferenciar a atuação dos assentados e a dos ocupantes ilícitos dos lotes de terra, permitindo definir medidas mais adequadas e efetivas para a preservação do meio ambiente dentro dos assentamentos rurais.

Outro dado relevante para entender o desmatamento nos projetos de assentamento rural da Amazônia é que uma parte dos assentamentos rurais já foi criada com passivo florestal, o que reforça a conclusão de que o desmatamento não resulta necessariamente da atuação dos assentados (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 48).

A título de consideração, de 1997 a 2003, 46% da área dos assentamentos criados no período já era desmatada; de 2004 a 2008, 43%; e de 2009 a 2014, 33%, significando uma média aritmética de desmatamento 41% para o período de 1997 a 2014 (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 48). Assim, os assentamentos rurais incorporaram passivos ambientais anteriores que repercutem negativamente até hoje.

Segundo ainda o IMAZON (BRANDÃO JÚNIOR *et al.*, 2012, p. 9):

Os 1.440 assentamentos abrangem uma área de 174.307 quilômetros quadrados e apresentaram 53.150 quilômetros quadrados desmatados até 2010 (30% da área desses assentamentos). **Aproximadamente 17% (30.472 km²) da área dos assentamentos estava desmatada antes da criação dos mesmos.** O desmatamento ocorrido após a criação dos assentamentos foi equivalente a 13% da área dos assentamentos (22.679 km²).

Em termos absolutos os assentamentos mais desmatados no momento de sua criação foram os criados em 2005 e 1998 com pelo menos 4 mil quilômetros quadrados de desmatamento. Pelo menos 15% (média por ano) desses assentamentos estavam desmatados até o ano de criação. Os assentamentos menos desmatados até o ano de criação foram àqueles criados em 2008, 2009 e 2010. Pouco desmatamento ocorreu após a criação desses assentamentos (menos de 10 km²) (g. n.).

Outra característica do desmatamento nos assentamentos rurais é que sua velocidade se mostra relativamente baixa, o que encontra explicação na tendência atual de redução do desmatamento em termos absolutos.

Conforme Alencar *et al.*, 2016, p. 50, “grande parte dos assentamentos da Amazônia criados nos últimos 17 anos apresentaram uma taxa de desmatamento menor que 1% ao ano”. As maiores taxas de desmatamento, em torno de 3% ao ano, estão localizadas nos assentamentos convencionais (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 50).

Cabe observar também que o desmatamento em projetos de assentamento rural não é um problema generalizado na Amazônia Legal. O número de assentamentos que responde pelo desmatamento da Amazônia é muito baixo em relação ao total de projetos instalados. Apenas 58 assentamentos, isto é, 2,6 % dos 2.271 considerados no levantamento do IPAM, são responsáveis por 50% do desmatamento existente (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 59).

Essa concentração do desmatamento em certos assentamentos rurais pode ser confirmada pelos números divulgados pelo INCRA, referentes aos meses de março, abril e maio de 2013 (2014, p. 2):

Vale ressaltar que quando são tomados como referência os 2.536 polígonos de assentamentos considerados para a amostra analisada, verifica-se que **em cerca de 99% deles não foi constatado registro de desmatamento.** Esse dado demonstra uma alta concentração do desflorestamento em determinados projetos de assentamentos (g. n.).

Além disso, o nível de desmatamento não é igual em todas as superintendências regionais do INCRA, o que decorre dos perfis diferentes de Reforma Agrária. Os números variam conforme a distribuição das modalidades de assentamento entre os Estados da Amazônia.

O Estado com maior nível de desmatamento é o Tocantins, com 90% da área florestal desmatada nos assentamentos, seguido pelo Maranhão, com 87%, e pela Superintendência Regional de Marabá, no Pará, com 77%, e pelo Estado de Mato Grosso, com 76%. Os dois Estados com a menor taxa de desmatamento são o Amapá, com 5% da área florestal desmatada, e o Amazonas, com 7% (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 47).

No Tocantins, a área total de floresta original é de 273.188 hectares; porém, encontram-se desmatados 246.773 hectares. Na Superintendência Regional de Marabá, Estado do Pará, são 1.919.499 hectares de floresta original, estando desmatados 1.666.493 hectares. Realizada a média aritmética dos percentuais de área florestal desmatada dos Estados, obtém-se 40% da área total estimada (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 47).

Esses números correlacionam-se com a história de ocupação do Estado e o modelo de Reforma Agrária nele adotado. Isso reforça a conclusão que as modalidades diferenciadas, voltadas às populações tradicionais, que prevalecem, por exemplo, no Estado do Amazonas (LE TOURNEAU; BURSZTYN, 2010, p. 123), desmatam menos e devem ser levadas em conta na definição de medidas de proteção. Segundo Le Tourneau e Bursztyn (2010, p. 123):

Há, portanto, perfis regionais que variam bastante, o que deve ser levado em conta na hora de analisar a correlação entre desmatamento e reforma agrária. Esses perfis se expressam também na proporção média de desmatamento dentro dos assentamentos, em que se confirma o lugar diferenciado do Amazonas, que registra uma taxa muito baixa, de 5,92% (g. n.).

Com base nas características do desmatamento nos projetos de assentamento rural na Amazônia, é possível sintetizar as seguintes premissas: i) o tipo de projeto de assentamento influencia no nível de desmatamento, sendo que as modalidades convencionais desmatam mais que as ambientalmente diferenciadas; ii) apesar de o maior número de alertas estar localizado entre os pequenos polígonos (menores de 10 hectares), são os médios e grandes polígonos que mais contribuem para o desmatamento em termos de extensão de área; iii) a maioria dos assentamentos rurais já foi criada com grande passível ambiental; iv) a velocidade de desmatamento é relativamente baixa, mesmo no tocante aos assentamentos que mais contribuem; v) não existe uniformidade no nível de desmatamento entre as superintendências regionais do INCRA, havendo perfis regionais diferenciados.

2.4.1 Principais vetores do desmatamento ilegal nos assentamentos rurais

Os vetores do desmatamento constituem as causas responsáveis pelo impacto ambiental ocorrido dentro dos assentamentos rurais. Eles refletem a dinâmica territorial de

exploração e ocupação e o contexto socioeconômico da região, desvendando a realidade muitas vezes escondida e os problemas a serem enfrentados.

A complexidade do problema é evidente. Conforme Cunha *et al.* (2008, p. 37), “os conflitos e os processos de reconstrução de regimes de propriedade em projetos de assentamentos são bastante complexos”. Isso afasta a possibilidade de indicar apenas um vetor responsável pelo desmatamento nos assentamentos rurais.

As causas do desmatamento nos assentamentos rurais podem ser diretas ou indiretas. As diretas estão relacionadas às atividades produtivas praticadas pelos assentados ou ocupantes dos lotes, enquanto as indiretas, à carência de políticas públicas de apoio à produção e ao desenvolvimento nos assentamentos (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 63).

O Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) elaborou um estudo dos vetores do desmatamento a partir de entrevistas e oficinas locais com dirigentes e funcionários das onze superintendências regionais do INCRA, em nove assentamentos e com movimentos sociais atuantes na Amazônia (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 63).

Foram considerados pelos participantes como vetores diretos do desmatamento, em ordem decrescente de destaque: i) a pecuária extensiva; ii) a exploração madeireira ilegal; iii) a agricultura de corte e queimada (geralmente utilizada para cultivos anuais, como mandioca e milho); iv) a extração de lenha para carvão; v) a mineração e garimpo; vi) e o arrendamento para soja (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 63).

Entre os vetores indiretos, foram citados em ordem decrescente de importância: i) a insuficiência de assistência técnica e extensão rural (ATER); ii) a grilagem e reconcentração; iii) a ausência de fiscalização; iv) o acesso limitado ao crédito; v) ausência de mecanização; vi) a falta de eletrificação rural (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 63).

O principal vetor direto de desmatamento nos assentamentos rurais é a pecuária extensiva que ocupa grandes áreas na região amazônica. Cuida-se de uma atividade de baixo custo, fácil implantação e mercado seguro, estando presente na maioria dos projetos de assentamento rural (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 65).

Barreto *et al.* (2008, p. 20) confirmam o crescimento da pecuária na Amazônia e sua relação com a destruição da floresta a partir do exame conjunto de indicadores como o preço do gado bovino e os índices de desmatamento:

De qualquer forma, essa estimativa revela que **a pecuária continua como a principal ocupação das áreas desmatadas na Amazônia**, ocupando de 75% a 81% do total desmatado entre 1990 e 2005. Essa estimativa é compatível com a estimativa do IBGE de que 70% das áreas desmatadas eram ocupadas por pastos em 1995.

Outra análise corrobora a influência da pecuária no desmatamento. Nossa análise de regressão (Anexo I) revela que **73,4% da variação da área desmatada anualmente entre 1995 e 2007 decorreu da variação do índice de preço do boi gordo (IGP em São Paulo) no ano anterior (entre 1994 e 2006)** (g. n.).

A baixa produtividade da pecuária exige a incorporação de novas áreas, ampliando a degradação ambiental. Por isso, deve haver o incentivo ao desenvolvimento da modalidade intensiva, com o piqueteamento e o manejo rotacionado, associado à reforma do pasto, para promover o aumento da produtividade e a redução do desmatamento (IPAM, 2014).

O segundo vetor direito de desmatamento é a exploração madeireira ilegal. Apesar da renda e infraestrutura geradas, o corte acontece de forma desorganizada, sem plano de manejo e planejamento adequado, o que reduz o valor comercial agregado ao produto e amplia o nível de desmatamento (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 66).

A extração ilegal de madeira decorre da atuação de madeireiras, da expansão agropecuária ou dos próprios assentados.

Em 2007, no relatório “Assentamentos de papel, madeira de lei: relatório-denúncia”, o Greenpeace denunciou o envolvimento de madeireiros com a criação de Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) em Santarém, no Estado do Pará. Em acordos com as associações de trabalhadores rurais, os madeireiros concediam terras para novos projetos e receberiam, em troca, o acesso à venda da madeira.

Explica o Greenpeace (2007, p. 4):

Os acordos entre madeireiros e associações de assentados, com o conhecimento e aprovação do Incra, configuram uma parceria onde quase todo mundo ganha. O Incra ganha o "cumprimento" das metas nacionais de Reforma Agrária. Os madeireiros ganham o lucro da venda da madeira retirada da área de assentamento. Os "assentados" têm a expectativa de um dia ficarem com a terra. Nesse jogo, os grandes perdedores são a floresta, sua diversidade de flora e fauna, e o clima do planeta (g. n.).

A exploração madeireira ilegal relaciona-se também à expansão da fronteira agropecuária, isto é, da pecuária e agricultura extensivas (IPAM, 2014). Ainda que não constitua a atividade principal desenvolvida, trata-se esta de importante fonte de acesso aos recursos florestais, sendo responsável pelo nível de desmatamento nos assentamentos.

Por sua vez, os assentados da Reforma Agrária, sem acesso a investimentos em suas atividades produtivas, encontram na exploração ilegal da madeira uma alternativa de fonte de renda rápida sem contrapartida prévia. Segundo Le Tourneau e Bursztyn (2010, p. 123):

Sem alternativas tecnológicas e sem infraestrutura de boa qualidade, **os colonos**

extraem renda de seus lotes com a estratégia mais eficiente (no curto prazo), isto é, pela retirada da madeira e pela conversão da terra em pastagem para uma futura venda, mesmo que proibida (g. n.).

A agricultura de corte e queima aparece como o terceiro vetor direto de desmatamento. Trata-se de atividade mais comum entre os assentados, incluindo os assentamentos ambientalmente diferenciados. A agricultura tradicional também precisa da incorporação anual de novas áreas, para garantir a maior produtividade, o que tem gerado o desmatamento (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 66).

No mais, além do carvão e da mineração e garimpo, desponta como vetor direto de desmatamento nos projetos de assentamento rural o arrendamento de terras para o cultivo de soja, o que se identifica especialmente em alguns assentamentos no nordeste do Mato Grosso e na região de Santarém, no Estado do Pará (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 66).

Walker *et al.* (2009, p. 14) corroboram a expansão da soja na Amazônia:

Em 2005, o padrão regional mudou. Os produtores de soja do Estado de Mato Grosso aumentaram significativamente sua produção para quase 18 milhões de toneladas. Além deste, os Estados de Rondônia e Pará, juntos, ultrapassaram 200.000 toneladas de produção de soja, tendo o Estado do Pará expandido sua produção em quase dez vezes durante o período de sete anos (g. n.).

Entre as causas indiretas, a deficiência da assistência técnica e extensão rural (ATER) é apontada como a principal causa para o desmatamento da floresta.

O conceito de ATER está previsto na Lei n. 12.188/2010, que definiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER:

Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por:

I – **Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER:** serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais; (g. n.)

Para tornar-se efetiva, a Reforma Agrária precisa contemplar a Política Agrícola. Isso quer dizer que não basta preocupar-se com o acesso à terra, mas também com outras políticas relacionadas, como financiamento, infraestrutura e assistência técnica aos assentados, garantindo o desenvolvimento econômico e social das famílias beneficiárias.

A assistência técnica rural é instrumento concebido para integrar o assentado e aprimorar a atividade rural, sendo essencial à produção agropecuária, agroextrativista e

florestal sustentável no assentamento. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) teve seus objetivos traçados na Lei n. 12.188/2010, esclarecendo a extensão da assistência técnica pretendida:

Art. 4º São objetivos da PNATER:

- I - promover o desenvolvimento rural sustentável;
- II - apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais;
- III - aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais;
- IV - promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários;
- V - assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas;
- VI - desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade;
- VII - construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional;
- VIII - aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção;
- IX - apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural;
- X - promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional;
- XI - promover a integração da ATER com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico; e
- XII - contribuir para a expansão do aprendizado e da qualificação profissional e diversificada, apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro (g. n.).

Existem duas formas de assistência técnica e extensão rural (ATER): a convencional e a diferenciada.

A assistência convencional está direcionada a atividades produtivas tradicionais e extensivas, como a pecuária e a agricultura extensivas e a extração de madeira, o que demanda grande extensão de terra e amplia o nível de desmatamento. A diferenciada volta-se para outras potencialidades da região, sendo a hipótese de artesanato e produtos florestais não madeireiros. A assistência diferenciada leva em consideração também outros aspectos sociais como a inclusão de mulheres e crianças no processo produtivo familiar (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 82).

A preservação da floresta e a redução do desmatamento nos assentamentos rurais reclama um serviço de assistência técnica diferenciado, inclusivo e integrado à realidade amazônica, investindo principalmente no manejo de recursos florestais dos lotes (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 83). Além disso, a assistência técnica e extensão rural precisa ser universal,

para garantir a todos os assentados o acesso a técnicas produtivas e ao crédito rural. Esclarecem Alencar *et al.* (2016, p. 67):

Sem uma ATER universal e diferenciada, os assentados têm poucas possibilidades de produzir de forma sustentável, tendo dificuldades na organização de suas cadeias produtivas, acesso a tecnologias adequadas para uma produção mais sustentável e a recursos financeiros diversificados que apoiem sua produção (g. n.).

A assistência técnica diferenciada tem por fundamento a abordagem agroecológica, em que se dá a valorização do conhecimento das populações locais dentro dos agrossistemas. A agroecologia estabelece um novo pensamento sobre a assistência técnica rural, em que ganham destaque o fortalecimento e a promoção da agricultura familiar (SANTIAGO, *et al.*, 2014, p. 234).

Na teoria agroecológica, não pretende eliminar a atuação humana, mas considerar a complexidade local no processo de desenvolvimento rural, buscando a implantação de técnicas de manejo de produção de base ecológica apropriadas para o agrossistema amazônico (SANTIAGO, *et al.*, 2014, p. 230), justificando uma assistência técnica diferenciada.

A grilagem e a reconcentração de terras aparecem em segundo lugar como vetor indireto pelo desmatamento na Amazônia (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 67). A fraude na titulação da terra e a aglomeração de lotes em um único dono agravam a situação de desmatamento, porque desvirtuam a atividade produtiva originalmente concebida, transformando o assentamento rural em um local para o agronegócio predatório.

O comércio ilícito de terras deriva, entre outros fatores, da alta taxa de abandono dos lotes pelos assentados que, sem terem acesso à assistência técnica e ao financiamento necessário, procuram novas áreas ou migram para as cidades, estabelecendo um ciclo crescente de desmatamento. Segundo Pasquis *et al.* (2005, p. 89), “na Amazônia, a taxa de abandono de lotes é superior à média nacional: 30% em média”.

A falta de fiscalização é outro vetor indireto do desmatamento. A estrutura de monitoramento ambiental do INCRA é inadequada à dimensão da região amazônica e ao volume da demanda gerada dentro dos assentamentos rurais. A fiscalização ambiental dos assentamentos é desempenhada, sobretudo, por outros órgãos e entes públicos, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 69).

A dificuldade no acesso ao crédito rural também contribui indiretamente para o desmatamento, porque estimula a exploração ilegal dos recursos florestais, então considerada

como fonte de renda rápida para as famílias assentadas. Sem recursos financeiros e infraestrutura mínima, com alto grau de isolamento físico, a vulnerabilidade econômica dos assentados impõe como única saída o desmatamento da floresta e a venda da madeira (CALADINO *et al.*, 2012, p. 166).

A ausência de mecanização e de infraestrutura produtiva também impulsionam o desmatamento na Amazônia (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 69), pois fundamentam um processo produtivo extensivo, como a agricultura e a pecuária extensivas, que cobram apropriação de novas áreas a cada exigência de aumento na produção, sendo carente de opções tecnológicas e mais sustentáveis.

A partir disso, é possível identificar as características dos assentamentos rurais com as maiores e menores taxas de desmatamento, concluindo acerca da interação entre a Reforma Agrária com o meio ambiente na Amazônia.

As oficinas realizadas pelo IPAM nas superintendências regionais do INCRA na Amazônia concluíram que os assentamentos rurais com maior taxa de conversão florestal caracterizam-se, por ordem decrescente de incidência, pela existência de pecuária extensiva como uso predominante da terra; pela exploração madeireira ilegal; agricultura de corte e queimada e pela reconcentração de terra (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 71).

Também se relacionam como características dos assentamentos mais desmatados, porém em menor intensidade: o grande passivo florestal do projeto quando criado; a mineração e/ou o garimpo; a proximidade com a estrada principal; a produção de carvão; o plantio de psicotrópicas; a ocorrência do fracionamento do lote e a invasão das reservas coletivas (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 71).

Os assentamentos rurais com menor índice de desmatamento e maior grau de desenvolvimento foram divididos em dois grupos: os extrativistas onde os assentados dedicam-se à pesca ou extração de produtos florestais não madeireiros, com populações de origem tradicional e acesso principal através de rios ou poucas estradas; e os com forte organização social, próximos às superintendências e com parcerias de organizações para a assistência técnica (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 72).

São características dos assentamentos com menor conversão florestal, em ordem decrescente de incidência: predomínio do extrativismo; difícil acesso; forte organização social; iniciativas de intensificação; presença do INCRA; presença de assistência técnica e extensão rural; produção diversificada; existência de cultivos perenes; existência de parcerias; menor rotatividade dos assentados; e melhor qualidade da terra (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 72).

Essas informações indicam que o sucesso de assentamentos ambientalmente responsáveis passa pela valorização das populações tradicionais e de seu processo histórico de produção, respeitando a vocação extrativista da terra e reconhecendo valor próprio à floresta preservada; e pela organização e assistência técnica dos assentados, que devem ser continuamente orientados, tanto em nível técnico quanto financeiro, para a produção sustentável e o desenvolvimento socioambiental da região.

2.4.2 Desafios da Reforma Agrária na Amazônia

As estatísticas a respeito dos assentamentos rurais na Amazônia apontam que o desmatamento não pode ser imputado a uma causa isolada e apresenta uma dinâmica bastante variável. O desmatamento na Reforma Agrária é influenciado por diversas características dos projetos de assentamento, como a categoria, sua modalidade, tamanho, data de criação e tipo de uso da terra, confirmando a complexidade da questão.

Os principais desafios da Reforma Agrária na Amazônia relacionam-se aos seguintes fatores: i) a estrutura de gestão do INCRA, incluindo questões orçamentárias, financeiras e de pessoal; ii) a regulamentação da matéria e o funcionamento das instituições envolvidas, com destaque para a dificuldade de integração; iii) as políticas públicas de apoio à Reforma Agrária, como assistência técnica e acesso a crédito, regularização fundiária e emancipação (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 76).

Em estudo do IPAM a partir de entrevistas junto às superintendências regionais do INCRA na Amazônia, os principais desafios foram enumerados na seguinte ordem de prioridade: i) orçamento e financeiro; ii) regularização fundiária e emancipação; iii) estrutura de pessoal; iv) assistência técnica e crédito; v) forma de atuação; vi) normativas pouco claras; vii) e integração institucional (ALENCAR *et al.* 2016, p. 76).

A questão orçamentária aparece como o principal desafio, centralizando-se na insuficiência de repasse e no atraso do cronograma de desembolso.

Geralmente, a provisão orçamentária das superintendências do INCRA não é atendida, sendo empenhado um montante abaixo do solicitado. Além disso, quando executado o orçamento, o repasse é inferior e, portanto, insuficiente para cobrir as despesas atuais e deixadas dos anos anteriores. Conforme Alencar *et al.* (2016, p. 77), “em 2012 e 2013, cerca de 90% do solicitado foi empenhado, sendo somente 20% liquidado”.

A estrutura de pessoal do INCRA, historicamente deficitária, também é considerada um desafio. Alencar *et al.* (2016, p. 78) confirmam que “ainda existe uma carência de

servidores mais qualificados e em maior quantidade para apoiar o desenvolvimento dos assentamentos da região”.

Existe ainda a interferência política no processo de escolha dos dirigentes, o que traz problemas à estrutura de pessoal do INCRA. Como solução, propõe-se incluir critérios técnicos e experiência na gestão pública (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 78), a fim de facilitar a continuidade das políticas de apoio à Reforma Agrária.

O sucesso da Reforma Agrária na Amazônia passa inegavelmente pela gestão de pessoal, sendo elemento essencial à correta execução e fiscalização dos projetos.

Outro desafio é a necessidade de modernização e adequação dos regulamentos do INCRA, com a mudança de abordagem e de estrutura para lidar com questões ambientais. A falta de sistematização dos atos normativos internos dificulta muito o estudo da matéria. Conforme Alencar *et al.* (2016, p. 79), “o extenso conjunto de instrumentos legais e de normativas institucionais, não somente pelo INCRA, mas também por outros órgãos ligados às questões agrárias e fundiárias no país, muitas vezes é contraditório”.

A deficiência do INCRA para tratar de questões ambientais nos assentamentos é outro problema a ser enfrentado. Em sua origem, suas atribuições eram voltadas para o processo de colonização de terras desocupadas, para atender as necessidades do homem do campo. O INCRA não foi criado e não tem estrutura para tratar de questões ambientais (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 79). Isso só aconteceu recentemente com a intensificação do controle do desmatamento e a regularização ambiental nos assentamentos rurais.

Tanto assim que o INCRA passou a desenvolver ações estruturantes para incorporar a gestão ambiental no processo de implantação e desenvolvimento dos assentamentos rurais de Reforma Agrária somente a partir de 2006 (INCRA, 2008, p. 2).

Para fins de classificação, o INCRA diferencia os assentamentos rurais em cinco fases: i) criado; ii) em instalação; iii) em estruturação; iv) em consolidação; e v) consolidado (BRANDÃO JÚNIOR *et al.*, 2013, p. 10).

Em relação ao processo de consolidação, fase final dos assentamentos, foram considerados como principais desafios para alcançar a sustentabilidade na Amazônia, segundo Alencar *et al.* (2016, p. 80):

(1) **a dificuldade de realizar a revisão ocupacional** devido à alta rotatividade dos assentados, para efetivar a retirada dos não clientes da reforma agrária que concentram terra nos assentamentos; (2) **os entraves normativos** para a regularização fundiária e a burocracia legal para a autorização da emancipação; (3) **a carência de recursos** para investir em infraestrutura nos assentamentos, o que impede que os mesmos atinjam os critérios de emancipação; (4) **a dificuldade**

financeira das famílias para pagar pelos títulos e começar a pagar os créditos obtidos enquanto tutelados pelo INCRA; (5) **as dúvidas quanto aos critérios de emancipação** que variam entre as regionais; (6) **a própria falta de vontade política**, para enfrentar a emancipação de centenas de assentados. Somado a esses, há a falta de mapeamento do perímetro de mais de 600 assentamentos e de georreferenciamento interno de milhares de lotes nos assentamentos da região (g. n.).

A precariedade de alguns assentamentos rurais acarreta a insegurança na posse da terra, trazendo o desestímulo a investimentos e práticas produtivas de longo prazo e a desvalorização da floresta (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 80), sendo que poucos assentamentos chegam ao último estágio de emancipação em relação à tutela do INCRA.

Conforme Alencar *et al.* (2016, p. 37), “do total de assentamentos do bioma Amazônia, apenas 6% encontram-se consolidados”, o que atesta o baixo êxito da Reforma Agrária na região amazônica.

Para a emancipação dos assentamentos rurais, é necessária a regularização fundiária da maioria dos lotes. Se poucos assentamentos foram consolidados até hoje, o problema da posse e a dificuldade de atingir uma gestão socioambiental nos assentamentos rurais da Amazônia encontram-se em igual situação, com baixo índice de estabilidade fundiária e de conservação ambiental.

O acesso à Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e ao crédito rural é outro desafio para a Reforma Agrária na Amazônia. A sustentabilidade dos assentamentos depende do acesso universal, diferenciado e inclusivo à ATER e ao crédito rural. São muitas as dificuldades que envolvem os serviços de assistência técnica na Amazônia, de acordo com o IPAM (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 82):

(1) o **insuficiente número de contratos e de prestadoras** de ATER em relação à demanda dos assentados na Amazônia; (2) a **forma de pagamento das prestadoras e a curta duração dos contratos** existentes; (3) a **ausência de um acompanhamento e avaliação contínua** dos serviços prestados, focando nos seus impactos; (4) a **qualificação dos prestadores de ATER**, para gerar uma atuação que vá além do acesso ao crédito principalmente para a pecuária e considere as questões ambientais, de gênero e das organizações sociais (g. n.).

O déficit da assistência técnica na Amazônia é perceptível. Conforme Alencar *et al.* (2016, p. 82), “existem muitos relatos de assentamentos que foram criados há mais de dez anos e que ainda não foram assistidos por uma prestadora de ATER”. Com isso, os assentados acabam produzindo sem orientação e deixam de investir em atividades mais lucrativas e sustentáveis.

Os problemas vão além da necessidade de compatibilizar a ATER com a realidade local, há uma insuficiência nos serviços prestados tanto quantitativa quanto qualitativamente.

Além de poucas, as prestadoras da ATER não conseguem administrar o alto risco financeiro dos contratos, em razão dos constantes atrasos nos pagamentos, e abandonam os projetos (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 83). A curta duração dos contratos, de um a dois anos, e a falta de continuidade nos serviços trazem prejuízos para a assistência técnica, que deixa de atingir rotineiramente as metas estabelecidas.

Isso se torna ainda mais grave quando se observa que a modalidade de assistência técnica é incompatível com a realidade amazônica. Além de vencer a carência dos serviços, que são comprovadamente escassos e de baixa qualidade, a assistência técnica nos assentamentos precisa ser reformulada, a fim de atingir uma política socioambientalmente mais diversificada e inclusiva (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 84).

Nesse sentido, Le Tourneau e Bursztyn (2010, p. 123) pontuam que “é imprescindível a implementação de um sistema eficiente de assistência técnica, com profissionais residentes dentro dos assentamentos e com propostas adequadas à realidade local”.

O crédito rural é o apoio financeiro necessário à atividade produtiva dos assentados, para gerar desenvolvimento econômico e social (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 85). Trata-se de instrumento de financiamento da atividade rural, de responsabilidade de todos os agentes financeiros, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações oficiais ou quaisquer outros recursos.

São objetivos do crédito rural: i) estimular investimentos rurais; ii) favorecer o custeio da produção e comercialização de produtos; iii) fortalecer o setor rural; propiciar a regularização fundiária; iv) incentivar novos métodos de produção; e v) estimular a geração de renda na agricultura familiar. Nesse sentido, disciplina a Lei n. 8.171/1991:

Art. 48. O **crédito rural**, instrumento de financiamento da atividade rural, será suprido por todos os agentes financeiros sem discriminação entre eles, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos, **com os seguintes objetivos:**

I - estimular os investimentos rurais para produção, extrativismo não predatório, armazenamento, beneficiamento e instalação de agroindústria, sendo esta quando realizada por produtor rural ou suas formas associativas;

II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção, do extrativismo não predatório e da comercialização de produtos agropecuários;

III - incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento da produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente;

IV - (Vetado).

- V - propiciar, através de modalidade de crédito fundiário, a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros e arrendatários e trabalhadores rurais;
- VI - desenvolver atividades florestais e pesqueiras.
- VII - apoiar a substituição do sistema de pecuária extensivo pelo sistema de pecuária intensivo;
- VIII - estimular o desenvolvimento do sistema orgânico de produção agropecuária (g. n.).

O entrave do financiamento rural está no próprio acesso. Explicam Alencar *et al.* (2016, p. 86) que “os recursos provenientes dessas linhas de crédito geralmente não são acessados como esperado ou, quando acessados, não são utilizados adequadamente em decorrência de uma série de fatores”.

Uma das causas para esse problema é a deficiência da assistência técnica, que então se reflete na dificuldade de acesso e utilização adequada do crédito rural. As famílias assentadas abandonadas pelos serviços de apoio desconhecem os mecanismos financeiros existentes para aumentar e melhorar sua produção rural.

Prova disso é que 74% dos estabelecimentos agropecuários na Amazônia que obtiveram financiamento não receberam nenhum tipo de assistência técnica (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 87).

Existe uma morosidade na liberação dos recursos, que gera a descrença por parte dos assentados em relação às políticas de financiamento rural (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 87), o que pressiona a floresta e aumenta o desmatamento. Conforme Caladino *et al.* (2012, p. 170): “o atraso na concessão de crédito e de infraestrutura mínima representam fortes ameaças à sustentabilidade dos assentamentos”.

Assim, carece a Amazônia de uma política de crédito efetivamente adequada às especificidades dos assentados da Reforma Agrária na Amazônia, interferindo diretamente na proteção do bioma.

O acesso à assistência técnica e ao crédito rural é fator decisivo para a implementação de uma Reforma Agrária adequada à região amazônica, então impregnada de um novo paradigma, consolidado a partir de 2006, com a criação de assentamentos ambientalmente diferenciados, onde a manutenção da floresta tenha maior valor e traga desenvolvimento econômico e social para os assentados.

A Reforma Agrária na Amazônia encontra desafios também na regularização fundiária dos assentamentos. A instabilidade fundiária é importante vetor de desmatamento, uma vez que a incerteza da titulação gera o fluxo constante de assentados e suas famílias, que acabam ocupando novos lotes e consumindo mais recursos naturais (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 90).

O Programa Terra Legal, previsto na Lei n. 11.952/2009, é uma iniciativa do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário, com o objetivo de promover a regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais situadas na Amazônia Legal (JACOB; SILVA, 2016).

A Lei n. 11.952/2009 prevê a simplificação do rito de titulação, a prioridade aos pequenos produtores e comunidades locais, a previsão de cláusulas resolutivas que garantam função social das propriedades, a regularização de áreas urbanas e o apoio aos governos estaduais nos processos de regularização fundiária em terras públicas estaduais. São etapas do Programa Terra Legal o cadastramento, o georreferenciamento, a titulação e a pós-titulação (JACOB; SILVA, 2016).

Em setembro de 2016, foi noticiado que desde junho de 2009 o Programa Terra Legal emitiu 26,5 mil títulos de imóveis em nove estados da região amazônica: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, no interesse de trazer a proteção jurídica para o trabalhador e o acesso ao crédito rural (DIAS, 2016).

Para ser beneficiário do Programa Terra Legal, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro devem atender aos seguintes requisitos: ser brasileiro nato ou naturalizado; não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; praticar cultura efetiva; comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004; e não ser beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

As áreas passíveis de regularização fundiária devem ter até 15 módulos fiscais e não superior a 1.500 hectares, respeitada a fração mínima de parcelamento, podendo ser remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana ou registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ou por ele administradas.

Nesse sentido, preconiza a Lei n. 11.952/2009, com redação dada pela Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016:

Art. 3º São passíveis de regularização fundiária nos termos desta Lei as ocupações incidentes em terras:

I - discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no art. 1º do Decreto-Lei no 1.164, de 1º de abril de 1971;

II - abrangidas pelas exceções dispostas no parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei no 2.375, de 24 de novembro de 1987;

III - remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana;

IV - devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou

V - registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ou por ele administradas. (g. n.).

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1o de dezembro de 2004; e

V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Omissis (g. n.).

Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5o, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação.

§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares).

omissis (g.n.).

Cunha *et al.* (2008, p. 34) exemplificam como a incerteza da titulação da propriedade, um estado de livre acesso (*open access*), acarreta o desmatamento nos projetos de assentamento rural, indicando para a necessidade de regularização fundiária:

As causas desses conflitos podem facilmente ser associadas à incerteza dos direitos de propriedade existentes naquele momento. Apesar de a área ser de propriedade estatal, constatou-se um estado de livre acesso (sem regulação de uso e de acesso aos recursos) em que não se sabia quais famílias iriam ficar, demonstrando uma situação em que várias pessoas com ou sem interesse em se assentar tiveram acesso aos recursos, argumentando que aquela área era do governo, portanto, era de “todo mundo”. **Muitas pessoas passaram a explorar os recursos indiscriminadamente.** Os órgãos estatais (INCRA e IBAMA), por outro lado, não foram capazes de garantir a regulação do acesso e o uso dos recursos (g. n.).

Entre outros fatores para a instabilidade fundiária, além do comércio ilegal de lotes e da concentração, está o fracionamento das unidades agrárias, gerado pela dificuldade de acesso à terra (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 91). Em razão do crescimento da família, é natural que os filhos dos assentados passem a dividir os lotes, o que amplia a área de desmatamento e, diante da pequena dimensão da terra cultivada, mantém um regime de baixa produtividade.

A agricultura familiar sustentável e a preservação da floresta estão relacionadas com o tamanho do lote concedido. Caladino *et al.* (2012, p. 168) concluem que “estabelecer um sistema que garanta a preservação de reservas legais e áreas de preservação permanente,

conciliando gado e sistemas agrícolas de pousio, não é possível em lotes de tamanho reduzido”.

No entanto, não se pode perder de vista que a estabilidade fundiária, com a fixação definitiva do assentado no lote, exige, além da simples titulação da propriedade, o acesso à assistência técnica e ao financiamento rural (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 91). Trata-se de desafios correlacionados e, por isso, não podem receber soluções segmentadas.

A complexidade da questão agrária na Amazônia confirma a necessidade de medidas abrangentes e diferenciadas, fundadas na premissa de que a resposta está no apoio universal, contínuo, inclusivo e inovador das famílias assentadas, observadas as características e potencialidades da região.

Cunha *et al.* (2008, p. 37) asseveram que “a luta pela reforma agrária não acaba com a desapropriação de fazendas para assentamento de famílias de agricultores familiares. Os desafios a serem superados são muito grandes também durante o processo de instalação dos assentamentos”. Fala-se aqui de uma assistência técnica e extensão rural diferenciada e inclusiva.

A deficiência na infraestrutura de acesso ao mercado e a fragilidade das organizações sociais são outros problemas enfrentados pela Reforma Agrária na Amazônia.

O isolamento dos assentamentos é tão prejudicial quanto a abertura de estradas, porque a falta de novas oportunidades impulsiona as famílias assentadas para as atividades tradicionais, como a extração de produtos florestais. A infraestrutura constitui item fundamental para a permanência das famílias e o desenvolvimento dos assentamentos na região (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 94).

Em igual sentido, argumentam Le Tourneau e Bursztyn (2010, p. 123):

é importante assegurar que os assentamentos tenham uma verdadeira viabilidade econômica. Isso implica **uma política de localização dos projetos que favoreça as áreas mais próximas dos centros urbanos**, em detrimento de áreas afastadas das infra-estruturas, diminuindo assim os danos ambientais dos assentamentos. Ao mesmo tempo, sendo essas terras em geral melhor documentadas do que as situadas em localidades mais remotas, isso permitiria que a reforma agrária não fosse feita em terras de titularidade duvidosa (g. n.).

O fortalecimento das organizações sociais é igualmente importante para o sucesso dos assentamentos rurais na Amazônia, na proporção em que facilitam o acesso a serviços públicos e à assistência técnica. Conforme Alencar *et al.* (2016, p. 95), “o desenvolvimento dos assentamentos está intimamente ligado à presença de associações, cooperativas e organizações sociais de um modo geral”.

Para superar tais desafios, minimizando os níveis de desmatamento nos assentamentos rurais, é necessário definir um modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia, identificando a sustentabilidade socioambiental como variável indispensável nos projetos instalados na região.

3 OS ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS

Como solução para o desmatamento nas áreas de Reforma Agrária da Amazônia, o INCRA desenvolve desde 2006 ações estruturantes para incorporar a gestão ambiental no processo de implantação e desenvolvimento dos assentamentos rurais, buscando alcançar o desenvolvimento sustentável das famílias assentadas.

Essas ações resumem um novo padrão de assentamentos sustentáveis e direcionam para a existência de um modelo próprio de Reforma Agrária na Amazônia, em que a proteção do meio ambiente constitui variável indispensável aos projetos de assentamento, os quais devem adotar planos de uso responsável de seus recursos naturais.

3.1 Programas para a solução dos passivos ambientais em assentamentos rurais

No interesse da sustentabilidade ambiental da Reforma Agrária, foram concebidos dois principais programas governamentais: o Plano de Ação Ambiental para o quadriênio 2008/2011 e o Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia (PPCADI-Amazônia), denominado Programa Assentamentos Verdes (PAV).

3.1.1 Plano de Ação Ambiental do INCRA 2008/2011

A decisão do INCRA em definir o Plano de Ação Ambiental para o quadriênio 2008/2011 foi tomada para dar cumprimento aos dispositivos da legislação vigente, em especial a Resolução CONAMA n. 387/2006, ora revogada, e as recomendações contidas no Acórdão do Tribunal de Contas da União n. 2.633/2007.

O Plano de Ação buscou a recuperação das áreas protegidas dentro dos assentamentos rurais, na perspectiva de geração de renda e da melhoria de qualidade de vida das famílias assentadas (INCRA, 2008, p. 1).

Entre as ações prevista no Plano de Ação Ambiental do INCRA para o quadriênio 2008/2011, estavam licenciar e dar regularidade ambiental aos projetos de assentamento da Reforma Agrária, desde o processo de aquisição de imóveis ou incorporação de terras públicas até as atividades de uso do solo, compatíveis à região de inserção e aos recursos naturais disponíveis, com a implantação de infraestrutura e desenvolvimento dos assentamentos e criação de assentamentos em modalidades ambientalmente diferenciadas (INCRA, 2008, p. 1).

Esse Programa refletiu a nova postura do INCRA diante da questão ambiental nos assentamentos rurais a partir de 2006. Tanto assim que se alterou o Regimento Interno do INCRA para instituir a Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais, a qual foi replicada na organização das superintendências regionais, e se incluíram no orçamento da Autarquia recursos específicos ao licenciamento ambiental, conservação e/ou recuperação de recursos naturais dos assentamentos (INCRA, 2008, p. 2).

Sobre a Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais (DTM), estabelece o Regimento Interno do INCRA (Portaria MDA n. 20/2009):

Art. 86. À **Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais (DTM)** compete coordenar, supervisionar e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos para implementar, orientar e acompanhar as ações de gestão ambiental e de monitoramento da utilização dos recursos naturais nos assentamentos; atualizações e revisões necessárias do Plano de Gestão Ambiental do INCRA e articulação institucional com órgãos governamentais e não-governamentais visando à promoção de atividades sustentáveis nos assentamentos (g. n.).

O objetivo do Plano de Ação Ambiental do INCRA para 2008/2011 era efetivar a gestão ambiental de forma integrada dos projetos de assentamento de Reforma Agrária. Para isso, seria utilizado o licenciamento ambiental como um instrumento de desenvolvimento, defesa e conservação do meio ambiente, de acordo com as diretrizes, as regras e os critérios estabelecidos em leis e resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (INCRA, 2008, p. 3).

Esse Programa estava vinculado, sobretudo, ao importante papel desempenhado pelo processo de licenciamento ambiental como instrumento de contenção do desmatamento dentro dos assentamentos rurais. Entendeu-se que a conservação ambiental dos assentamentos da Reforma Agrária passava necessariamente pelo fortalecimento deste instrumento, inclusive com previsão de dotação orçamentária específica.

O Plano de Ação Ambiental do INCRA 2008/2011 tinha como diretriz principal funcionar como instrumento de promoção da regularização e de monitoramento ambiental dos projetos de assentamento visando à gestão integrada e o desenvolvimento socioambiental dos projetos de assentamento de Reforma Agrária (INCRA, 2008, p. 3).

O Programa foi estruturado em quatro eixos de atuação: a) Eixo I - licenciamento ambiental; b) Eixo II - recuperação ambiental de assentamentos; c) Eixo III - monitoramento ambiental; d) Eixo IV - promoção da gestão ambiental dos assentamentos (INCRA, 2008, p. 3).

Para cada um desses eixos, foram definidos objetivos estratégicos, operações e ações a serem desenvolvidas.

O Eixo I, denominado licenciamento ambiental, tinha como meta principal a regularização da situação ambiental no que diz respeito ao licenciamento ambiental das áreas em processo de obtenção para fins de Reforma Agrária e dos projetos de assentamentos já criados pelo INCRA (INCRA, 2008, p. 4).

Entre os objetivos estratégicos do Eixo I, encontravam-se: a) promover o licenciamento dos projetos de assentamento e o cumprimento de suas condicionantes, com a definição de metas de regularização para cada superintendência regional, a elaboração de plano de trabalho, a celebração de termos de ajustamento de conduta e de cooperação técnica e a solicitação de licenças de instalação e operação (LIO), estas para os assentamentos criados após 2003; b) adotar a utilização do licenciamento ambiental simplificado dos projetos de assentamento; c) inserir a variável ambiental nas fases de obtenção, implantação e desenvolvimento de assentamentos; d) normatizar os procedimentos para o licenciamento ambiental de assentamentos, respeitando as singularidades regionais; e) manter atualizado o conhecimento sobre a situação ambiental das regiões para facilitar os licenciamentos durante os processos de obtenção dos imóveis a serem obtidos para fins de Reforma Agrária; f) reestabelecer o termo de ajustamento de conduta nacional para regularização do licenciamento ambiental de assentamentos; g) garantir recurso suficiente para o processo de licenciamento; h) abrir negociações para garantir a execução de ações que são pré-requisitos do processo de licenciamento (INCRA, 2008, p. 4-7).

O Eixo II, intitulado recuperação ambiental de assentamentos, se propunha a desenvolver ações de recuperação ambiental em áreas protegidas dos assentamentos, em especial as voltadas ao atendimento das condicionantes do licenciamento ambiental, elaboração de estudos e implementação das ações direcionadas à recuperação de danos ambientais e orientação às famílias assentadas quanto à utilização sustentável dos recursos naturais com gestão de renda e melhoria da qualidade de vida (INCRA, 2008, p. 8).

Consistiam em objetivos estratégicos do Eixo II: a) cumprir as condicionantes do licenciamento ambiental, com a definição de metas regionais, identificação dos fragmentos florestais remanescentes, elaboração de projetos técnicos e de recuperação, assim como definindo e averbando as áreas de reserva legal; b) promover a recuperação de danos ambientais em áreas protegidas, com atividades que possibilitassem a geração de renda e melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas; c) normatizar os procedimentos para recuperação e conservação de recursos naturais; d) estimar, avaliar e recuperar os danos

ambientais em imóveis em processo de obtenção ou em projetos de assentamento criados; e) criar o fundo de recuperação ambiental do Programa Nacional de Reforma Agrária (INCRA, 2008, p. 8).

O Eixo III era denominado monitoramento ambiental e pretendia acompanhar, analisar e monitorar a apropriação dos recursos naturais e as transformações ocorridas no uso da terra visando à gestão ambiental nos assentamentos de Reforma Agrária (INCRA, 2008, p. 11).

Entre os objetivos estratégicos, o Eixo III estabelecia: a) desenvolver sistema de monitoramento, acompanhamento e controle das ações de gestão ambiental nos projetos de assentamento, com a reformulação do módulo ambiental no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) e normatização da alimentação de dados ambientais; b) monitorar as ações de licenciamento objetivando a regularidade ambiental dos projetos de assentamento; c) monitorar a dinâmica de uso dos recursos naturais nos assentamentos de forma preventiva e de redução do passivo ambiental; d) dar publicidade, inclusive pela internet, da evolução da regularização ambiental dos assentamentos e dos imóveis rurais em obtenção para fins de Reforma Agrária; e) estabelecer indicadores de qualidade ambiental dos assentamentos, com a definição de critérios que permitam avaliar os índices de eficácia das ações ambientais implementadas nos projetos de assentamento ambiental (manejo e recuperação de recursos naturais, qualidade de água, solos, vegetação) (INCRA, 2008, p. 11/13).

O Eixo IV referia-se à promoção da gestão ambiental dos assentamentos e buscava promover articulações para o desenvolvimento de metodologias e introdução de sistemas produtivos voltados para o uso dos recursos naturais disponíveis, capazes de maximizar a combinação dos fatores, proporcionando o aumento da renda e a conservação do patrimônio natural (INCRA, 2008, p. 14).

Os objetivos estratégicos do Eixo IV consistiam: a) promover o manejo florestal como atividade produtiva básica ou complementar nos assentamentos rurais, visando à conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais, com a definição de regras e análise da viabilidade econômica de financiamento de planos de manejo florestal em assentamentos, assim como o estabelecimento de rotinas de procedimentos a serem adotados para a contratação e execução de projetos de manejo; b) promover a transição dos modelos de produção tradicional para o sistema agroecológico; c) divulgar as ações voltadas para a gestão ambiental de assentamentos; d) promover atividades de educação ambiental, conscientização, motivação e capacitação de assentados e servidores; desenvolver atividades de uso adequado dos recursos naturais disponíveis e a introdução de sistemas produtivos, capazes de maximizar a

combinação dos fatores, dirigidos ao aumento da renda e conservação do patrimônio natural; e) aperfeiçoar e difundir as modalidades e metodologias de criação e implantação de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados (Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE, Projeto de Assentamento Florestal – PAF e Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS), assim como os mecanismos necessários para o respectivo licenciamento ambiental (INCRA, 2008, p. 14-16).

O Plano de Ação Ambiental do INCRA 2008/2011, apesar de não estar direcionado à região amazônica, foi por esta motivado, estando inserido dentro do Plano Amazônia Sustentável (PAS) para o referido quadriênio. A preocupação com a Amazônia veio se consolidar mais tarde, em 2012, com a criação de outro programa de gestão e recuperação ambiental em assentamentos rurais de Reforma Agrária para a região.

3.1.2 Programa Assentamentos Verdes

No início de 2012, o Ministério Público Federal (MPF) solicitou ao INCRA os arquivos digitais com os limites de todos os assentamentos da Amazônia Legal. A partir de tais informações, o MPF requisitou ao Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) uma análise da dinâmica do desmatamento nos assentamentos da região amazônica.

Cada instituição conduziu uma análise de forma independente, mas os resultados apontaram as mesmas conclusões: o elevado grau de desmatamento nos assentamentos rurais. Com base nisso, o MPF ajuizou ações civis públicas simultâneas nos Estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima, requerendo do INCRA medidas para combater o desmatamento (BRANDÃO JÚNIOR *et al*, 2013, p. 7).

No Estado do Amazonas, foi proposta em julho de 2012 a Ação Civil Pública (ACP) n. 011363-02.2012.4.01.3200, fundada no Inquérito Civil Público n. 1.13.000.000366/2012-17.

Em seu pedido principal, a Procuradoria da República no Amazonas requereu a condenação do INCRA à obrigação de não fazer, consistente em não criar novos assentamentos rurais no Estado sem a obtenção do prévio licenciamento ambiental e o Cadastro Ambiental Rural (CAR), bem como às obrigações de fazer, consubstanciadas em promover a cessação do desmatamento em todos os assentamentos criados; promover a regularização ambiental de todos os assentamentos; promover a averbação das áreas de reserva legal; promover a recuperação de todas as áreas de preservação permanente

degradadas e de reserva legal; prover todos os assentamentos rurais criados de assistência técnica regular, com adequação ambiental; e promover atividades ambientalmente sustentáveis, inclusive mediante a implementação de modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados, como Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) e Projetos de Assentamento Florestal (PAF):

IV. DOS PEDIDOS:

omissis

IV.II. FINAIS:

Requer-se seja julgada integralmente procedente a presente ação civil pública, condenando-se o INCRA ao cumprimento das seguintes obrigações:

1. OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER:

Não criar novos assentamentos no Estado do Amazonas sem a obtenção do prévio Licenciamento Ambiental (LA) e Cadastro Ambiental Rural (CAR).

2. OBRIGAÇÕES DE FAZER:

2. 1. **promover a cessação do desmatamento** em todos os assentamentos criados no Estado do Amazonas;

O cumprimento da presente obrigação deverá ser certificado anualmente, através da apresentação ao MPF e a esse Juízo de imagens de satélite comparativas da situação encontrada na data da apresentação e no ano imediatamente anterior.

2. 2. **promover a regularização ambiental de todos os assentamentos existentes** no Estado do Amazonas, mediante a apresentação, no prazo de 90 (noventa) dias, em Juízo, de plano de trabalho para a realização dos licenciamentos ambientais (LA) e dos cadastros ambientais rurais (CAR), com prazo máximo de conclusão de 12 (doze) meses;

2. 3. **promover a averbação das áreas de reserva legal de todos os assentamentos** no Estado do Amazonas, no prazo máximo de 12 (doze) meses;

2. 4. **promover a recuperação de todas as Áreas de Preservação Permanente degradadas e de Reserva Legal dos assentamentos** situados no Estado do Amazonas, essas de modo a atingir o limite legal de 80% (oitenta por cento) da área do assentamento;

O cumprimento da obrigação deverá ocorrer de acordo com PRAD a ser apresentado pelo Réu ao IBAMA no prazo de 90 (noventa) dias e por este aprovado.

2. 5. **prover todos os assentados e assentamentos sob sua gestão no Estado do Amazonas de assistência técnica regular**, com adequação ambiental, exigindo a apresentação de relatórios trimestrais das atividades de ATES, no decorrer da execução dos serviços, com a confirmação por servidores do INCRA habilitados da situação relatada e sua realidade, de modo a evitar atividades degradantes, pecuária extensiva e extrativismo madeireiro;

2. 6. **promover atividades ambientalmente sustentáveis**, a serem desenvolvidas nos assentamentos, de forma a permitir a recuperação e manutenção da reserva legal e áreas de preservação permanente, inclusive mediante a implementação de modelos de Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projetos de Assentamento Extrativista (PAE) ou Projetos de Assentamento Florestal (PAF), a serem implantados no prazo máximo de 03 (três) anos;

1 e 2. DA MULTA COMINATÓRIA:

Pagar multa cominatória, em valor a ser arbitrado pelo Juízo, pelo descumprimento de cada qual das obrigações de não fazer e fazer imposta, a ser suportada pelo Superintendente local, pelo Presidente do INCRA e por demais agentes públicos lotados naquela Autarquia, responsáveis pelo descumprimento.

3. OBRIGAÇÃO DE PAGAR QUANTIA:

3. 1. pagar a quantia de R\$ 113. 545. 214, 48 (cento e treze milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil duzentos e quatorze reais e quarenta e oito centavos), a título de

danos materiais, referentes a 1.996 (mil novecentos e noventa e seis) km² de área desmatada;

3. 2. pagar indenização por danos morais coletivos, em valor a ser arbitrado pelo Juízo, em razão dos desmatamentos ocorridos no Estado do Amazonas, em decorrência de sua ação e omissão.

Requer, por fim, a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no artigo 18, da Lei nº 7.347/85.

Dá-se à causa o valor de R\$ 113.545.214,48 (cento e treze milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil duzentos e quatorze reais e quarenta e oito centavos) (g.n.).

Em resposta à judicialização da matéria, o INCRA criou, em 27 de novembro de 2012, mediante a Portaria MDA/INCRA n. 716, o Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia (PPCADI-Amazônia), denominado Programa Assentamentos Verdes (PAV), que tem por objetivo geral a execução integrada de ações do INCRA/MDA com ações e atividades de instituições parceiras, públicas e privadas, e com os movimentos sociais do campo, para a prevenção, o combate e a criação de alternativas ao desmatamento ilegal em assentamento da Reforma Agrária sob gestão do INCRA na Amazônia Legal.

Segundo a referida Portaria, o Programa é composto de cinco eixos temáticos:

Art1º - Instituir o Programa Assentamentos Verdes – PAV, tendo por objetivo geral a execução integrada de ações do INCRA/MDA com ações e atividades de instituições parceiras, públicas e privadas, e com os movimentos sociais do campo, para a prevenção, o combate e a criação de alternativas ao desmatamento ilegal em assentamentos da reforma agrária sob gestão do INCRA na Amazônia Legal.

omissis

§ 2º - O Programa será composto pelos seguintes eixos temáticos:

- a) **Eixo I:** Regularização Fundiária e Ambiental;
- b) **Eixo II:** Obtenção, Criação e Implantação de Assentamentos;
- c) **Eixo III:** Valorização de Ativos Ambientais e de Atividades Produtivas;
- d) **Eixo IV:** Recuperação de Áreas Degradadas com geração de renda; e,
- e) **Eixo V:** Monitoramento/Controle Ambiental de Assentamentos e Gestão de Plano (g. n.).

Para o planejamento e implementação do Programa Assentamentos Verdes, foram realizadas quatro oficinas regionais durante os meses de outubro e novembro de 2012, conduzidas pela Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recurso Naturais – DTM (INCRA, 2013, p. 2), das quais participariam servidores investidos em situação de gestão, de cada uma das onze superintendências regionais do INCRA localizadas na área da Amazônia Legal.

Durante tais oficinas regionais, cada superintendência regional desenvolveu um plano de ação, adotando os seguintes critérios, dentro de uma estrutura organizacional de gestão do Programa: a) operação (conjunto de tarefas conexas e necessárias); b) tarefa (conjunto de procedimentos conexas e necessários); c) metas físicas (identificação dos assentamentos

atingidos); d) procedimentos (atividade básica, com o maior detalhamento possível); e, e) servidor responsável pela tarefa, conforme define a Portaria MDA/INCRA n. 716/2012:

Art. 2º - O "Programa Assentamentos Verdes" será elaborado a partir de **04 oficinas regionais, conduzidas pela Coordenação Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais - DTM**, das quais participarão servidores investidos em situação de gestão, de cada uma das 11 Superintendências Regionais - SR - do INCRA localizadas na área da Amazônia Legal.

§ 1º - Onde as SR desenvolverão os seus respectivos Planos durante as oficinas regionais indicadas no *caput*, baseados nos seguintes critérios:

- a) **Operação**: unidade que representa um conjunto de tarefas conexas e necessárias para atender parte expressiva das diretrizes de cada respectivo Eixo Temático do Plano;
- b) **Tarefa**: unidade que representa um conjunto de procedimentos conexas e necessários para atender parte expressiva de uma operação;
- c) **Metas Físicas**: indicação de quantos e quais assentamentos comporão as metas da SR para serem atendidas nos 04 Eixos Temáticos no período de 2013 a 2019;
- d) **Procedimentos**: atividade básica, com um nível de detalhamento que permite identificar precisamente, quanto à execução, o agente responsável, o prazo, o orçamento necessário e o produto a ser entregue;
- e) **Servidor responsável**: servidor identificado na SR responsável pela Tarefa.

§ 2º - As Metas Físicas serão qualificadas através da indicação dos assentamentos prioritários, baseado nas diretrizes propostas para cada Eixo Temático e em outras indicações da SR, para o período de 2013 a 2015, e serão quantificadas de forma projetada para o período de 2016 a 2019.

§ 3º - No período de janeiro a fevereiro de 2013 serão realizadas reuniões de trabalho em cada Superintendência para detalhamento das tarefas definidas nas oficinas regionais com objetivo de delimitar os procedimentos necessários ao cumprimento das metas.

§ 4º - O conjunto de metas, procedimentos e prazos estabelecidos pelas Superintendências Regionais, constituirão um plano de trabalho plurianual a ser observado no planejamento anual das SR para execução das metas físicas e orçamentárias (g. n.).

Como resultado das oficinas regionais, segundo o INCRA (2013, p. 2), “foi estabelecida a necessidade de realização de vinte grandes operações no âmbito do programa, envolvendo sessenta tarefas a serem efetivadas até o ano de 2015”. Os trabalhos foram resumidos em vistorias, monitoramento e controle de áreas protegidas dentro dos assentamentos, e em atividades relacionadas à recuperação de áreas degradadas, com geração de renda, segurança alimentar, manejo florestal e de fauna e outras relacionadas ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

Em agosto de 2013, foi firmado Termo de Compromisso entre o Ministério Público Federal e o INCRA, com objetivo de pôr fim às demandas judiciais sobre a questão. O acordo, com objeto limitado à gestão dos assentamentos com passivo ambiental localizados na Amazônia Legal, importou a extinção com resolução de mérito de todos os processos judiciais nele referenciados.

Como se pode observar, na celebração do Termo de Compromisso com o Ministério Público, o INCRA já tinha mudado de postura em relação ao desmatamento nas áreas de

Reforma Agrária na Amazônia, de modo que não é correto afirmar que a criação do Programa Assentamentos Verdes (PAV) decorreu do ajuizamento das ações civis públicas.

O INCRA havia realizado antes outras parcerias com outros órgãos governamentais, organizações agroecológicas e instituições de pesquisa, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) (INCRA, 2013, p. 8), assim como previu, para o período de 2008 a 2011, o Plano de Ação Ambiental (INCRA, 2008, p. 1).

Para subsidiar seu plano de ação, o INCRA já possuía uma metodologia de análise consolidada dos dados PRODES (Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite), em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisa Especial (INPE) (INCRA, 2012, p. 13).

Na cláusula segunda do Termo de Compromisso, foram fixadas as obrigações assumidas pelo INCRA, que se comprometeu a: a) apresentar base de dados georreferenciados com a exata localização de todos os assentamentos na Amazônia Legal, bem como o seu *status*, quanto à gestão e licenciamento, além de listas de assentamentos prioritários para combate ao desmatamento, em que os assentamentos contam com alta taxa de desmatamento e grande remanescente florestal, e para reposição ou compensação ambiental, em que os assentamentos apresentam pouco remanescente florestal; b) promover a regularização ambiental de todos os assentamentos não consolidados, o que inclui o licenciamento ambiental e a recomposição ou compensação ambiental; c) requerer a inscrição de todos os projetos de assentamento no Cadastro Ambiental Rural (CAR), do projeto de assentamento e, de forma individual, por assentado; d) requer a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) respectivo, com a regularização do passivo ambiental existente; e) apresentar o Plano de Regularização Ambiental de todos os assentamentos, com os objetivos de avanço do licenciamento ambiental nos assentamentos e recomposição do passivo florestal; f) criar metas de redução do desmatamento alinhadas com o Plano de Ação para Proteção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM); g) monitorar o desmatamento nos assentamentos, apresentando respectivos relatórios com os indicadores listados no acordo; h) promover atividades produtivas sustentáveis nos assentamentos rurais; i) promover incentivos à regularização ambiental e produção sustentável em face de técnicos contratados e gestores dos assentamentos; j) avaliar tecnicamente o desempenho dos prestadores de assistência técnica quanto à redução do desmatamento; l) em áreas com cobertura florestal primária, não criar novos assentamentos convencionais, de forma que os assentamentos a serem criados nessas áreas sigam os modelos de Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projetos

de Assentamento Agroextrativista (PAE) e Projetos de Assentamentos Florestais (PAF); m) a respeito das políticas de acesso a créditos, fiscalizar e rescindir o contrato de crédito quando identificar irregularidades e impedir o acesso a créditos pelos beneficiários que promovam desmatamentos ilegais; n) instaurar procedimento administrativo interno de supervisão ocupacional, com previsão de retomada de lotes e aplicação de penalidades a assentados flagrados em violação à legislação ambiental; o) criar equipe de fiscalização especial para atuar na Amazônia Legal, junto aos pontos críticos de desflorestamento nos projetos de assentamento.

De acordo com a cláusula sétima, o Termo de Compromisso tem validade de sete anos, sendo possível a prorrogação, e vigência em toda a Amazônia Legal.

Conquanto a situação ambiental dos assentamentos rurais na Amazônia não fosse uma novidade para o INCRA, não se pode tirar o mérito do Programa Assentamentos Verdes (PAV) na consolidação de novas metas e diretrizes para a recuperação do passivo ambiental existente.

Com o Programa, procedeu-se à sistematização de um modelo próprio de Reforma Agrária para a região amazônica, onde sua estruturação e normatização não podem desconsiderar a proteção da floresta e dos recursos naturais e sua vocação produtiva no interesse da sustentabilidade ambiental.

Ao analisar as causas do desmatamento e os desafios envolvidos, concluiu-se que diversos são os fatores existentes, como a regulamentação da matéria, o funcionamento das instituições responsáveis e as políticas de assistência técnica, acesso ao crédito rural e regularização fundiária, e que o Programa, tendo em conta a sua complexidade, procurou regulamentar e enfrentar o problema de maneira mais completa e efetiva possível.

Para combater efetivamente o desmatamento ilegal nos assentamentos rurais, a Portaria MDA/INCRA n. 716/2012 definiu e regulamentou cinco eixos de ação:

Art. 1º *omissis*

§ 3º - os eixos temáticos obedecerão às seguintes diretrizes:

- a) Eixo I: realizar e apoiar a inscrição no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, **a regularização fundiária e o licenciamento** de atividades dos assentamentos sob a responsabilidade do INCRA.
- b) Eixo II: promover a democratização do acesso à terra, com ações de obtenção de áreas rurais, **criação e implantação de projetos de assentamentos adequadas** ao atendimento da clientela do programa de reforma agrária e a sua sustentabilidade socioeconômica e ambiental.
- c) Eixo III: promover a inclusão produtiva e o desenvolvimento socioeconômico e ambiental de assentados e assentamentos, o **fortalecimento** da autonomia e emancipação de gêneros e da juventude, o etnodesenvolvimento, o acesso aos Povos e Comunidades Tradicionais às políticas de produção, contribuindo com a reprodução do modo de vida rural e com a oferta de alimentos, produtos e serviços à

sociedade, por meio da **ampliação e qualificação do uso de sistemas de produção**, do manejo florestal sustentável, de incentivos às iniciativas relevantes de geração de renda e do apoio às atividades culturais das comunidades dos assentamentos.

d) Eixo IV: promover, com apoio dos serviços de ATER, atividades para a **recuperação ambiental**, com base em experiências exitosas realizadas em assentamentos, com geração de renda e a segurança alimentar às famílias assentadas.

e) Eixo V: 1) proceder aos **monitoramento e controle ambientais** das áreas de assentamentos, com a utilização dos meios e instrumentos de análise disponibilizados pelo Governo Brasileiro; 2) prevenir e/ou evitar o avanço de ilícitos ambientais por meio de visitas e vistorias ambientais em assentamentos, termos de compromisso ambiental e de ações exemplares de retomada de parcelas motivados por eventual descumprimento de cláusulas ambientais; 3) analisar causas, tendências e propor atividades para evitar o desmatamento ilegal; 4) efetivar a participação social na gestão do programa, aprimorando processos e espaços para a sociedade civil em suas avaliações, acompanhamentos e proposituras de atividades; 5) supervisionar, reorientar e propiciar as condições para a execução das atividades programadas (g. n.).

Após as oficinas regionais, o Eixo II, consistente na obtenção, criação e implantação de assentamentos, foi separado do Programa, restando apenas quatro (INCRA, 2013, p. 5). Apesar disso, ficou mantida como obrigação assumida pelo INCRA no Termo de Compromisso não criar novos assentamentos convencionais em áreas com cobertura florestal primária, de modo que os assentamentos a serem criados nessas áreas sigam as modalidades ambientalmente diferenciadas.

O Programa centralizou-se em quatro eixos, assim explicados: a) Eixo I - Regularização Ambiental e Fundiária, que envolve a inserção de assentamentos no Cadastro Ambiental Rural (CAR), a obtenção do licenciamento ambiental e a compensação de áreas de reserva legal; b) Eixo II – Valorização de Ativos Ambientais e de Atividades Produtivas, que versa sobre a implantação de infraestrutura básica, implementação do manejo florestal comunitário e/ou de fauna; implementação de incentivos econômicos; incremento de atividades geradoras de renda; incremento do desenvolvimento socioambiental e implementação de assistência técnica e extensão rural (ATER); c) Eixo III – Recuperação Ambiental com geração de Renda e Segurança Alimentar, concretizado na realização de atividades para a recuperação de áreas degradadas, geração de renda e segurança alimentar e implementação da assistência técnica e extensão rural (ATER); d) Eixo IV – Monitoramento e Controle Ambiental e Gestão do Plano, correspondente ao monitoramento das áreas legalmente protegidas dos assentamentos, controle de atividades degradantes em áreas ambientais legalmente protegidas dos assentamentos, gestão do plano, capacitação de servidores, capacitação de técnicos prestadores de serviços aos assentamentos, capacitação de assentados, promoção da formação profissional de assentados, técnicos prestadores de serviços aos assentamentos e servidores do INCRA (INCRA, 2013, p. 5).

O Programa Assentamentos Verdes (PAV) aproveita a experiência anterior do INCRA com o Plano de Ação Ambiental 2008/2011 e acrescenta novos instrumentos de combate ao desmatamento nos assentamentos rurais da Amazônia, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Além disso, ao contrário do Programa para o quadriênio 2008/2011, focaliza-se na realidade amazônica, definindo listas dos assentamentos mais desmatados e que devem ser priorizados.

3.2 Intersecções entre o direito fundamental ao meio ambiente saudável e a Política Nacional de Reforma Agrária

A realidade dos projetos de assentamento rural na Amazônia, com grandes áreas desmatadas, demonstra a difícil relação entre a execução da Política Nacional de Reforma Agrária e a proteção do meio ambiente. Existe um conflito aparente entre o direito fundamental ao meio ambiente e a Reforma Agrária, então concebidos historicamente como antagônicos.

A Reforma Agrária, germinada em um discurso apaixonado, por muito tempo foi colocada em uma posição contrária à preservação da floresta e ao aproveitamento sustentável dos recursos naturais na Amazônia. Era mais importante garantir o crescimento econômico com a abertura de estradas do que preservar o meio ambiente.

A proteção da floresta não importava. A distribuição de terras, necessidade imediata de trabalhadores rurais e suas famílias, constituía medida urgente de promoção da paz social, estando a preservação ambiental em segundo plano. Considerava-se a floresta amazônica um obstáculo ao crescimento nacional, que deveria ceder espaço a outras atividades mais lucrativas.

Como consequência, a condição atual dos assentamentos rurais na Amazônia é preocupante. A área desmatada dentro dos projetos de assentamento corresponde hoje a 40% da floresta primária neles existente (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 11). Os projetos de assentamento de Reforma Agrária são acusados de serem os principais responsáveis pela destruição da floresta amazônica.

Essa situação decorreu de concepções equivocadas da Amazônia no passado. A região era considerada uma economia de fronteira (BECKER, 2005, p. 72), uma zona de expansão, sem valor próprio e sujeita a interesses externos. Além disso, era a vontade dos sucessivos governos militares de apenas integrar a região ao território nacional (PASQUIS *et al.*, 2005, p. 87), para alcançar o crescimento econômico.

Porém, com o passar do tempo, o direito ao meio ambiente tem se aproximado da Política Nacional de Reforma Agrária. A criação de assentamentos ambientalmente diferenciados e de programas de recuperação dos passivos ambientais dos projetos sinaliza uma mudança de paradigma. A natureza não é mais obstáculo ao acesso à terra rural, mas variável essencial a ser considerado na estrutura da Reforma Agrária.

Esse processo de aproximação do direito ao meio ambiente e conciliação com a atuação humana tem origem distante na evolução experimentada pela ética ecológica, isto é, na relação entre a natureza e o homem na perspectiva filosófica, que se consolidou no Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Para a teoria cartesiana da ética ecológica, a natureza pode ser alvo de domínio e utilização ilimitada. O meio ambiente é simples instrumento a serviço do homem, destituído de qualquer valor intrínseco, uma vez que não integra o campo da moral. Natureza e homem encontram-se em planos existenciais diferentes (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014a, p. 119-120).

Por sua vez, a teoria biocêntrica defende a prevalência da natureza perante o homem. No ecocentrismo, há o reconhecimento de um valor a todas as formas de vida, independentemente da sua utilidade para os propósitos do homem (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014a, p. 131). Este pensamento, contudo, está em descompasso com a realidade, sendo incapaz de dar uma resposta satisfatória às necessidades humanas.

A teoria que a melhor resolve a ética ecológica, desvendando a relação entre o homem e a natureza no campo filosófico, é o antropocentrismo ecológico. Neste pensamento, há um tom moderado e conciliador entre os valores em conflito, de modo que se prestigia a proteção da natureza, atribuindo-lhe um valor imanente, mas sem descuidar da condição humana. A propósito, explicam Sarlet e Fensterseifer (2014a, p. 145) que:

O objetivo da abordagem jurídica antropocêntrica ecológica é ampliar o quadro de bem-estar humano para além dos espectros liberal e social, inserindo necessariamente a variável ecológica, somado à atribuição de valor intrínseco à natureza. Entendemos, em última instância, que o melhor caminho jurídico para a proteção ecológica, mesclando em alguns momentos fundamentos de matriz “antropocêntrica” e “ecocêntrica”, reside na luta pela efetivação dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos), já que, como premissas ao desfrute de uma vida digna, estão a qualidade, a segurança e o equilíbrio ambiental (g. n.).

O Relatório de Brundtland, em 1987, e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, confirmaram a necessidade de condicionar as atividades econômicas à preservação do meio ambiente a fim de resguardar os interesses das futuras

gerações. Superada a ideia de simples instrumento a serviço do homem, a natureza constitui eixo fundamental na construção de um desenvolvimento nacional através do uso responsável dos recursos naturais. O homem e a natureza têm pesos iguais na equação do desenvolvimento. Nesse sentido, a Declaração do Rio, de 1992, dispõe que:

Princípio 3. O **direito ao desenvolvimento** deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras (g.n.).

O desenvolvimento econômico passa necessariamente pela melhoria substancial da qualidade de vida, não podendo estar assentado apenas em aspectos quantitativos no que se refere ao crescimento econômico. O desenvolvimento sustentável pressupõe a internalização dos custos ecológicos decorrentes das práticas econômicas produtivas que não se justificam apenas em si, mas como meios para a realização de direitos fundamentais do Estado de Direito (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014b, p. 94-95).

O desenvolvimento sustentável consolida a ideia de um crescimento responsável, preocupado com fatores externos à atividade econômica produtiva. A sustentabilidade está na harmonização dos três pilares do desenvolvimento: o econômico, o social e o ambiental. O desenvolvimento só pode ser chamado de sustentável, quando haja esse equilíbrio e o crescimento econômico não descuide da preservação dos recursos naturais e da promoção do bem-estar social, em atenção às presentes ou futuras gerações.

Define Fiorillo (2007, p. 29) que:

o princípio do desenvolvimento sustentável tem por *conteúdo* a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente **uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente**, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à disposição.

A concepção de desenvolvimento sustentável importou a transformação do Estado de Direito, o qual cobra atualmente a interação com os direitos socioambientais, passando a chamar-se o Estado Socioambiental de Direito. No Brasil, encontra fundamento na Constituição Federal quando são definidos o direito fundamental ao meio ambiente, a titularidade difusa dos bens ambientais, o direito à sadia qualidade de vida como direito fundamental e o Princípio da Cooperação (COSTA, 2010, p. 248).

O Estado Socioambiental de Direito origina-se ainda na existência de uma dimensão ecológica inerente à dignidade da pessoa humana, de maneira que somente um projeto que

contemple essa dimensão normativa pode ser revelada como constitucionalmente adequado (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014b, p. 29). Exige-se uma medida mínima de proteção ambiental como consequência do dever jurídico estatal de respeito e proteção da dignidade humana (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014b, p. 30).

A dignidade da pessoa humana é atributo indissociável à condição de ser humano. Segundo Sarlet (2009, p. 47), “a dignidade da pessoa humana, como qualidade intrínseca da pessoa humana, é irrenunciável e inalienável, constituindo elemento que qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacado”. A dignidade da pessoa humana está inserida no plano existencial do homem; por isso, não pode ser criada, concebida ou retirada, apenas violada.

A dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana agrega a esse atributo a necessidade de proteção do meio ambiente. Isso porque não se pode conceber a existência do indivíduo sem a manutenção de um meio ambiente saudável, incluídos os demais integrantes do grupo social. Trata-se do reconhecimento de que a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental constituem elemento integrante do conteúdo normativo da dignidade da pessoa humana (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014b, p. 48).

O Estado tem um papel ativo e promocional do direito fundamental ao meio ambiente, para resguardar o desenvolvimento sustentável (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014b, p. 32). Sarlet e Fensterseifer (2014b, p. 32) concluem que “o Estado Socioambiental aponta para a compatibilidade da atividade econômica com a ideia de desenvolvimento (e não apenas crescimento) sustentável, de modo que a “mão invisível do mercado seja substituída necessariamente pela “mão visível” do Direito”.

O Estado Socioambiental de Direito remonta a ideia da sustentabilidade como elemento estruturante típico do Estado Constitucional, o que aparece em diversos textos internacionais e também na Constituição Federal brasileira, esta especialmente quando consagra o direito e dever das presentes e futuras gerações na preservação e reestruturação dos processos ecológicos essenciais, na proteção da diversidade, integridade do patrimônio genético, fauna e flora e na promoção da educação ambiental (CANOTILHO, 2010, p. 7-8).

Para Canotilho (2010, p. 13), “[o] Estado de direito, hoje, só é Estado de direito se for um Estado protector do ambiente e garantidor do direito ao ambiente”. Não existe mais o Estado sem a proteção do meio ambiente que constitui agora elemento de sua estrutura, assim como outros princípios fundamentais como a igualdade, a liberdade e a democracia. É exigência de uma sociedade moderna de risco, onde não se admite apenas evitar simples perigos.

A sustentabilidade desdobra-se em sustentabilidade ecológica ou em sentido restrito e sustentabilidade ambiental ou em sentido amplo (CANOTILHO, 2010, p. 9). A sustentabilidade ambiental é um conceito mais vago e se relaciona com a lógica do aproveitamento dos recursos naturais em equilíbrio com a manutenção do desenvolvimento humano. Já a sustentabilidade ecológica refere-se ao interesse estritamente ecossistêmico e ao objetivo de gestão dos bens ambientais naturais (GOMES, 2014, p. 4).

Consoante Canotilho (2010, p. 9), “a sustentabilidade em sentido amplo procura captar aquilo que a doutrina actual designa por “três pilares da sustentabilidade”: (i) pilar I – a sustentabilidade ecológica; (ii) pilar II – a sustentabilidade econômica; (iii) pilar III – a sustentabilidade social”. Por sua vez, segundo o autor (2010, p. 9), “a sustentabilidade em sentido restrito aponta para a proteção/manutenção a longo prazo de recursos através do planeamento, economização e obrigações de condutas e de resultados”.

A partir do princípio da sustentabilidade, é possível falar na proteção do meio ambiente mediante deveres fundamentais impostos ao poder público, isto é, em juridicidade ambiental. Se não existe Estado de Direito sem a previsão do direito ao meio ambiente saudável, não há Estado Socioambiental de Direito, também conhecido como *Estado de direito ambiental e ecológico*⁵, sem o cumprimento de deveres impostos à atuação do poder público em matéria ambiental.

Canotilho (2010, p. 12) apresenta a juridicidade ambiental em quatro dimensões:

(i) dimensão garantístico-defensiva, no sentido de direito de defesa contra ingerências ou intervenções do Estado e demais poderes públicos; **(ii) dimensão positivo-prestacional**, pois cumpre ao Estado e a todas as entidades públicas assegurar a organização, procedimento e processos de realização do direito do ambiente; **(iii) dimensão jurídica irradiante para todo o ordenamento**, vinculando as entidades privadas ao respeito do direito dos particulares ao ambiente; **(iiii) dimensão jurídico-participativa**, impondo e permitindo aos cidadãos e à sociedade civil o dever de defender os bens e direitos ambientais (g. n.).

A juridicidade ambiental significa dizer que o Estado tem o dever de um agir ativo e positivo na proteção do meio ambiente, qualquer que seja a forma jurídica dessa atuação (legislativa, executiva ou judicial). Essa proteção vai muito além da defesa contra simples perigos, exige-se antes um particular dever de cuidado perante uma sociedade que atualmente se apresenta de risco (CANOTILHO, 2010, p. 13).

O problema da proteção do meio ambiente reclama novas categorias, como a responsabilidade de longa duração, que contempla o princípio do desenvolvimento

⁵ Expressão utilizada por Canotilho (2010, p. 13).

sustentável, o princípio do aproveitamento racional dos recursos, o princípio da salvaguarda da capacidade de renovação e estabilidade ecológica destes recursos e o princípio da solidariedade entre as gerações (CANOTILHO, 2010, p. 13-14).

A responsabilidade de longa duração exige do Estado, além de medidas de proteção, o princípio do nível de proteção elevado quanto à defesa do meio ambiente, o que não significa, porém, máxima proteção e proibição de qualquer intervenção humana prejudicial ao meio ambiente. Nesse sentido, é suficiente em falar na proibição geral de retrocesso, de modo que medidas compensatórias ou alternativas ambientalmente adequadas podem ser admitidas (CANOTILHO, 2010, p. 14).

O princípio da sustentabilidade impõe ao Estado Socioambiental de Direito uma compreensão transversal e interdisciplinar da matéria ambiental, onde os institutos jurídicos não podem ser mais tidos como herméticos, mas coautores na solução do problema, a fim de resguardar o desenvolvimento sustentável pretendido. O Estado tem deveres que vão além da proteção contra simples ofensas e precisam considerar a construção de uma sociedade sustentável, fundada nos três pilares ecológico, econômico e social.

O meio ambiente envolve um conjunto infinito de relações interdependentes onde se encontra inserido o homem. Segundo Fiorillo (2007, p. 20), o “meio ambiente relaciona-se a tudo aquilo que nos circunda”. Por esse motivo, não é possível dividi-lo, salvo para fins didáticos. Os aspectos natural, artificial, cultural e do trabalho do meio ambiente identificam apenas a atividade degradante e o bem imediatamente degradado (FIORILLO, 2007, p. 21).

A manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado - isto quer dizer que assegure a sadia qualidade de vida do homem e de todos os seres vivos - é consagrado no artigo 225 da Constituição Federal que sintetiza, em grau máximo, o Estado Socioambiental de Direito. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consubstancia norma fundamental, estruturante da ordem constitucional brasileira, e, por isso, irradia efeitos sobre toda sua extensão, condicionando-a:

Art. 225. Todos têm **direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (g.n.).

Ao referir-se às presentes e futuras gerações, o artigo 225 do Texto Constitucional consagra o princípio da solidariedade entre as gerações, que consiste no dever de considerar, no processo de tomada de decisão, os impactos ambientais inevitáveis para as futuras

gerações, resguardando também seus interesses. De acordo com Canotilho (2010, p. 15), esse princípio significa “incluir como medida de acção e de ponderação os interesses das gerações futuras”.

O princípio da solidariedade entre gerações pressupõe a efetivação do princípio da precaução (CANOTILHO, 2010, p. 15), de maneira que, mesmo diante da incerteza científica em torno dos riscos ambientais, estes devem ser ponderados e incluídos no processo de decisão, adotando-se um comportamento de precaução na tutela do meio ambiente. O princípio da precaução justifica a aplicação de outros princípios como o da responsabilização e da utilização das melhores tecnologias disponíveis (CANOTILHO, 2010, p. 16).

Tais princípios ambientais tiram sua força de normas constitucionais, porque o Estado brasileiro qualifica-se como Estado Socioambiental de Direito, na medida em que consagra o princípio da sustentabilidade como elemento estruturante, impondo-se um paradigma de desenvolvimento sustentável, preocupado com a defesa e preservação do meio ambiente e o bem-estar das presentes e futuras gerações.

Esse fenômeno normativo, de caráter estruturante, repercute em todos os níveis de normas jurídicas e nos diversos ramos do Direito. O Estado Socioambiental de Direito traduz um ordenamento jurídico raciocinado, vertical e horizontalmente, no sentido de defender e preservar o meio ambiente. Como parece evidente, o Direito Agrário e a Reforma Agrária não estão imunes a esse fenômeno e também devem ser pensados de acordo com a lógica da tutela ambiental.

A intervenção do direito fundamental ao meio ambiente em outros ramos do Direito, inclusive no Direito Agrário e seus institutos como a Reforma Agrária, é algo inevitável, justificado desde a ética do antropocentrismo ecológico até a consolidação do Estado Socioambiental de Direito, que se estrutura a partir da dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana e do princípio da sustentabilidade.

Nesse rumo, desvendar a interação entre o direito fundamental ao meio ambiente e a Política Nacional de Reforma Agrária não prescinde a compreensão do Direito Agrário Contemporâneo, da multifuncionalidade na atividade agrária, da função ambiental da propriedade rural e, enfim, da noção de Reforma Agrária Integral.

3.2.1 Direito Agrário Contemporâneo

A relação entre o direito fundamental ao meio ambiente e o Direito Agrário nem sempre foi muito clara, passando por vários momentos históricos.

Tradicionalmente, o Direito Agrário é concebido como o conjunto de normas jurídicas destinadas a regulamentar o mundo rural, a vida e o desenvolvimento da atividade agrária. Conforme Barros (2012, p.18), o “Direito Agrário pode ser conceituado como o ramo do direito positivo que regula as relações jurídicas do homem com a terra”.

Entretanto, assim como a relação do homem com a terra rural é dinâmica, o conceito de Direito Agrário também é, tendo sido construído durante os anos com a interferência de outros ramos jurídicos.

A origem do Direito Agrário encontra-se na Itália, no início do século passado, quando ocorreu a fundação da *Rivista de Diritto Agrario* em 1922 na cidade de Florença, de modo que a evolução do Direito Agrário se confunde com a história do Direito Agrário na Itália. Nesse início, o Direito Agrário era marcado pelo debate entre duas escolas (TRENTINI, 2012, p. 1).

A primeira escola foi liderada por Ageo Arcangeli e tinha por fundamento a tradição civilista. O Direito Agrário não possuía legislação própria nem institutos particulares, expondo-se centralizado no direito de propriedade. A segunda escola foi fundada por Giangastone Bolla, que orientou o Direito Agrário conforme o processo econômico e social em que inserida a atividade agrária (TRENTINI, 2012, p. 2).

A segunda escola, predominante na Itália, é caracterizada pelo rompimento com o direito privado. Segundo Trentini (2012, p. 2), “o direito agrário se consolida cada vez mais principalmente nos países europeus como um direito econômico-social e no meio do caminho entre o direito público e o direito privado”. Esse ramo do Direito não se limita à propriedade rural, devendo estar conectado à dinâmica e diversidade da atividade agrária.

A fim de reunir de modo científico os institutos do Direito Agrário através de seu objeto de estudo, Antonio Carozza desenvolveu, nos anos 70, a teoria da agrariedade ou do ciclo biológico (TRENTINI, 2012, p. 2). Para esta teoria, cabe ao Direito Agrário estudar a atividade agrária, conceituada como desenvolvimento de um ciclo biológico, quando o homem utiliza a natureza para a criação de animais e produção de vegetais (TRENTINI, 2012, p. 3).

Para a teoria da agrariedade, considera-se atividade agrária a interferência do homem em qualquer etapa do ciclo biológico, não existindo a necessidade de todo o processo natural (TRENTINI, 2012, p. 29). Além disso, a atividade agrária caracteriza-se pelo risco biológico, então sujeita a variações climáticas, ficando à sorte de outros fatores externos à atuação do homem, motivo por que deve receber um tratamento diferenciado (TRENTINI, 2012, p. 3).

Esse conceito de atividade agrária, ainda que insuficiente para abranger todas as hipóteses possíveis, como a exemplo do extrativismo em área não cultivada, representa a modernização do Direito Agrário, que não pode ser equiparado ao Direito da Agricultura, o qual não permite expressar a dimensão da atividade agrária e sua relação com outras matérias (ROCHA, 1999, p. 40). A atividade agrária não se confunde com a agricultura.

Miguel Neto (1997, p. 31) explica que “o conteúdo do direito agrário abrange as ações decorrentes da própria atividade agrária (exploração agrícola, extrativa, pecuária e agro-industrial), com vistas às relações estabelecidas entre os sujeitos e os bens agrários”. O Direito Agrário não está vinculado a sujeitos, instrumentos, bens de produção ou elementos naturais. É no processo natural, evolutivo, orgânico, não artificial que ele busca identificar seu objeto de estudo e limitar sua área de conhecimento (ROCHA, 1999, p. 41).

O objeto de estudo do Direito Agrário é a atividade agrária, que o define e condiciona. Tendo por fundamento a teoria da agrariedade, ou seja, a definição da atividade agrária, que se mostra dinâmica, devendo ser baseada não só no critério biológico como também nos demais elementos naturais que influem em seu resultado e as condições de cada localidade (ROCHA, 1999, p. 41), o Direito Agrário também se apresenta como ramo jurídico dinâmico, o qual deve admitir a influência de outros segmentos jurídicos.

Surge aí o Direito Agrário contemporâneo, desenvolvido por Ricardo Zeledón Zeledón (2009, p. 9), para quem este “será el movimiento jurídico más avanzado de todos los tiempos de la disciplina *ius agraria*⁶”. Trata-se de um processo evolutivo do Direito Agrário, que agrega estruturas antigas e funções novas, sendo preciso, para tanto, desenvolver uma interpretação jurídica que o complemente e lhe dê organicidade através de seus princípios, da axiologia e da cultura (ZELEDON, 2009, p. 10).

O Direito Agrário, apesar de ter autonomia científica, não é independente dos outros ramos, na medida em que também deve cumprir outras funções, como a econômica, social e cultural. A evolução do Direito Agrário é consequência natural da necessidade de regras para certas atividades em um mundo de evolução e mudança constante. O Direito Agrário não é uma ilha e, portanto, não pode estar desconectado da realidade atual (ZELEDON, 2009, p. 11).

Com base na teoria tridimensional, o Direito Agrário contemporâneo surge do impacto de três fenômenos: o jurídico, que decorre do descobrimento de novas dimensões do Direito a

⁶ Tradução livre pelo autor de trecho da obra *Derecho Agrario contemporáneo y Derecho Agrario AAA (agricultura, ambiente y alimentación)*: será o movimento jurídico mais avançado de todos os tempos da disciplina *ius agraria*.

partir da solidariedade internacional, como o caso do meio ambiente; o axiológico, consistente na aproximação do Direito Agrário aos direitos humanos, centralizando o estudo no ser humano, nas atividades agrárias e não nas coisas; e o fático, que deriva das realidades locais, não exclusivamente sociológicas (ZELEDON, 2009, p. 12).

O Direito Agrário Contemporâneo tem como fase inicial e de transição o Direito Agrário AAA, isto é, o Direito Agrário da Agricultura, do Ambiente e da Alimentação (ZELEDON, 2009, p. 16). O Direito Agrário AAA decorre da transversalidade jurídica do meio ambiente e da alimentação, que se opera por meio de fenômenos culturais e jurídicos, sendo encarregados de alterar e reprojeter o próprio Direito Agrário (ZELEDON, 2009, p. 15). Em acréscimo, pontua Zeledón (2009, p. 15) que:

Por ello, el Derecho Agrario AAA en si mismo es un Derecho Agrario proyectado por la transversalidad ambiental y la alimentación o de la seguridad alimentaria.

Es **relanzado, ampliado, redimensionado**, en mejores términos proyectado porque adquiere una o varias aristas para reflejar una estructuración más amplia y acabada, con una ética y una axiología exuberante, próspera y floreciente.

Así el Derecho Agrario AAA es un Derecho proyectado, no disminuido ni mucho menos negado. Si agiganta en sus fuentes y en su contenido, el agrario jamás desaparece o cambia de rumbo. Donde solo pudieran encontrarse cambios sensibles, para efectos científicos, sería en su objeto, como tantas veces se ha afirmado, **con un Derecho Agrario más verde** en caso del ambiente o más humano con la alimentación o la seguridad alimentaria⁷ (gen.).

Desta noção transversal e interdisciplinar, o Direito Agrário, agora contemporâneo, deve admitir o ingresso em seu campo de institutos jurídicos novos oriundos de outros ramos do Direito, o que não significa a derrocada e o fim da autonomia do Direito Agrário, mas a manifestação de um fenômeno atual (ZELEDON, 2009, p. 20). Com isso, os princípios gerais do Direito Agrário são chamados a cumprir um tratamento jurídico diferente (ZELEDON, 2009, p. 21).

Tendo o Direito Agrário se modernizado, admitindo a influência de outros ramos do Direito a partir da transversalidade jurídica, em especial da preocupação com o meio ambiente, não poderia ser diferente com a Política Nacional de Reforma Agrária, que também

⁷ Tradução livre pelo autor de trecho da obra *Derecho Agrario contemporáneo y Derecho Agrario AAA (agricultura, ambiente y alimentación)*: Por isso, o Direito Agrário AAA é em si um Direito Agrário projetado pela transversalidade ambiental e pela produção ou segurança alimentar. É relançado, ampliado, redimensionado, em melhores termos, projetado, porque adquire uma ou mais arestas para refletir uma estrutura mais ampla e completa, com uma ética e axiologia exuberante, próspera e florescente. Assim, o Direito Agrário AAA é um Direito projetado, não diminuído nem muito menos negado. Se agiganta em suas fontes e em seu conteúdo, o Direito Agrário nunca desaparece ou muda de curso. Onde só poderiam encontrar-se mudanças sensíveis, para fins científicos, seria em seu objeto, como tantas vezes se tem afirmado, com um Direito Agrário mais verde, no caso do meio ambiente, ou mais humano, com a produção ou segurança alimentar.

deve ser alterada e reprojeta, para ter como componente intrínseco de sua estruturação e planejamento a qualidade, o equilíbrio e a segurança do meio ambiente.

O movimento de desenvolvimento sustentável, desencadeado em 1987 com o Relatório de Brundtland, também gerou impacto no Direito Agrário e autorizou a transformação de seus institutos. Fundado na ideia de crescimento econômico com responsabilidade socioambiental, o desenvolvimento sustentável revolucionou o Direito Agrário e seus diversos institutos passaram a receber os influxos da variável ambiental, presenciando-se uma verdadeira metamorfose (ZELEDON, 1999, p. 218).

Conforme Corredor (2001, p. 7), o Direito Agrário deve estar preocupado com a proteção das florestas:

Partiendo de la unidad e interdependencia de los recursos naturales renovables, **el Derecho Agrario ha colocado la conservación de tales recursos como uno de sus fines, ligando también esta finalidad a la vida de los bosques.** En efecto, dice, RAMON VICENTE CASANOVA, "Sin bosques, sin una cantidad apreciable de bosques, los suelos, las aguas y la fauna se reducen al mínimo o desaparecen"⁸ (g. n.).

Por outro viés, o Direito Agrário, superada a tradição civilista, não pode negar o fundamento social em sua origem. O nascimento do Direito Agrário encontra-se inevitavelmente ligado aos direitos humanos econômicos e sociais, sendo que sua estabilidade depende do equilíbrio entre ambos os fundamentos (ZELEDON, 1999, p. 219). Assim, o Direito Agrário encontra-se vinculado ao direito fundamental ao meio ambiente saudável.

Essa interação entre o Direito Agrário e o desenvolvimento sustentável, repercutindo na construção de uma nova ciência jurídica, agora transversal e interdisciplinar, é resumida por Zeledón (1999, p. 216):

El desarrollo sostenible funda un nuevo y profundo movimiento destinado a facilitar el progreso acelerado de la humanidad. **Impacta toda la cultura jurídica. Permite el renacimiento del derecho agrario.** Es la revolución de la disciplina hacia el mañana. **Las perspectivas permiten prever la introducción de cambios trascendentales. Su misión se dirige a transformar todos los diversos institutos.** Se busca nutrirlos de contenido real y convertirlos en instrumentos idóneos para el cambio. Los nuevos principios también parecen abrir posibilidades ciertas para una sólida axiología. Su entrada en escena vincula la actividad agraria a las exigencias de la sociedad del futuro⁹ (g. n.).

⁸ Tradução livre pelo autor de trecho da obra *Derecho Agrario, Desarrollo Sustentable y la Reforma Agraria*: Com base na unidade e interdependência dos recursos naturais renováveis, o Direito Agrário colocou a conservação dos recursos como um de seus propósitos, também ligando esta finalidade à vida das florestas. De fato, diz ele, RAMON VICENTE CASANOVA, "Sem florestas, sem uma quantidade apreciável de florestas, o solo, a água e os animais selvagens são minimizados ou desaparecem".

⁹ Tradução livre pelo autor de trecho da obra *Derecho Agrario contemporáneo y Derecho Agrario AAA (agricultura, ambiente y alimentación)*: O desenvolvimento sustentável fundamenta um novo e profundo

Nessa senda, pertinente se mostra a observação de Mattos Neto (2010, p. 96):

É incontestável que o Direito Agrário deixou de ser o direito da agricultura, ou o direito do agricultor, ou o direito do empresário rural, ou, ainda o direito da reforma agrária, e passou a ser o Direito Alimentário e Direito Agroambiental.

Isso porque **o Direito Agrário visa alimentar o homem, mas sem perder a noção de que não deve esgotar os recursos naturais e depredar o meio ambiente ao explorá-los economicamente.** Muito pelo contrário, deve preservar e promover a renovação do ciclo biológico vegetal e animal, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável (g. n.).

No plano internacional, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), durante a XXX Conferência Regional para a América Latina e Caribe (2008, p. 1), confirmou que o Programa Nacional de Reforma Agrária, concebida no Direito Agrário, constitui política pública decisiva para o desenvolvimento rural sustentável, sendo um de seus eixos o acesso e manejo sustentável dos recursos naturais produtivos.

O desenvolvimento sustentável acarretou ao Direito Agrário mudanças irreversíveis, inclusive a seus instrumentos como a Reforma Agrária, a qual sofreu transformações e passou a ter como seu atributo a sustentabilidade ambiental. Não se admite mais um modelo centrado exclusivamente nos propósitos de colonização e distribuição de terras, sendo hoje a preservação do meio ambiente uma variável intrínseca da Reforma Agrária.

3.2.2 Multifuncionalidade da atividade agrária

A reconfiguração da Reforma Agrária assenta-se ainda na multifuncionalidade da agricultura, a qual não é mais a mesma de antes, quando só a produção rural era importante na ponderação de interesses.

Atualmente, a agricultura exerce novas funções perante outros setores, em especial em relação ao meio ambiente, devendo justificar suas atividades não só por critérios quantitativos, mas também qualitativos, com responsabilidade socioambiental.

Na Europa, a adesão ao conceito de multifuncionalidade da agricultura decorre da contestação do modelo produtivo, após a crise da vaca louca em 1996, e a inclusão de algumas externalidades negativas da pecuária intensiva, principalmente a poluição da água

momento destinado a facilitar o progresso acelerado da humanidade. Atinge toda a cultura jurídica. Permite que o renascimento do Direito Agrário. É a revolução da disciplina para amanhã. As perspectivas permitem prever a introdução de grandes mudanças. Sua missão é destinada a transformar todos os vários institutos. Ele visa conceder-lhes conteúdo real e torná-los instrumentos adequados para a mudança. Os novos princípios também parecem abrir possibilidades para uma axiologia sólida. Sua entrada em cena vincula a agricultura às exigências da sociedade do futuro.

por nitratos e pesticidas. O conceito de multifuncionalidade na França inspirou a Lei de Orientação Agrícola de 1999, pelo que desde 2002 os contratos agrícolas foram impostos em meios mais limitados (GUILLAUMIN *et al*, 2008, p. 47).

Na França, a adoção da multifuncionalidade da agricultura com a Lei de 1999 foi o caminho percorrido para alcançar o desenvolvimento sustentável no meio rural, na medida em que a agricultura centralizada em sua função de produção sem preocupar-se com as funções sociais e ambientais seria menos capaz de responder às necessidades das gerações futuras (GUILLAUMIN *et al*, 2008, p. 48).

A multifuncionalidade da agricultura significa dizer que a atividade agrária não está limitada apenas à sua função de produção de alimentos e de matéria-prima. A atividade agrária exerce outras atribuições, como garantia de um nível de segurança alimentar, a manutenção de empregos, a gestão de territórios rurais e dos recursos naturais e, enfim, a proteção do meio ambiente.

O conceito de multifuncionalidade baseia-se na consideração das externalidades positivas e negativas da atividade agrária em seu desenvolvimento. O agricultor ou o pecuarista e, por que não dizer, o beneficiário da Reforma Agrária, responsáveis pela atividade agrária, devem orientar suas atividades de acordo com as funções social, econômica e ambiental, levando em consideração os efeitos positivos e negativos por ela gerados.

Acerca da multifuncionalidade da agricultura, explicam Guillaumin *et al*. (2008, p. 47/48):

Une voie vers le développement durable ?

La notion de multifonctionnalité de l'agriculture est-elle synonyme de contribution au développement durable ?

Le développement durable permet de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins » (Brundtland, 1987). **Comme la multifonctionnalité, la contribution de l'agriculture au développement durable est couramment organisée autour de trois axes : l'axe économique, qui vise à étudier sa contribution au développement économique (emploi, revenu des agriculteurs et des filières), l'axe environnemental (préservation des ressources naturelles : sol, eau, air, biodiversité et entretien des paysages) et l'axe social (patrimonial, culturel, d'animation de la vie locale ...)** (Briel et Vilain, 1999).

Cependant, la multifonctionnalité est souvent définie comme la description des différentes fonctions de l'agriculture de façon « immédiate » tandis que la notion de développement durable comprend une projection dans le futur (OCDE, 2001). Avec la Loi d'orientation agricole de 1999, l'objectif de développer la multifonctionnalité de l'agriculture était un moyen d'aller vers un développement plus durable, dans le sens qu'une agriculture qui se concentrerait sur sa fonction de

production sans s'attacher aux fonctions environnementales et sociales serait moins à même de répondre aux besoins du futur¹⁰(g. n.).

Segundo Trentini (2012, p. 44), “a agricultura não é somente responsável pela produção de alimentos, mas também pela conservação dos valores culturais, históricos, ambientais e paisagísticos próprios do mundo rural”. Pela teoria da multifuncionalidade, a agricultura não pode ser mais encarada apenas como simples atividade produtiva, ostentando outras funções oriundas da solidariedade social.

Acentua Trentini (2012, p. 45) que:

Parte-se do pressuposto de que **o meio rural não deve ser entendido somente como um simples gerador de desenvolvimento econômico, mas, sim, em sentido amplo, abrangendo outros aspectos**, sobretudo relacionados com a necessidade de que o desenvolvimento seja um processo controlado, **atento ao equilíbrio social e biológico**. O desenvolvimento sustentável, imposto tanto na esfera internacional como na nacional, deve disciplinar todas as atividades produtivas e, de modo particular, a agrária, que necessita da utilização de muitos recursos naturais para a sua prática (g. n.).

Toda a atividade agrária é alcançada pela multifuncionalidade, inclusive a extrativista, na medida em que o meio rural não pode se preocupar apenas com a eficiência de sua produção, mas também com os impactos por ela gerados, principalmente com o meio ambiente. A atividade agrária tem responsabilidades com a natureza, que a sustenta e sem a qual não subsiste.

A multifuncionalidade substitui valores produtivos, centrados na quantidade, por valores qualitativos (TRENTINI, 2012, p. 46). São demandas da sociedade à agricultura quanto à produção: a quantidade e a qualidade, a diversidade, a valorização dos recursos, as produções não alimentícias, a agricultura sustentável e o alto nível de produtividade do trabalho.

¹⁰Tradução livre pelo autor do trecho do artigo científico *Demandes de la société et multifonctionnalité de l'agriculture: attitudes et pratiques des agriculteurs*: Um caminho para o desenvolvimento sustentável? É o conceito de multifuncionalidade da agricultura sinônimo de contribuição para o desenvolvimento sustentável? O desenvolvimento sustentável pretende "satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades "(Brundtland, 1987). Com a multifuncionalidade, a contribuição da agricultura para o desenvolvimento sustentável é comumente organizada em torno de três eixos: o eixo econômico, que tem como objetivo estudar a sua contribuição para o desenvolvimento econômico (emprego, renda dos agricultores e indústrias), o eixo ambiental (preservação dos recursos naturais: solo, água, ar, biodiversidade e da paisagem) e o eixo social (patrimônio cultural, valores locais ...) (Briel e Vilain, 1999). Mas multifuncionalidade é muitas vezes definida como a descrição das várias funções da agricultura de um fazer "imediato", enquanto o conceito de desenvolvimento sustentável inclui uma projeção para o futuro (OCDE, 2001). Com a Lei de Orientação Agrícola de 1999, o objetivo de desenvolver a multifuncionalidade da agricultura foi uma maneira de avançar no sentido de um desenvolvimento mais sustentável, no sentido de que a agricultura, ao concentrar-se em sua função de produção sem vincular-se a funções ambientais e sociais, seria menos capaz de satisfazer as necessidades do futuro.

A multifuncionalidade da atividade agrária é afirmação de que esta tem um papel dentro da proteção dos recursos naturais renováveis, no equilíbrio e na segurança ambiental.

Do mesmo modo, a Reforma Agrária deve desempenhar outras funções, de maneira a promover a produção rural, mas também garantir a proteção do meio ambiente. Além da distribuição de terras, deve estar preocupada com os recursos naturais, a ponto de que a condição do meio ambiente influa decisivamente no seu planejamento e estrutura.

3.2.3 Função ambiental da propriedade rural

A propriedade não está a serviço exclusivo do proprietário, devendo atender ainda os interesses da coletividade, entre eles a proteção do meio ambiente saudável.

A função social da propriedade é a regulamentação do comportamento do proprietário, o qual não pode dispor daquela de maneira absoluta e ilimitada, ficando circunscrito a uma finalidade social. Não existe propriedade legítima se for exercida de maneira contrária aos interesses da sociedade.

Entre os requisitos da função social da propriedade rural, estão a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, contempladas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Terra. Considera-se cumprida a função social – ou melhor, a função ambiental da propriedade - quando a exploração da terra se faz respeitando sua vocação natural e os interesses das futuras gerações.

A preservação do meio ambiente é componente da função social e, portanto, variável indissociável do próprio direito de propriedade. Não se pode conceber o exercício da propriedade dissociado do dever de uso sustentável dos recursos naturais e proteção da natureza.

A partir do Texto Constitucional, a propriedade deve ser compreendida *um direito-dever fundamental*¹¹, onde estão conjugados diversos deveres do proprietário, como, por exemplo, a exploração adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. A função social da propriedade insere-se como um dever fundamental de preservação ambiental, fundado na Magna Carta, a ser observado sob pena de desapropriação. Completam Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 104):

Esta assim chamada “constitucionalização” do direito de propriedade, mediante a integração de outros valores e princípios fundamentais, juntamente com a **consagração constitucional da sua função ecológica ou socioambiental** (art. 186,

¹¹ Expressão empregada por Sarlet e Fensterseifer (2014b, p. 104).

II, da CF/88), reforçou a noção de que existem deveres fundamentais de proteção ecológica os quais são impostos aos proprietários (e possuidores) (g.n.).

Dispõem a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Terra, respectivamente:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - *omissis*;

II - **utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente**;

III - *omissis*;

IV - *omissis*.(g.n.).

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

a) *omissis*;

b) *omissis*;

c) **assegura a conservação dos recursos naturais**;

d) *omissis*. (g. n.)

O Princípio da Função Ambiental da Propriedade é princípio geral do Direito Ambiental, sendo a tutela do meio ambiente um dos marcos mais importantes no reconhecimento dos interesses coletivos e difusos no âmbito do direito de propriedade (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014b, p. 104).

A função ambiental da propriedade repousa ainda na ideia de desenvolvimento sustentável contida na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, quando o meio ambiente passa a ser um condicionante ao crescimento econômico humano. A propriedade, como meio de produção e dotado de valor econômico, deve cumprir condições para atender um desenvolvimento responsável e que resguarde os interesses das futuras gerações mediante o uso racional dos recursos naturais.

Benjamin (1993, p. 55) indica uma trindade de deveres em que se estrutura a função ambiental da propriedade: “o dever de defender, o dever de reparar e o dever de preservar, este último conceito amplo que traz para o cidadão uma proibição (não poluir) e uma obrigação positiva (impedir o poluir alheio)”. Essa trindade serve de modelo para compreender a extensão da função ambiental da propriedade que não se restringe à simples conduta de preservar.

A função ambiental da propriedade não se direciona só ao causador da lesão ao meio ambiente. Alcança também o proprietário atual que não participou na conduta ilícita. O dever de proteção do meio ambiente tem a natureza jurídica de obrigação *propter rem*, significando

que os deveres fundamentais de preservação ambiental aderem ao título de propriedade e podem ser transferidos aos futuros proprietários, então sujeitos a recuperar a terra degradada (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 108).

A noção de propriedade como relação jurídica complexa também sinaliza, além do direito subjetivo de propriedade, a existência de um dever de preservação ambiental que o condiciona. Ao proprietário não cabem apenas poderes (gozo, fruição e disposição), podendo adotar diferentes posições jurídicas, inclusive passivas.

A propriedade imobiliária rural está sujeita a um dever de tutela do meio ambiente, cujo descumprimento pode importar a intervenção do Estado mediante o processo de desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, a fim de se ver atendida a função ambiental da propriedade com a utilização racional e adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

Ao crivo da função social da propriedade, a Política Nacional de Reforma Agrária encontra vinculação ao direito fundamental do meio ambiente saudável. A melhor distribuição da terra só pode ser atingida se observadas a utilização racional dos recursos naturais e a preservação ambiental. A Reforma Agrária deve ser implementada na defesa e manutenção do meio ambiente.

A aproximação entre o direito fundamental do meio ambiente equilibrado e a Reforma Agrária, a partir do enfoque ambiental da função social da propriedade, é inevitável. Se o direito de propriedade está condicionado à função ambiental, a Reforma Agrária que sobre aquele dispõe também está. Não se pode falar em legítima distribuição da terra e, logo após, anuir com assentamentos lesivos à natureza.

Seria incongruente autorizar o processo de desapropriação por descumprimento da função ambiental da propriedade e, ao mesmo tempo, permitir a execução do Programa de Reforma Agrária em descompasso com a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, a custo de referendar-se um dano ainda mais grave.

3.2.4 Reforma Agrária Integral

A Política Nacional de Reforma Agrária não está limitada à ideia de distribuição de terras, através de um processo de desapropriação, e compreende também outras políticas públicas correlacionadas, a fim de alcançar efetivamente o bem-estar do trabalhador rural e a justiça social.

Por essa razão, fala-se em Reforma Agrária Integral, a qual consiste em um sistema de normas jurídicas e conjunto coordenado de ações, direcionadas a substituir o regime de

latifúndio e minifúndio preponderantes, em sintonia com o desenvolvimento do país, segundo critérios de incremento da produção e de justiça social (MARCIAL, 1965, p. 203).

A Reforma Agrária Integral tem um tom abrangente e de efetividade. É a tentativa de atingir concretamente os objetivos traçados nos planos nacionais, garantindo o verdadeiro desenvolvimento social aos beneficiários. Trata-se de uma Reforma Agrária ampla e efetiva, que se preocupa com a distribuição de terra, mas também com outras políticas correlacionadas, como a preservação dos recursos naturais.

Mattos Neto (2010, p. 25) explica o conceito de Reforma Agrária Integral:

Bem se vê que o **conceito abraça** não apenas a reestruturação da divisão do solo motivada pela concentração de terras em poder de poucos, que é a reforma fundiária, mas **também a implementação e redefinição de políticas agrícolas e demais políticas públicas vinculadas ao setor que visem a fixação do homem no campo e seu desenvolvimento, como, por exemplo, o incentivo fiscal, o crédito agrícola, a construção de infraestrutura com saneamento básico, transporte, energia, escolas, postos de saúde, armazéns e silos, estradas vicinais etc.**

Como o programa deve ser integrado a outras ações e políticas governamentais, chama-se **reforma agrária integral** (g. n.).

A Reforma Agrária é dever do Estado; porém, não só de distribuir e titularizar o direito de propriedade, mas também de disseminar o uso adequado da terra (BORGES, 1986, p. 101). Por isso, deve ser dotada de um sentido amplo que abranja, além da distribuição da terra, a promoção do bem-estar geral, com a instituição de outras ações, como a assistência técnica, a realização de obras de infraestrutura e a defesa e promoção do meio ambiente.

A Reforma Agrária Integral constitui o último e mais significativo acréscimo ao tronco de desenvolvimento do Direito Agrário e está contida em uma série de leis da América Latina, desenvolvidas a partir da Lei venezuelana de 1960, em um processo que ainda está em curso (MARCIAL, 1965, p. 199). Apesar de sua origem nas lutas do campo, a Reforma Agrária Integral não é uma revolução, mas uma verdadeira Reforma Agrária (MARCIAL, 1965, p. 200), conexa com todos os desafios que envolvem a questão agrária.

Como processo de reestruturação do regime de propriedade e posse, o Programa de Reforma Agrária deve ser completo, isto é, “integral”, buscando a substituição em cada um dos setores da agricultura: fundiário, associativista, de crédito, assistência técnica, comercialização e serviços (AVARENGA, 1992, p. 57). Dentro dessa concepção integral, Avarenga (1992, p. 57) define as quatro fases da Reforma Agrária:

a) **redistribuição** justa da propriedade territorial; b) **crédito** para a exploração da terra que foi objeto da redistribuição; c) **assistência técnica** aos novos proprietários para melhor exploração; d) **assistência social**, com o fim de que alcancem níveis

mais altos materiais e morais de vida (g. n.).

É evidente que não basta distribuir terras a quem precisa. A Política Agrícola é o conjunto de providência de amparo à propriedade rural. Em linha de princípio, a Reforma Agrária aparece como parte da Política Agrária (MARCIAL, 1965, p. 1999) e com esta deve estar associada. Não é possível alcançar a Reforma Integral, ou seja, a verdadeira Reforma Agrária, sem implementar conjuntamente as políticas complementares de assistência técnica, de acesso à crédito financeiro e de conservação dos recursos naturais.

Nesse sentido, explica Borges (1986, p. 101):

A Reforma Agrária está inserida neste encargo do Estado: disseminar o direito de propriedade privada; mas disseminar principalmente o uso adequado da terra.

É indispensável, porém, que se trace uma filosofia governamental clara para a Reforma Agrária, e para a Política Agrícola ou Política do Desenvolvimento Rural, que deve acompanhar aquela. A Reforma Agrária exige a companhia da Política Agrícola.

Quanto à Reforma Agrária, deixar claro que não basta dar ao homem a terra.

Urge a Reforma Agrária, mas Reforma Agrária Integral, isto é, Reforma Agrária associada à Política Agrícola. Receba o parceleiro beneficiário da Reforma Agrária a terra que lhe caiba, mas receba, também de imediato, os meios de cultivá-la utilmente, até mesmo como justificativa da Reforma Agrária (g. n.).

Entre os Princípios Gerais da Reforma Agrária Integral, está a função social da propriedade (MARCIAL, 1965, p. 209), de cujo enfoque ambiental deriva a necessidade da propriedade de conservação dos recursos naturais e renováveis. A Reforma Agrária Integral é também uma Reforma Agrária Socioambiental, a qual se preocupa com a questão ambiental em sua estruturação, inserida em seu conteúdo mediante outras políticas públicas, em observância à função ambiental da propriedade rural.

Em igual direção, segundo Corredor (2001, p. 12), a Reforma Agrária Integral é aquela integrada a todas questões do setor agrário, incluindo o uso racional e sustentável dos recursos naturais:

Así, que **para que sea integral**, que es el modelo que cabe en una economía abierta o globalizada, para que el sector agropecuario campesino resulte socialmente justo y económicamente viable, **la reforma agraria debe estar integrada** a la educación rural, a la asistencia técnica, al crédito agrario, a la investigación agropecuaria, **al uso racional y sostenido de los recursos naturales**, a una política de precios, al desarrollo agroindustrial, a mecanismos de comercialización, así como protegida frente al proceso de urbanización y al desarrollo minero e industrial¹² (g. n.).

¹² Tradução livre pelo autor de trecho da obra *Derecho Agrario, Desarrollo Sustentable y la Reforma Agraria*: “Assim, para ser abrangente, que é o modelo que se encaixa em uma economia aberta e globalizada, para que o setor agropecuário campesino resulte socialmente justo e economicamente viável, a reforma agrária deve ser integrada à educação rural, à assistência técnica, ao crédito agrícola, à pesquisa agropecuária, ao uso racional e

É uma preocupação básica de todas as leis de Reforma Agrária Integral a conservação do meio ambiente, pois a estrutura agrária dos países sempre foi marcada pela agricultura extensiva, com a exploração contínua de novas áreas durante anos (MARCIAL, 1965, p. 214). Tal conclusão também vale para o Brasil, cujo ordenamento autoriza a desapropriação para fins de Reforma Agrária no intuito de efetivar o direito ao meio ambiente equilibrado.

A noção de Reforma Agrária Integral relaciona-se com a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável nos projetos de assentamento. Não é possível considerar a Reforma Agrária sem que esteja fundamentada em um modelo sustentável. Trata-se de uma Reforma completa, com políticas públicas complementares, que devem abranger a promoção e conservação dos recursos naturais.

3.3 Modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia

A Reforma Agrária na região amazônica não pode ser igual à do resto do País. A realidade atual dos projetos de assentamento rural e a intersecção entre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e a Política Nacional de Reforma Agrária confirmam a existência de um modelo próprio para a Amazônia.

Essa conclusão encontra fundamento em estudos do IPAM, IMAZON e INCRA que demonstram a elevação do nível de desmatamento nos assentamentos convencionais, a inadequação das modalidades adotadas no passado e a necessidade de reformulação de políticas públicas relacionadas, em atenção às características do bioma Amazônia.

No mesmo sentido, sustenta a ordem jurídica brasileira, estruturada em um Estado Socioambiental de Direito. A concepção de Direito Agrário transversal e interdisciplinar, a multifuncionalidade da agricultura, a função ambiental da propriedade e a noção de Reforma Agrária Integral, ao explicitarem a interferência do direito ao meio ambiente saudável sobre a Reforma Agrária, autorizam o tratamento diferenciado da questão na região amazônica.

A Reforma Agrária na Amazônia não interessa só à Geopolítica ou à Sociologia, mas também à Ciência Jurídica. Vinculada ao direito fundamental ao meio ambiente saudável, a Reforma Agrária tem o dever jurídico de utilização sustentável e defesa dos recursos naturais. Trata-se de uma exigência do Estado Socioambiental de Direito, preocupado que está com a

sustentável dos recursos naturais, a uma política de preços, ao desenvolvimento do agroindustrial, a mecanismos comerciais, assim como protegida contra o processo de urbanização e ao processo de mineração e desenvolvimento industrial”.

preservação ambiental para as presentes e futuras gerações, conforme o sentido amplo da sustentabilidade, elemento este que faz parte de sua estrutura.

A partir da análise de dados georreferenciados associados à história da ocupação da Amazônia, foi possível concluir que o tipo de projeto de assentamento rural influencia no nível de desmatamento, sendo que as modalidades convencionais desmatam mais que as ambientalmente diferenciadas e que não existe uniformidade no nível de desmatamento entre as superintendências regionais do INCRA, havendo perfis regionais diferenciados.

Tais premissas demonstram a necessidade de estabelecer um Plano Nacional de Reforma Agrária que faça um recorte territorial e considere em separado a Amazônia, observadas as peculiaridades e a complexidade da região. Os números confirmam que o desmatamento ainda é preocupante dentro dos assentamentos e que os principais responsáveis são as modalidades convencionais, incompatíveis com o manejo sustentável da floresta.

As informações de que são os médios e grandes polígonos que mais contribuem para o desmatamento em termos de extensão de área e que a maioria dos assentamentos rurais já foi criada com grande passível ambiental, ao revelarem as dificuldades do modelo atual, em especial quanto à deficiência de infraestrutura e assistência técnica para as famílias, avalizam também um tratamento diferenciado à Reforma Agrária para a Amazônia.

A criação do Projeto de Assentamento Extrativista, depois substituído pelo Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), e a Portaria MEPE n. 88/1999, que proibiu a desapropriação, a aquisição ou quaisquer outras formas de obtenção de terras na região, salvo para implantação de assentamentos agroextrativistas, e o assentamento de trabalhadores rurais em áreas que necessitem o corte raso das florestas primárias, direcionando a obtenção de terras para áreas já ocupadas, inauguraram uma nova perspectiva da Reforma Agrária no plano da regulamentação administrativa.

Os assentamentos ambientalmente diferenciados, como o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF), vieram consolidar essa orientação mais tarde, dotando-se a regulamentação do INCRA de novas modalidades de assentamento rural direcionadas às peculiaridades da região amazônica.

Desta feita, a Reforma Agrária na Amazônia cobra um modelo próprio, geopolítico e jurídico, com assentamentos rurais sustentáveis, atento às características da região, em que a política pública e a legislação contemple instrumentos, ações e programas aptos a combater o desmatamento dentro dos projetos.

Isso é condensado na noção de Reforma Agrária Integral, que tem em mira, além da distribuição de terras, outras políticas públicas relacionadas à questão, como a assistência técnica e a proteção ambiental.

Se a Reforma Agrária deve ser efetiva, ampla e integrada, ela precisa atentar-se às diferenças entre as regiões do país. A Reforma Agrária Integral considera as características naturais e a vocação produtiva da terra em sua definição e planejamento, estabelecendo-se a necessidade de uma política pública exclusiva àquela realidade.

Em igual sentido, concluem Pasquis *et al.* (2005, p. 94) que: “as bases para um novo modelo de reforma agrária, específico para a Amazônica, parecem estar estabelecidas. Sua concretização, entretanto, depende de meios políticos e financeiros a serem apresentados pelo governo”.

Do mesmo modo, ao discutir um novo Plano Nacional de Reforma Agrária, Cássio Pereira, diretor adjunto do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) (apud HERRERO, 2015), confirma a importância de um modelo específico para Amazônia:

Será louvável se o INCRA adotar um recorte territorial no novo plano nacional de reforma agrária e assumir as diferenças sociais, econômicas e ambientais do Brasil. Assim, a Amazônia mereceria um tratamento diferenciado. A região é o foco da expansão dos assentamentos nacionais nas últimas décadas (concentra atualmente 81% da área) e tem capacidade para abrigar mais de 580 mil famílias de assentados.

É crucial que o novo plano seja debatido com a sociedade amazônica e trate da ampliação dos recursos destinados aos assentamentos. A aplicação dessa verba deve ser organizada em um programa coordenado pelo MDA e pelo INCRA. **Precisa, no entanto, incluir ações dos outros ministérios e órgãos federais e os seguintes temas:** governança institucional e organização social, ordenamento territorial incluindo a regularização fundiária e **ambiental**, fomento e gestão de atividades produtivas e infraestrutura e serviços sociais básicos (g. n.).

A própria complexidade e riqueza da região amazônica é dado capaz de justificar-lhe um modelo de desenvolvimento específico, diante da necessidade de conciliar diversos interesses e planejar estrategicamente as metas a serem alcançadas.

Em momento anterior, concluiu-se que os vetores do desmatamento são variados e dinâmicos, sendo a complexidade do problema evidente. As principais causas diretas constituem a pecuária intensiva e a exploração madeireira ilegal, enquanto as indiretas, a deficiência da assistência técnica e extensão rural e a reconcentração de terras.

Os desafios que envolvem a Reforma Agrária na Amazônia não são pequenos. O desmatamento resulta de um intrincado conjunto de causas, o que exige medidas abrangentes

e diferenciadas, com base na premissa que a solução está no apoio universal, contínuo, inclusivo e inovador das famílias assentadas.

A grandeza da Reforma Agrária na Amazônia, que cobra medidas específicas e estruturais, não poderia levar a outra resposta a não ser a de um modelo próprio. Não é possível tratar a região amazônica de forma igual às outras no país, quando nela são encontrados os maiores números de área destinada a assentamentos rurais e de famílias assentadas.

Em abril de 2015, a área dos assentamentos no Brasil era de 51.619.036 hectares, sendo que 41.829.905 hectares estavam localizados na Amazônia Legal, o que representava 81% do total. O número de famílias assentadas no país era de 893.228, enquanto na Amazônia Legal, 580.460, traduzindo 64% do total de famílias beneficiadas (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 21).

A floresta amazônica tem riquezas naturais, associadas a conhecimentos de sua população local, que não podem ser nivelados com outros biomas. A singularidade da região amazônica deve ter como solução um modelo diferenciado, como modalidades de assentamento ambientalmente diferenciadas e programas específicos, a fim de encontrar o desenvolvimento sustentável requerido.

A necessidade de conceber um modelo sustentável e apropriado à região, o que passa pela análise da situação dos projetos de assentamento rural de Reforma Agrária, é unânime em todos os setores da sociedade, sobretudo dentro das universidades e centros de pesquisa a respeito do tema. Nesse sentido, acrescenta Barros (2010, p. 145) que:

Na Amazônia, essa consciência, longe do antropocentrismo clássico, é recorrente, e nas organizações sociais, nas universidades, nos centros de pesquisa e na política é **unívoca a ideia do combate à insustentabilidade social**, pela democratização da renda do acesso à terra, pela conservação dos recursos naturais e dos serviços públicos básicos de educação, saúde e saneamento (g. n.).

Entretanto, longe de um espírito romântico, a sustentabilidade da região amazônica ainda é uma meta distante. Segundo Barros (2010, p. 143), “a partir da leitura dos grandes autores da realidade regional e do conhecimento sobre a biodiversidade, o solo, a riqueza hídrica, o povo e as florestas, vê-se que ainda falta muito para a criação de um paradigma de desenvolvimento sustentável”.

Nesse caminho, foram instituídos o Plano de Ação Ambiental 2008/2011 e do Programa Assentamentos Verdes (PAV), tendo este como objetivo a prevenção, o combate e a criação de alternativas ao desmatamento ilegal em assentamento da Reforma Agrária na

Amazônia Legal, os quais justificam na prática um modelo particular de desenvolvimento sustentável para a região.

Os eixos e os objetivos estratégicos estabelecidos para tais programas de recuperação ambiental dentro dos assentamentos rurais atestam a necessidade de conceber modalidades sustentáveis de projetos e tratamento diferenciado à Reforma Agrária na Amazônia, materializando de vez a existência de um modelo próprio para a região, que não pode ser confundido com o restante do Brasil.

3.4 Elementos estruturantes do modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia

O Plano de Ação Ambiental do INCRA 2008/2011 e o Programa Assentamentos Verdes (PAV) de 2012 trouxeram a compreensão de que o desmatamento em projetos de assentamento rural exige medidas específicas de contenção e recuperação, as quais levem em conta as características locais.

Essas medidas materializam um modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia, sendo possível a partir delas enumerar elementos que o identificam e estruturam. Os objetivos estratégicos, as ações programadas e os eixos de atuação de tais Programas sintetizam a Reforma Agrária que se pretende para a região amazônica.

Os cinco elementos que estruturam um modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia são: i) tipologia específica de projetos de assentamento; ii) licenciamento ambiental; iii) regularização e recuperação ambientais; iv) assistência técnica diferenciada; e, v) monitoramento e fiscalização.

3.4.1 Tipologia específica de projetos de assentamento rural

A preservação da floresta amazônica nas áreas de Reforma Agrária impõe a criação de modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados, que são aqueles voltados à proteção do meio ambiente mediante a valorização dos recursos naturais existentes e dos conhecimentos das populações tradicionais que os ocupam.

Compõem a categoria de assentamentos ambientalmente diferenciados: o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE); o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF). Os demais projetos de assentamento rural são conhecidos como convencionais, estando direcionados apenas à distribuição de terras e colonização.

As modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciados integram a variável ambiental na Política Nacional de Reforma Agrária e identificam um modelo próprio para a

realidade amazônica, incompatível com os projetos convencionais e de colonização. Trata-se de uma tipologia específica de assentamentos em atenção às singularidades regionais.

Os assentamentos convencionais foram os que mais contribuíram para o desmatamento na Amazônia, representando 82% do total da área destruída, enquanto os ambientalmente diferenciados foram responsáveis por apenas 7% (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 12). Isso demonstra a incompatibilidade do modelo convencional de assentamento agrário com a realidade amazônica e a relevância em especializar as modalidades de assentamento a serem instaladas na região, atribuindo-lhe uma tipologia própria.

Essa conclusão foi confirmada na Portaria MEPF n. 88/1999, que proibiu a desapropriação, a aquisição ou quaisquer outras formas de obtenção de terras na região, salvo para implantação de assentamentos agroextrativistas, assim como no termo de compromisso do INCRA perante o Ministério Público Federal de implantar na Amazônia apenas os assentamentos ambientalmente diferenciados.

Além disso, essa nova categoria de assentamentos rurais ambientalmente diferenciados, em razão dos dados positivos por ela obtidos, é incentivada por entidades privadas dedicadas à questão ambiental na Amazônia, como o IPAM e o IMAZON, a evidenciar sua importância no aprimoramento da Reforma Agrária, agora preocupada com a complexidade regional.

3.4.2 Licenciamento ambiental

O processo histórico de ocupação da Amazônia e os relatórios de georreferenciamento dos assentamentos rurais comprovam os impactos ambientais gerados pela implementação da Reforma Agrária, demonstrando a necessidade de realização do prévio licenciamento ambiental para a instalação e operação de tais projetos.

O licenciamento é procedimento técnico, com a finalidade de informar e examinar todas as alternativas para a implantação ou não de um projeto, e, por isso, fundamental aos projetos de assentamento rural na Amazônia. Entretanto, não é o que se tem hoje após a edição da Resolução CONAMA n. 458/2013.

Segundo referida Resolução, é necessário o licenciamento ambiental apenas para as atividades agrossilvipastoris e os empreendimentos de infraestrutura, passíveis de licenciamento, assim compreendidos a instalação de rede de energia elétrica, a construção de estradas vicinais, rede de saneamento básico e a captação, condução e reserva de água, realizados dentro dos assentamentos de Reforma Agrária.

Agora, não há mais a Licença Prévia (LP) nem a Licença de Instalação e Operação (LIO) para a criação e funcionamento dos projetos de assentamento rural requeridas pelo INCRA. O procedimento de licenciamento ambiental, de caráter simplificado, é iniciado pelos beneficiários do Programa de Reforma Agrária responsáveis pelas atividades agrossilvipastoris ou pelo responsável pelo empreendimento de infraestrutura.

Tal orientação foi fundada na ideia de que os projetos de assentamentos rurais não constituem atividades de significativo impacto ambiental, o que contraria todo o processo histórico de ocupação da Amazônia e os relatórios de desmatamento emitidos por instituições públicas e privadas, tanto assim que se tornou objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5547.

A riqueza biológica e social e a complexidade do bioma Amazônia não se compatibilizam com um procedimento simplificado para a criação e instalação de assentamentos rurais, exigindo-se um modelo mais rigoroso de licenciamento ambiental, que considere as múltiplas interferências causadas pelos projetos, sob pena de avaliar-se a ocupação desorganizada e ampliar os níveis de desmatamento na região amazônica.

A realização do licenciamento ambiental nos assentamentos rurais da Amazônia é um dos Eixos do Plano de Ação Ambiental para 2008/2011 e uma das exigências do Ministério Público Federal, que requeria a condenação do INCRA na obrigação de não fazer, consistente em não criar novos assentamentos rurais sem a obtenção do prévio licenciamento ambiental, constituindo o Eixo I do Programa Assentamentos Verdes (PAV).

O licenciamento ambiental, com a exigência de licenças prévia e para instalação e operação dos projetos de assentamento, é um elemento essencial a um modelo adequado de Reforma Agrária para a Amazônia, evitando-se que o dano ambiental acabe consolidado e irreversível por carência de estudo técnico anterior de forma adequada.

3.4.3 Regularização e recuperação ambientais

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi criado pelo Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), para aumentar a fiscalização e o controle do desmatamento florestal.

Conceitualmente, trata-se de um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Estabelece o Código Florestal:

Art. 29. É criado o **Cadastro Ambiental Rural - CAR**, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento (g. n.).

Em relação aos assentamentos de Reforma Agrária, a Instrução Normativa n. 2/MMA, de 06 de maio de 2014, define um regime especial simplificado para inscrição no CAR, sendo hipótese de responsabilidade do órgão fundiário competente, em particular do INCRA, a fim de facilitar a regularização fundiária dos lotes.

A inscrição dos assentamentos rurais ocorre por meio do registro do seu perímetro e posteriormente pela individualização dos lotes, quando couber. Quando do registro do perímetro, o INCRA deverá informar a relação de beneficiários dos assentamentos de Reforma Agrária objeto de registro. Se realizada de forma individualiza, os assentados poderão contar com o apoio do órgão fundiário competente.

Quando identificado passivo ambiental nos assentamentos rurais, o cumprimento do Código Florestal será feito mediante adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), o qual constitui um conjunto de ações a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental.

Regulamenta a Instrução Normativa MMA n. 2/2014:

Art. 56. **Quando identificado o passivo ambiental em assentamentos**, referente às áreas de Reserva Legal, de Preservação Permanente e de Uso Restrito, o cumprimento dos dispositivos da Lei no 12.651, de 2012, será feito mediante adesão ao PRA.

§ 1º Caberá ao órgão fundiário competente cumprir solidariamente com os assentados o disposto no caput quando as áreas de Reserva Legal nos projetos de assentamentos de reforma agrária forem coletivas.

§ 2º Quando a área de Reserva Legal for localizada no interior do lote, o assentado deverá, com apoio do órgão fundiário competente, cumprir o disposto no caput.

Art. 57. Para a regularização do passivo de que trata o artigo anterior, a assinatura do termo de compromisso com o órgão ambiental competente para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental-PRA dar-se-á de forma solidária pelo beneficiário e o órgão fundiário competente (g. n.).

A importância do CAR como instrumento de defesa da floresta amazônica passa pela percepção de que a instabilidade fundiária é importante vetor de desmatamento. Isso porque a incerteza da titulação e a falta de regularização ambiental geram um fluxo constante de assentados que acabam ocupando novos lotes e consumindo mais recursos naturais.

O Cadastro Ambiental Rural, ao instituir uma forma de fiscalização e monitoramento dos assentamentos rurais, mediante um regime simplificado, corrige a instabilidade fundiária,

consolidando o assentado definitivamente no lote, o que diminui a pressão sobre a floresta Amazônica e aumenta a qualidade ambiental nos assentamentos.

Mais do que auxiliar na identificação de áreas de preservação permanente ou de reserva legal, o CAR promove o remapeamento dos assentamentos rurais e, por conseguinte, o combate ao comércio ilegal e ao fracionamento de lotes, evitando os fluxos migratórios constantes e o consumo irresponsável dos recursos florestais.

A regularização ambiental, com a consolidação do Cadastro Ambiental Rural, como instrumento para auxiliar a gestão ambiental dos assentamentos rurais na Amazônia, consta no Eixo I do Programa Assentamentos Verdes (PAV), sendo elemento indispensável para o tratamento diferenciado e adequado da Reforma Agrária na Amazônia.

É essencial para o combate do desmatamento nos assentamentos rurais ainda a recuperação ambiental com geração de renda e segurança alimentar, especialmente das áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente, tendo sido prevista no Eixo III do Programa Assentamentos Verdes (PAV).

A propósito, “uma meta de mil hectares foi estabelecida pelo Incra para a realização da recuperação das florestas dos Assentamentos mais desmatados” (BRANDÃO JÚNIOR, Amintas *et al.*, 2013, p. 8).

Segundo o Eixo III do Programa Assentamentos Verdes (PAV), a recuperação ambiental deve ocorrer mediante a inclusão produtiva e o desenvolvimento socioeconômico e ambiental de assentados e assentamentos, o fortalecimento da autonomia e emancipação de gêneros e da juventude, o etnodesenvolvimento, o acesso das comunidades tradicionais às políticas de produção, contribuindo com a reprodução do modo de vida rural e com a oferta de alimentos, produtos e serviços à sociedade, por meio da ampliação e qualificação do uso de sistemas de produção, do manejo florestal sustentável, de incentivos às iniciativas relevantes de geração de renda e do apoio às atividades culturais das comunidades dos assentamentos.

Essa visão de desenvolvimento rural fundamenta-se em uma abordagem agroecológica, que leva em consideração a complexidade dos agroecossistemas tradicionais, privilegiando o conhecimento dos povos da floresta e assegurando a sustentabilidade e a conservação dos recursos naturais (SANTIAGO, *et al.*, 2014, p. 228).

A agroecologia, a partir da consideração das complexidades regionais, busca conciliar os conhecimentos científicos com os das populações tradicionais na construção de técnicas agroecológicas.

Para Santiago *et al.* (2014, p. 229), “a agroecologia se apresenta como uma matriz disciplinar integradora, totalizante, holística, capaz de apreender e aplicar conhecimentos

gerados em diferentes disciplinas científicas”. Pretende mudar a ênfase convencional das ciências agrárias, destacando em sua definição a importância de componentes como a biodiversidade ecológica e sociocultural (CAPORAL; COSTABEBER, 2004, p. 57).

Na Amazônia, a agroecologia vem ao encontro do fortalecimento e promoção da agricultura familiar, constituindo medida essencial ao desenvolvimento rural sustentável, que leva em consideração as características particulares da região. Isso porque os agricultores familiares dispõem de uma identidade de tradição, de espírito comunitário, onde todos estão perto e pensam da mesma maneira, havendo um etnoconhecimento que os reúne. Explicam Santiago *et al.* (2014, p. 230):

Portanto, a agroecologia corresponde ao desafio de encontrar estratégias que permitam entender a natureza da agricultura como uma coevolução entre cultura e ambiente natural desde uma perspectiva histórica, para assim manter ou recuperar, conforme o estado do agroecossistema em questão, o equilíbrio original. Assim, a agroecologia não pretende eliminar a intervenção humana nos ecossistemas, e sim entender a complexidade inerente. **Dessa forma a agroecologia é de fundamental importância para a agricultura amazônica, pois procura resgatar a complexidade presente nos agrossistemas tradicionais restaurando o saber fazer dos povos da floresta permeados por novas técnicas agroecológicas, possibilitando a sustentabilidade das unidades produtivas e a conservação dos recursos naturais** (g.n.).

O associativismo das comunidades funciona como ferramenta de implementação da agroecologia e fortalecimento da agricultura familiar. Conforme Santiago *et al.* (2014, p. 234), “as organizações sociais, além de terem como objetivo ajudar as relações pessoais, também ajudam o agricultor familiar na sua maneira de organização, de produção”. A reunião dos agricultores familiares permite a superação de entraves e a construção de uma assistência técnica diferenciada, preocupada com a complexidade e as peculiaridades regionais.

Desse modo, tanto a regularização ambiental junto ao CAR como a recuperação ambiental dos assentamentos rurais através do desenvolvimento socioeconômico e ambiental de assentados e assentamentos são medidas fundamentais para o combate do desmatamento da floresta amazônica, constituindo elementos estruturantes de um modelo próprio de Reforma Agrária para a região amazônica.

3.4.4 Assistência técnica diferenciada

A partir da necessidade de recuperação ambiental dos assentamentos rurais, com o desenvolvimento socioeconômico e ambiental de assentados e assentamentos, preocupado com o modo de vida rural e o apoio às atividades culturais das comunidades, não é possível conceber uma assistência técnica planejada, isto é, igual em todas as regiões do país. A

Reforma Agrária na Amazônia exige, como consequência de um modelo próprio que ela cobra, a implementação de uma assistência técnica diferenciada.

É preciso fomentar a valorização dos ativos ambientais e a promoção de atividades sustentáveis, melhorar a assistência técnica e a infraestrutura nos assentamentos rurais, a fim de fixar definitivamente o beneficiário da Reforma Agrária em seu lote de terra e impedir o desmatamento, sendo certo que não adianta assegurar o acesso à terra rural, se não existem instrumentos, compatíveis com a realidade amazônica, para gerar renda em favor do trabalhador rural.

Essa conclusão fica demonstrada na pesquisa do IPAM junto ao INCRA, que identificou, entre os principais fatores indiretos responsáveis pelo desmatamento, a insuficiência de assistência técnica e extensão rural (ALENCAR *et al*, 2016, p. 67). Para superar esse problema, o poder público necessita investir mais em uma assistência técnica diferenciada, atenta às peculiaridades da região amazônica, fomentando a utilização responsável de seus recursos naturais.

A distância dos assentamentos rurais dos centros urbanos, os problemas de escoamento da produção, a dificuldade de acesso ao crédito rural e a vocação produtiva da terra, voltada principalmente para o extrativismo e o manejo sustentável, são algumas das circunstâncias que demonstram a importância de uma assistência técnica própria para a Amazônia, que não se identificam em outras regiões do país e precisam ser consideradas na promoção da Reforma Agrária Integral.

A assistência técnica diferenciada justifica-se na necessidade de valorização do conhecimento tradicional dentro dos agrossistemas para alcançar-se o desenvolvimento rural sustentável, o que sintetiza também uma abordagem agroecológica das técnicas agrícolas. Com isso, é inegável a interferência da agroecologia nas políticas públicas de assistência técnica e extensão rural, a superar o modelo convencional.

Nesse sentido, Caporal e Costabeber (2014, p. 58) conceituam, a partir do pensamento agroecológico, a extensão rural como:

um processo de intervenção de caráter educativo e transformador, baseado em metodologias de investigação-ação participante, **que permitam o desenvolvimento de uma prática social mediante a qual os sujeitos do processo buscam a construção e sistematização de conhecimentos que os leve a incidir conscientemente sobre a realidade**, com o objetivo de alcançar um modelo de desenvolvimento socialmente equitativo e ambientalmente sustentável, adotando os princípios teóricos da Agroecologia como critério para o desenvolvimento e seleção das soluções mais adequadas e **compatíveis com as condições específicas de cada agroecossistema e do sistema cultural das pessoas implicadas em seu manejo** (g. n.).

A abordagem agroecológica tem como objetivos facilitar a comunicação e intercâmbio mútuo, com informações, aprendizagem e inovação tecnológica, promover o “empoderamento”, a autogestão dos sujeitos sociais envolvidos, além de contribuir para a criação e fortalecimento de políticas públicas para a agricultura familiar, direcionadas a sustentabilidade social, econômica, política, cultural no contexto das comunidades amazônicas (SANTIAGO *et al.*, 2014, p. 248).

A agroecologia oferece requisitos necessários a uma ação extensiva mais compatível com a realidade dos beneficiários (CAPORAL; COSTABEBER, 2004, p. 59), o que justifica a implementação de uma assistência técnica e extensão rural diferenciadas a partir das características da realidade local, sobretudo na região amazônica, então marcada por sua singularidade.

A preservação da floresta e a redução do desmatamento nos assentamentos rurais pressupõe um serviço de assistência técnica diferenciado, inclusivo e integrado à realidade amazônica (ALENCAR *et al.*, 2016, p. 83), estabelecendo-se com isso um modelo específico para a Amazônia, onde não se compatibilizam as mesmas medidas de assistência pensadas e adotadas no restante do País.

3.4.5 Monitoramento e fiscalização

A fim de otimizar a preservação florestal nos assentamentos, é preciso investir no monitoramento e fiscalização das áreas de assentamento rural, com a utilização dos meios e instrumentos de análise disponíveis, em especial dos dados de georreferenciamento fornecidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), através do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), que permite acompanhar em tempo real a evolução do desmatamento.

Com isso, será possível prevenir e evitar o avanço de ilícitos ambientais por meio de visitas e vistorias ambientais em assentamentos, termos de compromisso ambiental e de ações exemplares de retomada de parcelas motivadas por eventual descumprimento de cláusulas ambientais; analisar causas, tendências e propor atividades para evitar o desmatamento ilegal; e supervisionar, reorientar e propiciar as condições para a execução das atividades programadas.

O monitoramento e fiscalização são medidas importantes mesmo em assentamentos rurais ambientalmente diferenciados. Não custa lembrar a denúncia do Greenpeace, no Relatório “Assentamentos de papel, madeira de lei”, sobre o envolvimento de madeireiros

com a criação de Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) em Santarém, Pará, onde mediante a troca de favores ocorria a venda ilegal de madeira (GREENPEACE, 2007, p. 4).

A grande dimensão e importância da região amazônica impõem o constante monitoramento dos alertas de desmatamento, o que vem sendo realizado pelo INCRA e por instituições privadas mediante dados de georreferenciamento. O IMAZON, por exemplo, divulga mensalmente boletim a partir do Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD).

Portanto, não há como conceber um modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia sem considerar a necessidade de manter o acompanhamento das áreas verdes existentes nos assentamentos rurais, identificando e coibindo novos desmatamentos. Cuida-se de instrumentos próprios de monitoramento e fiscalização, em consonância com a realidade amazônica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Agrária constitui um conjunto de medidas que busca promover a melhor distribuição da terra no interesse de concretizar o princípio da justiça social. Trata-se de um processo de revolução e reestruturação do campo, com o rompimento do paradigma fundiário anterior que não atende mais ao desenvolvimento socioeconômico pretendido para o país.

Para isso, a Reforma Agrária não pode ser resumida a uma política de mera destinação de lotes de terra. Deve ser ela integral, isto quer dizer, integrada a outros temas que circundam a questão agrária, procurando uma solução efetiva à situação dos assentados e suas famílias. Um desses temas é a proteção do meio ambiente e a utilização sustentável dos recursos naturais.

A história de ocupação da Amazônia e os relatórios de monitoramento por dados georreferenciados das áreas desmatadas nos assentamentos rurais demonstram a difícil relação entre a Política Nacional de Reforma Agrária e a proteção do meio ambiente, a qual muitas vezes é postergada pelas necessidades sociais dos trabalhadores rurais e pelo discurso apaixonado que envolve o acesso à terra rural.

Esse conflito, porém, resolve-se com a prevalência do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, estando a Reforma Agrária a ele vinculado.

O Direito Agrário cobra hoje uma visão interdisciplinar e transversal que impõe a transformação de seus institutos. A atividade agrária deve exercer outras funções que não apenas a produção de alimentos, preocupando-se também com a utilização responsável dos recursos naturais, o que se chama multifuncionalidade da agricultura.

De igual modo, a função ambiental da propriedade rural e a noção de Reforma Agrária Integral fundamentam a vinculação da Reforma Agrária à proteção do meio ambiente.

O direito de propriedade não é absoluto, cabendo condicionar os poderes do proprietário aos interesses da sociedade, entre eles a tutela ambiental. Além disso, não é possível falar em uma verdadeira Reforma Agrária, sem considerar a proteção do meio ambiente em que deve ser implementada, em um viés integrador e abrangente do desenvolvimento rural pretendido.

Tais premissas jurídicas, associadas ao exame da situação atual dos projetos de assentamento rural, confirmam a existência de um modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia.

A criação dos assentamentos ambientalmente diferenciados - a saber, o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e o

Projeto de Assentamento Florestal (PAF) - e o êxito na diminuição do nível de desmatamento em relação aos assentamentos convencionais, baseados exclusivamente na distribuição de terra e colonização, demonstram a necessidade de dar tratamento diferenciado à questão agrária na região amazônica.

O estudo das causas diretas e indiretas do desmatamento e dos desafios enfrentados pelos assentamentos rurais na Amazônia provam que a Política Nacional de Reforma Agrária não pode ser planejada em todo o país. Aliás, entre as superintendências regionais do INCRA na Amazônia Legal, o nível de desmatamento não é o mesmo, apontando a existência de perfis diferentes.

Na definição da estrutura e objetivos da Política Nacional de Reforma Agrária, vinculada que está ao direito fundamental ao meio ambiente, não podem ser desconsideradas as características locais, os recursos naturais existentes, a vocação produtiva da terra e as populações ali residentes.

A instituição pelo INCRA do Plano de Ação Ambiental 2008/2011 e do Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia (PPCADI-Amazônia), denominado Programa Assentamentos Verdes (PAV), com a fixação de metas e diretrizes para o combate do desmatamento nos projetos de assentamento, confirmam a necessidade e existência de um modelo específico de Reforma Agrária para a Amazônia.

As medidas de combate ao desmatamento nos assentamentos rurais podem ser identificadas a partir dos elementos que estruturam esse modelo próprio de Reforma Agrária, quais sejam: a tipologia específica de projetos de assentamento; a exigência de licença ambiental prévia e de instalação e operação para os assentamentos; a regularização e recuperação ambientais; a assistência técnica diferenciada; e o monitoramento e fiscalização.

As especificidades da região amazônica, sua fragilidade, bioma e exuberância, evidenciadas nas análises da ordem jurídica e do cenário geopolítico, exigem um tratamento diferenciado, uma forma diferente de “fazer” a Reforma Agrária. O governo brasileiro deve buscar esforços para maximizar resultados, realizando assentamentos rurais na Amazônia que sejam sustentáveis e considerem as complexidades regionais e o conhecimento tradicional das populações locais.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Ane, *et al.* **Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia. Histórico, Tendências e Oportunidades.** Brasília: Instituto De Pesquisa Ambiental Da Amazônia – IPAM, 2016. Disponível em: < <http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2016/02/livro-ford-site.pdf>>. Acesso em: 16mar. 2016.
- ANDRADE, Diego. **Políticas Públicas: o que são e para que existem.** Disponível em: < <http://www.politize.com.br/politicas-publicas-o-que-sao/>>. Acesso em: 4 dez. 2016.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.
- AVARENGA, Octavio Mello. **Direito Agrário e Meio Ambiente na Constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1992.
- BARRETO, Paulo; PEREIRA, Ritaumaria; ARIMA, Eugênio. **A pecuário e o desmatamento na Amazônia na era das mudanças climáticas.** Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2008.
- BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Agrário. Volume 1 – Doutrina, Jurisprudência e Exercícios.** 7. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editora, 2012.
- BARROSO, Lucas Abreu. **Doctrina de Derecho Agrario en Brasil.** 2.ed. Curitiba: Juruá Editorial, 2016.
- BATISTA, Djalma. **O Complexo da Amazônia: Análise do processo de desenvolvimento.** 2.ed. Manaus: Editora Valer, Edua e Inpa, 2007.
- BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia.** *In:* Estudos Avançados da USP. vol. 19. n. 53. São Paulo. Jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.
- _____. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BRANDÃO JÚNIOR, Amintas, *et al.* **Situação do Desmatamento nos Assentamentos de Reforma Agrária no Estado do Pará.** Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), 2013.
- _____. **Ofício IMAZON n. 45/2012. Referência: Inquérito Civil Público n. 1.23.000.002382/2011-17.** Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), 2012. Disponível em: <http://IMAZON.org.br/PDFIMAZON/Portugues/outros/Sugestoes%20IMAZON_MP%20458.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcellos e. Função Ambiental. *In*: Grinover, Ada Pellegrini *et al.* (org.). **Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. Disponível em: <<http://www.jdsupra.com/legalnews/funo-ambiental-antonio-herman-benjam-52164/>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

BERGAMASCO, Sônia Maria; NOBER, Luiz Antônio Cabello. **O que são assentamentos rurais?** São Paulo: Brasiliense, 1996.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. **Reforma Agrária e Política Agrícola**. Disponível em: <<http://www.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/download/226/206>>. Acesso em: 6 jul. 2016.

BOULDING, Keneth. *The Economics of Coming Space-ship Earth*. Em: *Environment Quality in a Growing Economy*. Baltimore, John Hopkins, 1966. Disponível em: <http://arachnid.biosci.utexas.edu/courses/THOC/Readings/Boulding_SpaceShipEarth.pdf> Acesso em: 8 jun. 2016.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5547/DF**. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. Rel. Ministro Edison Fachin. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5000512>>. Acesso em: 27set. 2016.

_____. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acessado em 31 maio 2016.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Presidência da República, Rio de Janeiro, 1946.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Presidência da República, Brasília, 1967.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Brasília, 1988.

_____. **Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985**. Presidência da República, Brasília, 1985.

_____. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Presidência da República, Brasília, 1964.

_____. **Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966**. Presidência da República, Brasília, 1966.

_____. **Lei 5.173, de 26 de outubro de 1966**. Presidência da República, Brasília, 1966.

_____. **Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Presidência da República, Brasília, 1993.

_____. **Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993.** Presidência da República, Brasília, 1993.

_____. **Lei Complementar n. 88, de 23 de dezembro de 1996.** Presidência da República, Brasília, 1996.

_____. **Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009.** Presidência da República, Brasília, 2009.

_____. **Lei n. 12.188, de 11 de janeiro de 2010.** Presidência da República, Brasília, 2010.

_____. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Presidência da República, Brasília, 2012.

_____. **Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016.** Presidência da República, Brasília, 2016.

_____. **Pronunciamento feito pelo Presidente Médici, encerrando a reunião do Conselho Deliberativo da SUDENE, em Recife, em 06 de junho de 1970.** Presidência da República, Brasília, 1970. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1970/15/view>. Acesso em: 30 maio 2016.

_____, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Portaria MDA n. 20, de 8 de abril de 2009.** Diário Oficial da União n. 68, de 9 de abril de 2009. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiq3J-x0-nPAhUFQ5AKHSzyCi8QFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.incra.gov.br%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fregimento_interno.pdf&usg=AFQjCNHxmXcCstLslfDDJThjqAvq-SHNxA&sig2=tn-EhmjOVAZnzLnQJwsX-g. Acesso em: 20 out. 2016.

_____, Ministério Público Federal - MPF. **Petição Inicial da Ação Civil Pública n. 011363-02.2012.4.01.3200, ajuizada na Justiça Federal do Amazonas.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-aponta-o-incra-como-o-maior-desmatador-da-amazonia>>. Acesso em: 27 set. 2016.

_____._____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Termo de compromisso.** Brasília, ago. 2013. Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2013/arquivos/Termo%20de%20Compromisso%20-%20INCRA.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

_____. Ministério do Meio Ambiente - MMA. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural - CAR. **Instrução Normativa MMA n. 2, de 6 de maio de 2014.** Disponível em: http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf>. Acesso em: out. 2016.

_____. _____. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária, e dá outras providências. **Resolução CONAMA n. 458, de 16 de julho de 2013**. Diário Oficial da União n. 137, de 18 de julho de 2013, Seção I, pág. 73. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/CONAMA/res/res13/Resol458.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. _____. Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, e dá outras providências. **Resolução CONAMA n. 387, de 27 de dezembro de 2006**. Diário Oficial da União de 29 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/CONAMA/res/res06/res38706.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. _____. Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. **Resolução CONAMA n. 289, de 25 de outubro de 2001**. Diário Oficial da União n. 243, de 21 de dezembro de 2001, pág. 310. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/CONAMA/legiabre.cfm?codlegi=286>>. Acesso em: 3 jul. 2016. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa INCRA n. 15, de 30 de março de 2004**. In: Coletânea de legislação para o Licenciamento Ambiental: Assentamentos de Reforma Agrária – volume 2. Brasília: MMA, 2006.

_____. _____. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural – CAR. **Instrução Normativa n. 2/MMA, de 06 de maio de 2014**. Disponível em: <http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf>. Acesso em: 2 set. 2016.

_____. _____. Licenciamento Ambiental em Projetos de Assentamentos do INCRA. **Nota Técnica n. 47/2013/DRS/SEDR/MMA, de 5 de abril de 2013**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/CONAMA/processos/CC94B675/NT47_LICENCIAMENTO_AMBIENTAL.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. _____. **Portaria Interministerial MDA/MMA n. 13/2002**. Em: Coletânea de legislação para o Licenciamento Ambiental: Assentamentos de Reforma Agrária – volume 2. Brasília: MMA, 2006.

_____. _____. **Portaria MEPF n. 88, de 6 de outubro de 1999**. Diário Oficial da União de 7 de outubro de 1999. Em: Coletânea de legislação para o Licenciamento Ambiental: Assentamentos de Reforma Agrária – volume 2. Brasília: MMA, 2006.

CALADINO, Danielle, *et al.* **Contribuição dos assentamentos rurais no desmatamento da Amazônia: um olhar sobre o Estado do Pará.** *In:* Desenvolvimento e Meio Ambiente. v. 26, p. 1610170, jul./dez. 2012. Editora UFPR.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional.** *In:* Revista de Estudos Politécnicos. v. 8, n. 13, 2010.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. **Agroecologia e Extensão Rural: Contribuições para a Promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável.** Porto Alegre: 2004. Disponível em:

<http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/agroecologia%20e%20extensao%20rural%20contribuicoes%20para%20a%20promocao%20de%20desenvolvimento%20rural%20sustentavel.pdf> Acesso em: 8 dez. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 21. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CASTRO, Edna. **Expansão da Fronteira, Megaprojetos de Infraestrutura e Integração Sul-americana.** *In:* Amazônia: sociedade, fronteiras e políticas. Caderno CRH, Salvador, v. 25, jan./abr. 2012.

_____. **Introdução.** *In:* Amazônia: sociedade, fronteiras e políticas. Caderno CRH, Salvador, v. 25, jan./abr. 2012.

CORREDOR, Román J. Duque. **Derecho Agrario, Desarrollo Sustentable y la Reforma Agraria.** *In:* Revista de Direito Agrário. v. 17 e 18. Brasília: Associação Brasileira de Direito Agrário, 2001. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/romanjdc.htm>>. Acesso em: out. 2016.

COSTA, Larissa de Oliveira. **Princípio da Preservação dos recursos naturais na unidade fundiária.** *In:* Fundamentos Constitucionais de Direito Agrário. Estudos em homenagem a Benedito Ferreira Marques. São Paulo: SRS Editora, 2010.

DALGEAN, João. **Gestão Ambiental nos Projetos de Assentamento.** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), 2010. Disponível em:

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=0ahUKEwiOnfTq3uTPAhVEj5AKHUYJBxYQFgg_MAY&url=http%3A%2F%2Fwww.cnasi.org.br%2Fimages%2Fppt%2Fgestao-ambiental-nos-projetos-de-assentamento_2.ppt&usq=AFQjCNEQAY-7jrqMVi6I1FxvoPFVq6-4Dw&sig2=26dC_6kD-0VEKaTGv3Y-Gw&bvm=bv.135974163,d.Y2I>. Acesso em: out. 2016.

- DIAS, Flávia. **Terra Legal já emitiu 26,5 mil títulos rurais**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/terra-legal-ja-emitiu-265-mil-t%C3%ADtulos-rurais>>. Acesso em: 15 dez. 2016.
- FAO, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **A reforma agrária no século XXI: não basta distribuir terras**. Divulgação em Brasília, 13 de abril de 2008. Disponível em <https://www.fao.org.br/download/cr_imprensa8.pdf>. Acesso em 5 jun. 2016.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 5.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.
- FIORILLO. Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FONSECA, Antônio, *et al.* **Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (agosto de 2016)**. Disponível em: <<http://amazonia.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-agosto-de-2016-sad/>>. Acesso em: 10 out 2016. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), 2016.
- GOMES, Carlos Amado. **Sustentabilidade Ambiental: missão impossível?** *In*: I Congresso de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Palmas, Brasil, realizado nos dias 29 e 30 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/palmas-sustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2016.
- GUILLAUMIN, Anne, *et al.* **Demandes de la société et multifonctionnalité de l'agriculture : attitudes et pratiques des agriculteurs**. *In*: Courrier de l'environnement de l'INRA, 2008. v. 56. Disponível em: <<http://www7.inra.fr/dpenv/pdf/guillauminc56.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2016.
- GÚZMAN, Eduardo Sevilla. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Disponível em: <<http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/recursos/AgrobCap4ID-1B89GA0bdo.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2016.
- HERRERO, Thaís. **Como deve ser o novo plano de reforma agrária do Brasil?** *In*: Revista Época, 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/amazonia/noticia/2015/07/como-deve-ser-o-novo-plano-de-reforma-agraria-do-brasil.html>>. Acesso em: 21 ago. 2016.
- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Assentamentos Verdes n. 01**. Brasília, dez. 2012.
- _____. **Assentamentos Verdes n. 02**. Brasília, ago. 2013.

_____. **Assentamentos Verdes n. 03**. Brasília, ago. 2014.

_____. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília: INCRA, 2004. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf>. Acessado em: 5 jun. 2016.

_____. **Assentamentos**. Disponível em: <<http://www.INCRA.gov.br/assentamento>>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. **Criação de assentamentos**. Disponível em:

<<http://www.INCRA.gov.br/assentamentoscriacao>>. Acesso em: 15 set. 2016b.

_____. Dispõe sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamento de Reforma Agrária. **Norma de Execução INCRA n. 69, de 12 de março de 2008**. Diário Oficial da União n. 50, de 13 de março de 2008, Seção I, pág. 73. Disponível em: <http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/atos-internos/normas/ne_69_120308.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. Dá nova redação aos dispositivos da Norma de Execução DT n. 69, de 12 de março de 2008, relacionados aos procedimentos e peças técnicas dos processos administrativos de criação de projetos de Reforma Agrária. **Norma de Execução INCRA n. 87, de 26 de novembro de 2009**. Diário Oficial da União n. 227, de 27 de novembro de 2009, Seção I, pág. 179. Disponível em:

<http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/atos-internos/normas/ne_87_2009_da_nova_redacao_ne_69_2008.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. Dispõe sobre a aprovação de modelos de contrato de concessão de direito real de uso para os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados – Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE, Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS e Projeto de Assentamento Florestal - PAF. **Norma de Execução INCRA n. 93, de 19 de julho de 2010**. Diário Oficial da União n. 138, de 21 de julho de 2010, Seção I, pág. 131. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/atos-internos/normas/ne_93_dd.pdf>. Acesso em: out. 2016.

_____. **Plano de Ação Ambiental**. Brasília, dez. 2008. Disponível em:

<http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/plano_acao_ambiental_v11dez2008.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2016.

_____. **Portaria INCRA/P/n. 627, de 30 de setembro de 1987**. Disponível em: <http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/uploads/institucionall/legislacao--/portarias/portarias-de-1987/portaria_INCRA_p627_300787.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. **Portaria INCRA/P n. 307, de 22 de novembro de 1995**. Disponível em:

<<http://www.cpisp.org.br/htm/leis/fed4.htm>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. **Portaria INCRA/P n. 268, de 23 de outubro de 1996.** Diário Oficial da União n. 208, de 25 de outubro de 1996, Seção I, pág. 21903. Disponível em:

<http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-1996/portaria_INCRA_p268_231096.pdf> Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. **Portaria INCRA/P n. 477, de 4 de novembro de 1999.** Disponível em:

<http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-1999/portaria_INCRA_p477_041199.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. **Portaria INCRA n. 215, de 6 de junho de 2006.** Diário Oficial da União n. 108, de 6 de junho de 2006, Seção I, pág. 70. Disponível em: <

http://www.INCRA.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-2006/portarian215_070606_metodcriapaf.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2016.

_____. BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **Na luta pela Reforma Agrária: INCRA 45 anos.** Maria Lúcia de Oliveira Falcón, Gustavo Souza de Noronha, Pedro Bruzzi Lion, João Augusto Scaramella Silva (org.). 1.ed. Brasília: MDA/INCRA, 2015.

_____. _____. **Portaria n. 716, de 22 de novembro de 2012.** Diário Oficial da União n. 229, de 28 de novembro de 2012, Seção I, pág. 84. Disponível em:

<http://www.editoramagister.com/legis_24003429_PORTARIA_N_716_DE_27_DE_NOVE_MBRO_DE_2012.aspx>. Acesso em: 17 ago. 2016.

IPAM, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **Pecuária Intensiva: Novo Paradigma de Produção da Amazônia.** [filme-vídeo]. Disponível em <https://youtu.be/uaifh-CJkE>. Acesso em: 28 jun. 2016. Brasil, IPAM, 2014.

JACOB, Anael Aymoré; SILVA, Marcelo Afonso. **Terra Legal Amazônia.** Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Palma_de_oleo/3RO/Apresentação%20Terra%20Legal%20-%20Polo%20Oleo%20de%20Palma.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

GREENPEACE. **Assentamentos de papel, madeira de lei: relatório-denúncia.** Relatório-denúncia - Parceria entre Incra e madeireiros ameaça a Amazônia. 2007. Disponível em:

<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Documentos/greenpeacebr_070821_amazonia_relatorio_assentamentos_in-cra_port_v2/>. Acesso em: out. 2016.

LIRA, Sandro Haoxovell de, *et al.* **Sustentabilidade e Territorialidade: dilemas, desafios e possibilidades de vida para as populações rurais amazônicas.** *In:* Território e Territorialidade na Amazônia: formas de sociabilidades e participação política. Organizado

por Antonio Carlos Witkoshki; Therezinha de J. P. Fraxe e Kátia Viana Cavalcante. Manaus: Editora Valer, 2014.

LE TOURNEAU, François-Michel; BURSZTYN, Marcel. **Assentamentos Rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental**. In: Ambiente & Sociedade. v. XIII. n. 1. jan-jun. 2010. Disponível em: <

<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n1/v13n1a08.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

MARCIAL, Alberto Ballarin. **Principios Generales de La Reforma Agraria Integral**.

Disponível em:

<http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_reas%2Fr052_06.pdf>.

Acesso em: 9 jul. 2016.

MATTOS NETO, Antônio José de. **Estado de Direito Agroambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIGUEL NETO, Sulaiman. **Questão Agrária: doutrina, legislação e jurisprudência**. 1.ed. Campinas: Bookseller, 1997.

NASCIMENTO, Isaura. **Globalização Ambiental: organizações não governamentais e redes na Amazônia**. 1.ed. Manaus: Valer, 2014.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf>. Acesso em: 16mar. 2015.

OPITZ, Osvaldo; OPITZ, Silvia C. B. **Curso Completo de Direito Agrário**. 2.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

PASQUIS, Richard, *et al.* **“Reforma Agrária” na Amazônia: balanço e perspectivas**. In: Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 22, n. 1, jan./abr. 2005. Disponível em:

<<https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8689>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **Atividade Agrária. Conceito Clássico. Conceito Moderno de Antonio Carrozza**. In: Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 94, p. 35-43, 1999. Disponível em: <

<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67431/70041>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

RAPAZZO, Alexandre; POLASTRI, Tatiana. **Nas terras do bem virá** [filme-vídeo].

Produção de Tatiana Polastri, direção de Alexandre Rampazzo. Brasil, Varal Filmes, 2007.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

SANTIAGO, Lima Jozane, *et al.* **Organização Social e Associativismo: a aplicabilidade de políticas públicas no Território Rural de Manaus e entorno na perspectiva**

agroecológica. *In:* Território e Territorialidade na Amazônia: formas de sociabilidades e participação política. Organizado por Antonio Carlos Witkoshki; Therezinha de J. P. Fraxe e Kátia Viana Cavalcante. Manaus: Editora Valer, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____; _____. **Direito Constitucional Ambiental: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____; _____. **Direito Ambiental: Introdução, Fundamentos e Teoria Geral.** São Paulo: Saraiva, 2014a.

_____; _____. **Princípios do Direito Ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2014b.

SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária?** 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** *In:* Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez., 2006.

TRENTINI, Flavia. **Teoria Geral do Direito Agrário Contemporâneo.** São Paulo: Editora Atlas, 2012.

WALTER, Robert, *et al.* **A Expansão da Agricultura Intensiva e Pecuária na Amazônia Brasileira.** Tradução de Ivani Pereira. *In:* Amazonia and Global Change. Washington, D.C., USA: American Geophysical Union, 2009. Disponível em:

<https://daac.ornl.gov/LBA/lbaconferencia/amazonia_global_change/5_A%20Expansao_Agricultura_Walker.pdf>. Acesso em: 28jun. 2016.

ZELEDON, Ricardo Zeledón. **Derecho Agrario contemporáneo y Derecho Agrario AAA (agricultura, ambiente y alimentación).** *In:* X Congresso da União Mundial de Agraristas Universitários (UMAU), 2009. Disponível em:

<http://www.pa.gob.mx/publica/rev_40/AN%C3%81LISIS/Ricardo%20Zeled%C3%B3n%20Zeled%C3%B3n.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016.

_____. **Desarrollo sostenible y Derecho Agrario.** *In:* XI Congresso Agrônômico Nacional, Julho 1999, São José da Costa Rica. Disponível em:

<http://www.mag.go.cr/rev_agr/v23n02_215.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.