

A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DE ASSENTAMENTOS RURAIS PARA ATENDER A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA¹

THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF RURAL SETTLEMENTS TO ACHIEVE THE ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN THE AMAZON REGION

Jorge Luís Nascimento Soares

Perito Federal Agrário do INCRA-PARÁ SR 01

jorgeincra@yahoo.com.br

Resumo: O presente artigo tem por objetivo apresentar proposta de organização interno de assentamentos rurais na Amazônia, para atender a legislação ambiental e aos interesses do desenvolvimento rural sustentável. O estudo foi motivado pelo expressivo número de projetos implantados na Região Amazônica, com o estigma de insustentabilidade, contrapondo ao volume de recursos e instrumentos de valorização da política de reforma agrária do Governo Federal. Acredita-se que esta dicotomia pode estar relacionada com a inexistência de um formato organizativo ajustado às peculiaridades regionais. Discute-se o parcelamento da Fazenda São Pedro em Tailândia (PA), com proposta de criação de Projeto de Assentamento. O estudo revela a importância em definir uma área máxima ideal para os projetos na região amazônica, que permita qualidade na gestão das políticas públicas, e que o desenho do projeto contemple os setores ambientais, produtivos e administrativos.

Palavras-chave: Região Amazônica. Reforma Agrária. Organização Territorial. Assentamento Rural. Sustentabilidade.

Abstract: The present article focuses a proposal of a territorial organization of rural settlements in the Amazon Region, to achieve the environment legislation and the sustainable rural development interests. The study was motivated by the expressive number of rural settlement projects established in the Amazon Region that received the stigma of unsustainability, in opposition to the volume of resources and valuation instruments of the agrarian reform policy of the Federal Government. It is believed that this dichotomy might be related to the inexistence of an appropriate organization format to be adjusted to the regional peculiarities. It is discussed the splitting of the São Pedro Farm, at Tailândia, State of Pará, with a proposal of creating a Settlement Project. The study reveals the importance of defining the ideal maximum size area for the projects in the Amazon Region, to allow higher quality of the public policy administration and, at the same time, contemplating the sectors of environment, production and administration.

Keywords: Amazon Region. Agrarian Reform. Territorial Organization. Rural Settlement. Sustainability.

Introdução

O expressivo aporte financeiro nos assentamentos rurais na região amazônica não é garantia do cumprimento da legislação ambiental, e, por conseguinte, compromete a sustentabilidade do empreendimento. Esta situação pode ser agravada com a falta de planejamento na implantação dos Projetos de Assentamento (PA), notadamente na organização territorial das áreas, quando são definidos o posicionamento dos lotes agrícolas e da infra-estrutura. Quase sempre os procedimentos seguem modelos organizativos preexistentes, de difícil correção posterior. Logo, a nova ordem da paisagem nos assentamentos rurais deve ser definida na elaboração do anteprojeto de demarcação topográfica, depois de avaliadas as condições socioculturais e dos recursos naturais.

As modalidades especiais de PA's em áreas ocupadas por populações tradicionais (Ilhas, Várzeas, Cerrado, Quilombos...), ocorrem em ambientes cuja distribuição territorial das famílias, ajustada ao longo do tempo, assegura a sustentabilidade socioeconômica e ambiental local, e, portanto deve ser reconhecida nos casos de assentamentos rurais. Quando novas áreas são destinadas ao programa de Reforma Agrária, faz-se necessário rigor no planejamento das intervenções no meio físico que possibilite atender a legislação ambiental, por conseguinte aos interesses do desenvolvimento sustentável.

O presente estudo apresenta proposta para o parcelamento de assentamentos rurais na região amazônica, com o propósito de minorar os impactos ambientais, reduzir os custos de implantação e garantir a satisfação das famílias assentadas.

Contextualização

Nas discussões cuja temática é a desenvolvimento sustentável dos projetos de reforma agrária, fica evidente o embasamento teórico, porém, demonstram não reconhecer a importância do planejamento das ações de implantação na insustentabilidade de muitos assentamentos. As políticas públicas de assistência técnica, social e de infra-estrutura ao incidirem em projetos de assentamentos mal planejados, têm os resultados comprometidos. Este quadro torna os beneficiários relutantes aos

apelos alternativos de desenvolvimento em favor da assistência imediata, o que sustenta a posição de Leite (2006), quando afirma: “vale ressaltar que, na maioria das situações, mesmo naquelas precárias, a situação das famílias no momento anterior à entrada no projeto de assentamento era ainda pior”. (LEITE, 2006, p. 154).

Esta posição demonstra entendimento fundamentado, exclusivamente, na valorização social e econômica imediata das famílias assentadas, e desta forma, não deve ser considerada nas proposições de interesse do desenvolvimento rural sustentável.

Nos projetos de assentamento em que o meio físico não é fator considerado na distribuição espacial da infra-estrutura e benfeitorias, é usual deparar com investimentos elevados e ineficazes, a exemplo de extensas áreas desmatadas para a construção de estradas vicinais com excessivas obras de arte (SOARES, 2007). Pode ocorrer de o assentamento das famílias incidir em solos muito arenosos ou alagadiços, em relevo desfavorável e até mesmo em áreas com cobertura florestal primária, o que é vetado pelo Código Florestal Brasileiro no seu artigo 37² (Imagem 1). Quando as políticas públicas de educação e de assistência técnica não apresentam resultados condizentes com os investimentos, as justificativas costumam ser atribuídas à precária condição da infra-estrutura do projeto, o que pode contribuir para o desinteresse local com a preservação dos recursos naturais.



Imagem 1 - Parcelamento em área de floresta no PA Vale do Bacaba em 1995. Fonte: Divisão Técnica da SR 01 INCRA PA.

A adequada inserção da variável ambiental nas ações de reforma agrária ainda é muito incipiente e tem habitado mais o campo do discurso do que o da prática (ARAÚJO, 2006, p.192). A agropecuária da grande maioria dos assentados está mais

voltada ao paradigma da “moderna” agricultura, não direcionada aos preceitos da agroecologia; os assentados, em sua maioria, conhecem a legislação ambiental no que se refere às Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, mas têm ocorrido muito desmatamento e exploração de madeira ilegalmente; por vezes as instituições de assistência técnica estão sendo remuneradas, mas sem estarem prestando um serviço adequado; via de regra a situação econômica da maioria dos assentados é insatisfatória, o que gera pressão sobre os recursos naturais e compromete a viabilidade econômica da Política de Reforma Agrária; a maioria dos projetos antigos ainda permanece sem a licença ambiental, como também a maior parte dos assentamentos criados após a Resolução CONAMA 289 não foram licenciados³

Mesmo com a marcada presença do Governo Federal nos projetos de assentamento, com medidas reparadoras da infra-estrutura e dos danos ambientais, ainda assim é usual a ineficácia das ações, o que pode ser atribuído a erros estruturais de difícil solução a exemplo do posicionamento inadequado de estradas e parcelas. Projetos de assentamento mal planejados favorecem o extrativismo predatório ao prover a área de infra-estrutura mesmo precária, mão-de-obra não qualificada e um “proprietário” cúmplice, condição facilmente observada nos projetos implantados nas décadas de 80 e 90 no Estado do Pará (Imagem 2). Esta condição pode ser a causadora do elevado passivo ambiental atribuído aos projetos de assentamentos de trabalhadores rurais na região, quando se constata que da área total de 582.755,00 ha com autorização de desmatamento para 116.551,00 ha foram desmatados 542.677,00 ha, contrariando a legislação ambiental (Tabela 1).

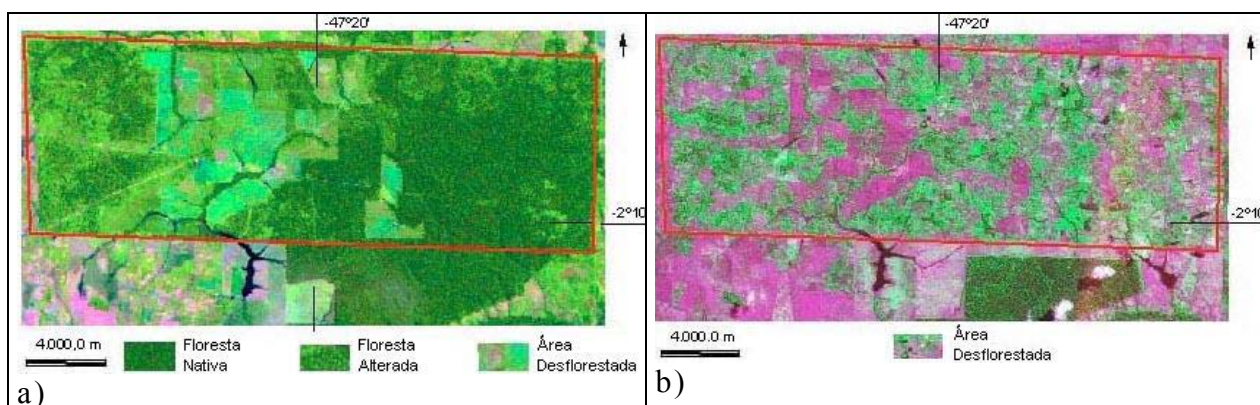


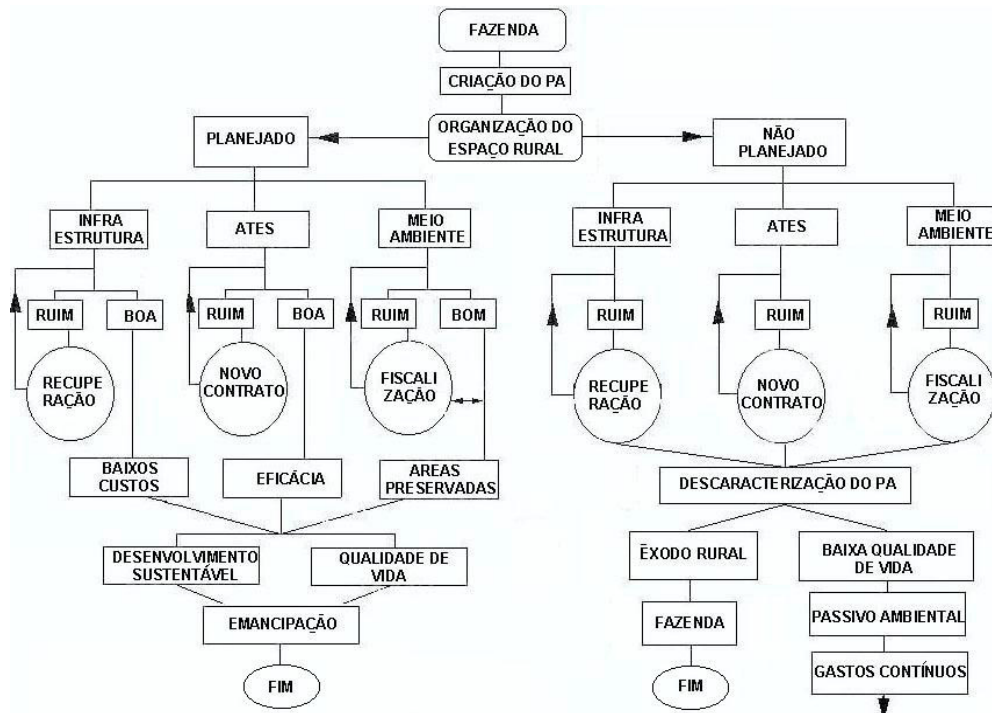
Tabela 1 - Alteração da cobertura florestal primária em PA's tradicionais implantados nas décadas de 80 e 90 pela Superintendência Regional do INCRA/PARÁ SR 01.

Data de Criação	PA	Área Total	Reserva Legal	Desmatamento	Desmata- mento realizado	Passivo Ambiental*	
			obrigatória 80%	permitido 20%		ha	%
	un		ha				
1986	1	17.399	13.919	3.480	17.399	13.919	80
1987	4	30.047	24.037	6.010	29.895	23.885	79
1988	1	7.485	5.989	1.496	7.485	5.989	80
1992	5	27.577	22.061	5.516	27.249	21.733	79
1993	2	10.509	8.407	2.102	10.509	8.407	80
1994	2	104.364	83.491	20.873	90.172	69.299	66
1995	3	79.127	63.303	15.296	78.228	62.404	79
1996	3	91.477	73.181	18.296	90.188	71.892	78
1997	7	92.860	74.288	18.572	88.478	69.906	75
1998	11	118.702	94.962	23.740	99.866	76.126	64
1999	2	3.208	2.566	642	3.208	2.566	80
Total	41	582.755	466.204	116.551	542.677	426.126	73

Fonte: Divisão Técnica – Setores de Cartografia e de Implantação de projetos da SR 01 INCRA (PA) Imagem de Satélite LANDSAT5 TM.

*Passivo ambiental – neste caso refere-se à supressão da cobertura vegetal primária superior ao permitido na legislação ambiental.

A representação gráfica apresentada no fluxograma 1 sintetiza a tendência dos assentamentos rurais na região amazônica, em conformidade com o planejamento das intervenções no meio físico (SOARES; ESPINDOLA, 2008). As áreas submetidas a um planejamento adequado, ao permitir eficácia das políticas públicas, vislumbram a emancipação do projeto a curto ou médio prazo. No tocante aos assentamentos mal planejados ou sem o planejamento da infra-estrutura, quando as áreas não são transformadas em Fazendas por concentração de lotes, não há retorno dos recursos aplicados, e a sustentabilidade do projeto é comprometida.



Fluxograma 1 - Tendência dos Projetos de Assentamento de acordo com o planejamento das intervenções (SOARES; ESPINDOLA, 2008).

Para aproximar os grupos comunitários e favorecer a aplicação de políticas públicas nos assentamentos rurais, foi amplamente incentivada a inserção de agrovilas na organização espacial dos projetos. Apesar das vantagens de um ambiente comunitário, tem-se observado problemas relevantes surgidos com as habitações construídas em agrovilas: desvirtuamento da atividade produtiva, problemas de segurança nas áreas urbana e rural, crescimento desordenado da área urbana, dentre outros. A resistência cultural à modalidade coletiva de assentamentos rurais na região amazônica e os graves problemas resultantes de pontos urbanizados em agrovilas, motivam modelos alternativos de parcelamento de assentamentos rurais, na busca de um formato que favoreça a sintonia entre os recursos aplicados e os interesses dos atores envolvidos.

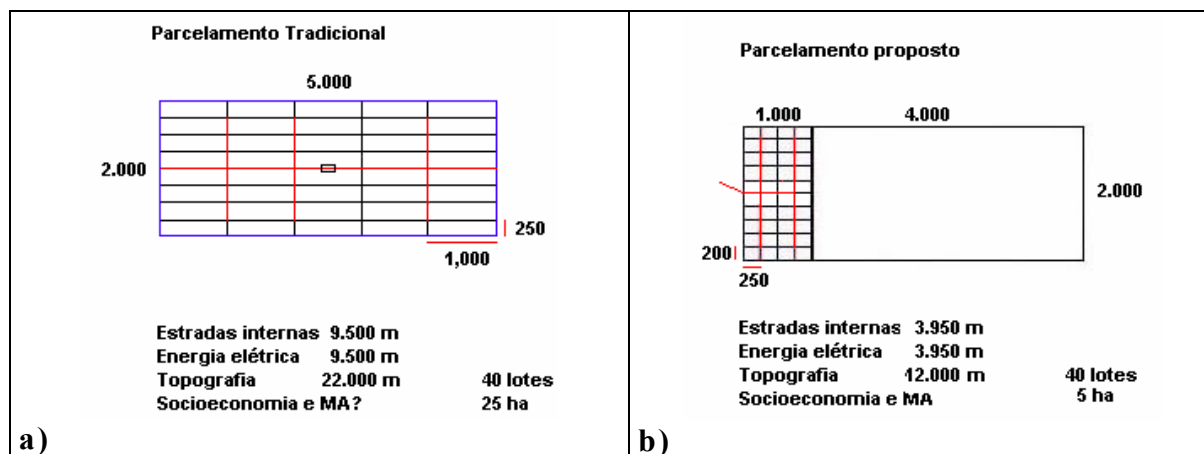
Metodologia de trabalho

A organização territorial dos Projetos de Assentamento deve integrar as iniciativas promotoras do Desenvolvimento Rural Sustentável. A geografia interna dos

assentamentos deve contemplar as modificações imediatas da paisagem (infra-estrutura e parcelamento) com visão de sustentabilidade. A resistência cultural à modalidade coletiva de assentamentos rurais na região amazônica e os graves problemas resultantes de pontos urbanizados em agrovilas, motivaram a presente proposta de organização interna das áreas, sustentada nas determinações para atender a Legislação Ambiental.

Ficou estabelecido que os PA's devem apresentar área máxima ideal para que as ações de desenvolvimento sejam efetivadas, o que deve ser definido a partir de observações socioeconômicas e ambientais da região. Para o estudo realizado ficou estabelecido para uma área inferior a 3.000,00 ha, que a organização interna do assentamento seria definida em núcleos administrativos e núcleos de produção, evitando-se a condição de agrovilas, parcelamento total da área em lotes individuais ou a modalidade coletiva de projeto. Os núcleos administrativos para abrigar a infra-estrutura social (saúde, educação, transporte), e os núcleos de produção contemplando as unidades produtivas (parcelas individuais) e a infra-estrutura de produção (terras férteis, assistência técnica, eletrificação e meio ambiente).

De acordo com o estudo, as habitações devem ser construídas nos lotes agrícolas e as agrovilas substituídas por núcleos administrativos, onde deve ser instalada a estrutura de apoio ao desenvolvimento do projeto. Trata-se de um ambiente favorável à construção de uma escola e um posto de saúde, estruturados, ambiente de recepção das instituições de apoio social e produtivo, bem como espaço para as instituições organizativas e de interesse religioso e cultural. Uma comparação entre formatos de parcelamentos praticados na região amazônica pode ser visualizada no desenho 1 quando se evidencia a redução dos gastos de implantação dos projetos e são definidas as áreas de interesse ambiental.



Desenho 1 - Parcelamento de 1.000,00 ha em parcelas de 25,00ha; a) parcelamento tradicional; b) parcelamento proposto.

O parcelamento em estudo pode ser exemplificado utilizando-se das informações da Fazenda São Pedro em Tailândia (PA) em fase de criação pelo INCRA (Imagem 3). As parcelas devem ser demarcadas nas áreas já alteradas pelo antigo proprietário, com redução dos custos de implantação e do impacto ambiental nos setores florestados. A redução da área das parcelas implica no aumento proporcional da gleba coletiva a ser preservada, sem prejuízo da atividade agrícola prevista nas parcelas. Para lotes de 50 ha a legislação ambiental admite, para a floresta amazônica, que sejam desmatados até 10 ha ou 20% da área total. Nesta proposta é possível a redução das áreas individuais, permanecendo a área útil de trabalho em 10 ha, com a diferença para atingir os 50ha fazendo parte da reserva legal coletiva nos setores florestados. Assim, para o futuro PA São Pedro, um lote demarcado com 23 ha manteria a atividade agrícola tradicional em 10 ha, sendo 13 ha preservados no lote como reserva legal individual e 27 ha, complemento para atingir os 50 ha, integrando a reserva coletiva para totalizar 80% de RL do projeto.



Imagem 3 - Fazenda São Pedro em Tailândia (PA)

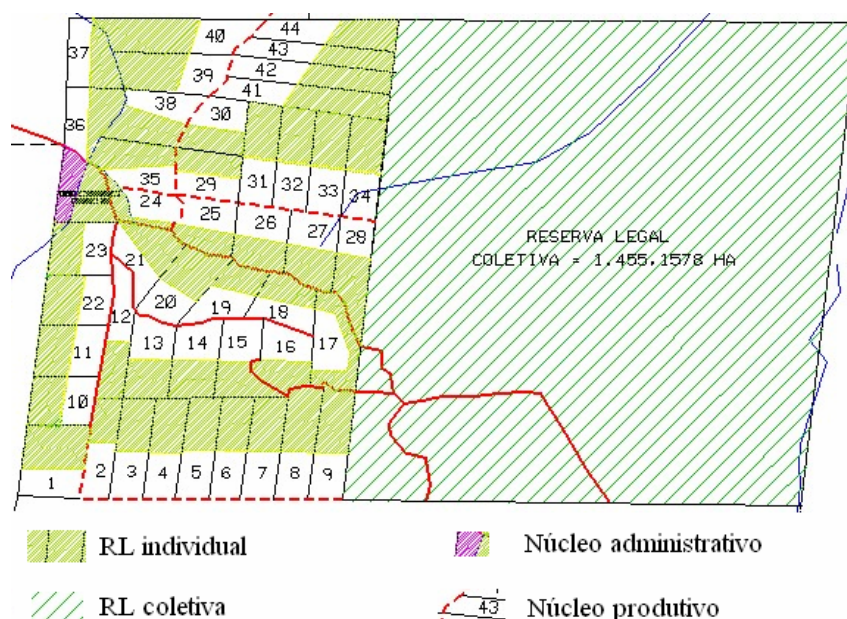
Para ambientes na região amazônica com características semelhantes ao encontrado na referida Fazenda, é possível propor o seguinte modelo organizativo com o propósito de atender a legislação ambiental, minorar os impactos ao meio ambiente e estabelecer as bases para o Desenvolvimento Rural Sustentável.

- a) Área total = 2.471,8256 ha
- b) APP = 77,00 ha
- c) Reserva Legal 80% de (a-b) = 1.915,8604 ha⁴
- d) Áreas inaproveitáveis (edificações e infra-estrutura) = 37,26 ha
- e) Área de uso alternativo do solo⁵ (a-b-c-d) = 441,7052 ha.

A capacidade de assentamento neste caso é de 44 parcelas em lotes individuais com área mínima de 10 ha e não superior a 50 ha. Desta forma será possível estabelecer uma área coletiva de Reserva Legal nos setores florestados, com frações de áreas de reserva nos lotes, correspondendo ao que exceder a área mínima de 10 ha, como representa o mapa 1. A área de Reserva Legal exigida corresponde ao somatório da área de reserva coletiva com as áreas de reserva nas parcelas. Neste formato são reduzidos os gastos de implantação do projeto, com a redução dos investimentos em infra-estrutura e ficam materializadas as áreas de interesse ambiental. O anteprojeto de demarcação topográfica realizado durante a elaboração do Relatório Agrônomo de Fiscalização (SOARES, 2008), contempla as áreas de Preservação Permanente e as áreas destinadas à Reserva Legal coletiva e individual. Para as áreas de Reserva Legal individual a serem definidas no lote, além do mapa de localização, deverá ser assinado documento

ratificando o compromisso do beneficiário na preservação da área, a exemplo do TCARL (Termo de Compromisso de Averbação de Reserva Legal) exigido pelo IBAMA para as áreas de dominialidade ainda indefinida.

A exploração econômica dos recursos naturais presentes na reserva coletiva deverá ser de usufruto comum, com rigor na participação equitativa dos benefícios entre as famílias. Com este propósito, os benefícios podem ser repartilhados em valores inversamente proporcionais à área de Reserva Legal presente nos lotes. Ou seja, as parcelas desprovidas de RL (parcelas demarcadas com 10 ha para o exemplo) devem ser beneficiadas com o valor máximo de rateio, enquanto aqueles com área total de RL inscrita no lote (no caso parcelas de 50 ha), não devem participar da divisão dos benefícios. A participação equitativa dos benefícios auferidos nas áreas coletivas favorece o entendimento local sobre a ocorrência de lotes demarcados com diferentes áreas no mesmo projeto.



Mapa 1 -. Anteprojeto de demarcação topográfica da Fazenda São Pedro (SOARES, 2008).

Limitações e alternativas

A pressão dos movimentos sociais para solução dos graves problemas no meio rural e a necessidade do Governo Federal em atingir metas numéricas, têm intensificado

a criação de projetos de assentamentos na região amazônica. A falta de planejamento das intervenções está evidenciada no número expressivo de projetos insustentáveis na região. No entanto, os procedimentos adotados para a criação e implantação dos novos projetos de assentamento, tradicionais, têm seguido o formato antigo, de resultados previsíveis. A alternativa neste caso, é que sejam planejadas as ações com medidas preventivas ao verificado nos projetos antigos, exigentes em infra-estrutura e em programas de recuperação ambiental.

Para cumprir a legislação ambiental nos Projetos de Assentamento na região amazônica, as áreas de Reserva Legal devem ser definidas, em sua totalidade ou parte destas, em áreas coletivas. O que se observa, freqüentemente, é que a RL é definida nas parcelas, e fica sob responsabilidade do assentado. Esta condição burocratiza o processo de averbação das áreas, o que remonta para o elevado passivo ambiental verificado na Reforma Agrária. A alternativa é proceder as intervenções na fase de criação dos assentamentos, quando ainda é possível a identificação de remanescentes de vegetação nativa a serem preservados, os lotes ainda não foram demarcados e é possível posicionar adequadamente a infra-estrutura.

Considerações Finais

O elevado número de projetos de assentamentos humanos na região amazônica em desacordo com os propósitos da reforma agrária (desenvolvimento local com sustentabilidade) acarreta a comercialização indevida das parcelas, aglutinação de lotes e desrespeito à legislação ambiental. Isso pode estar diretamente relacionado à falta de planejamento da geografia interna dos projetos, visto que têm sido elevados os investimentos do Governo Federal em infra-estrutura social e produtiva nos assentamentos rurais implantados na região. Da mesma forma, o programa criado especificamente para a recuperação ambiental dos projetos de assentamentos antigos não tem apresentado resultados satisfatórios ao serem implementados em áreas comprometidas em sua organização espacial.

A área máxima de abrangência dos projetos de assentamento deve ser definida no planejamento das ações de criação. Grandes extensões devem ser evitadas, pois

dificultam a organização interna, a implementação da infra-estrutura e, por conseguinte, das ações de desenvolvimento. Os projetos devem ser planejados para contemplar setores de desenvolvimento (núcleos produtivos) e setores de apoio socioeconômico e cultural (núcleos administrativos), uma alternativa às modalidades de assentamento individuais, coletivos e com agrovilas.

As intervenções impostas ao meio físico com a implantação de projetos de assentamentos insustentáveis têm inviabilizado as práticas alternativas de desenvolvimento local, com o agravante de potencializar as atividades predatórias oportunistas, ao dotar o ambiente com infra-estrutura precária e falta mão-de-obra.

Notas

¹ Este trabalho destaca um dos itens exigidos para o licenciamento ambiental em áreas de projeto de assentamento rural. Refere-se ao parcelamento das áreas quando é definida a distribuição espacial ou organização territorial do projeto.

² É proibida, em área com cobertura florestal primária ou secundária em estágio avançado de regeneração, a implantação de projetos de assentamento humano ou de colonização para fim de reforma agrária, ressalvados os projetos de assentamento agroextrativista, respeitadas as legislações específicas, (Código Florestal Brasileiro Art. 37 § 6º).

³ A resolução CONAMA 289 de 25.10.2001 estabelece as diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária (Revogada pela resolução CONAMA 387 de 2006).

⁴ Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas (Código Florestal Brasileiro Art. 1º § 2º inciso III).

⁵ Entende-se por uso alternativo do solo a substituição de florestas e formações sucessoras por outras coberturas do solo, tais como projetos de assentamento para reforma agrária, agropecuários, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte. Corresponde a exploração de florestas e formações sucessoras que implique a supressão a corte raso de vegetação arbórea natural

Referências

ARAÚJO, Flávia Camargo de. **Reforma Agrária e Gestão Ambiental: Encontros e Desencontros**. 2006. 242f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

LEITE, Sérgio. Seis comentários sobre seis equívocos a respeito da reforma agrária no Brasil. **Revista NERA**, Presidente Prudente UNESP, n.9, ano 9. p. 144-158, jul/dez. 2006.

SOARES, Jorge Luís Nascimento. **Laudo Agrônomo de Fiscalização da Fazenda São Pedro** Tailândia, 2008, 38p.

SOARES, Jorge Luís Nascimento; ESPINDOLA, Carlos Roberto. Geotecnologias no planejamento de assentamentos rurais: premissa para o Desenvolvimento Rural Sustentável, **Revista RURIS**, v.2, n.2, UNICAMP, setembro de 2008. ISSN 1980-1998. Prelo.

SOARES, Jorge Luís Nascimento. **Modelo agroecológico de desenvolvimento rural para os projetos de reforma agrária no cerrado**. Disponível na Internet em: <http://www.icarrd.org/fr/icard_doc_down/others_nead2.pdf> Acesso em: 25.09.2007.