

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo resgatar um pouco do histórico pelo qual passou o processo de implantação inicial de assentamentos da Reforma Agrária no Paraná. Trata-se de um relato de experiências vividas. Percebe-se, com o decorrer do tempo, que as experiências praticadas pelos órgãos responsáveis pela execução da Reforma Agrária e pela gestão ambiental não foram capazes de evitar erros e pôr em xeque certos posicionamentos que, em princípio, poderiam parecer perfeitos (na defesa de um ou de outro órgão). Contudo, essas experiências permitiram agregar saberes e reflexões, bem como identificar muitas das dificuldades.

Como todo trilhar de caminhos, é imprescindível o seu registro. Impossível imaginar um processo de suma importância social, econômica, ambiental e estruturante de nossa sociedade, sem a disponibilidade de, no mínimo, breves relatos. Uma garantia mínima de memória e, quiçá, uma janela para aprofundamentos que poderão surgir.

## 2. INICIATIVAS DE VANGUARDA PARA UMA ESTRUTURA ARCAICA

A despeito da situação ainda arcaica da estrutura fundiária brasileira, herança de um modelo de colonização que dificultou o acesso à terra às famílias de trabalhadores rurais, o Paraná caracterizou-se como vanguarda na política

---

<sup>1</sup> Engenheira Agrônoma, M.Sc., Doutora em Engenharia Florestal/UFPR. Funcionária do Instituto Ambiental do Paraná.

fundiária e implantação de assentamentos de reforma agrária. Buscava-se reduzir sequelas provocadas pela estrutura fundiária baseada no latifúndio.

Merece destaque a Lei Estadual n.º 7055, de 04/10/1978 - Lei de Terras, importante instrumento estadual para a regularização fundiária no Paraná, garantindo a propriedade (e documentação) de inúmeros posseiros, por todo o estado.

Vale ressaltar que uma transformação na estrutura fundiária poderia ter sido alcançada, caso a Lei Federal n.º 4504, de 30/11/1964 - o Estatuto da Terra, tivesse sido cumprida. Transcorridos 21 anos sem efetividade, em um novo momento da política brasileira, em 1985 foi lançado o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Naquele momento, o Estado do Paraná, por meio do então Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF), vinculado à, então, Secretaria de Estado da Agricultura, tinha um papel decisivo na indicação de imóveis para desapropriação e consequente implantação de assentamentos e reassentamentos rurais. Vale citar o Projeto de Assentamento (PA) Abapan, em Castro e o PA Nhundiaquara, em Morretes, cujos processos de criação são anteriores ao lançamento do PNRA.

Observa-se que o ITCF era um órgão-chave na questão, pois atuava na implantação da política ambiental e na implantação da política fundiária. Tratava, portanto, de dois objetos da sociedade com o mesmo zelo.

Em face da relevância que as questões fundiárias vinham alcançando, resultado de um processo de democratização das estruturas governamentais e da reorganização dos movimentos sociais, culminando com a formação do Movimento dos Sem Terra (MST), o Governo do Estado do Paraná, em 1986, criou a Secretaria Extraordinária de Coordenação da Reforma Agrária (SECRA). O ITCF passou a ser vinculado à SECRA, sendo seu órgão executor. Foram contratados técnicos de nível médio e superior, para atuarem nos projetos de assentamento, junto aos demais órgãos governamentais, especialmente o

órgão de extensão rural – a EMATER, e nas indicações para a desapropriação de imóveis, junto ao INCRA.

O cumprimento da legislação ambiental era condição *sine qua non* para a implantação de um projeto, bem como considerado e validado durante todo o processo. Como exemplo, os serviços de mapeamento e parcelamento do imóvel incluíam a demarcação das áreas de preservação permanente e de reserva legal – esta, predominantemente, comunitária, logo, abrangendo porções mais expressivas de remanescentes florestais. Os desmatamentos eram efetuados após autorização florestal do então ITCF. Visto que o órgão estava presente nos assentamentos, o conhecimento acerca dos procedimentos para a emissão de autorizações era facilmente transmitido a todos os parceleiros.

### 3. REFORMA AGRÁRIA: O PROCESSO EMPERRA

Contudo, o Plano Nacional de Reforma Agrária não se consolidou, de modo que a reestruturação fundiária almejada novamente não obteve êxito. Com o processo cerceado, a partir de 1988 não se justificava mais a manutenção de equipes exclusivas para vistorias conjuntas para a indicação de imóveis para desapropriação.

A maioria das desapropriações ocorridas mais tarde não contou com pareceres do órgão ambiental. Diversos imóveis jamais seriam desapropriados a critério do órgão ambiental, ou seja, à luz da legislação ambiental.<sup>2</sup>

Como consequência daquele processo, inúmeros danos ambientais foram sendo praticados, resultando em expressivo passivo ambiental, ora incidindo sobre os assentados, ora sobre o MST, ora sobre o INCRA. Este ficou impedido de obter licenciamento ambiental para as áreas de assentamento. Por

---

<sup>2</sup> O malogro do PNRA deveu-se, principalmente, à dificuldade na obtenção de terras agricultáveis. Daí o direcionamento para as terras de baixa aptidão agrícola, justamente as terras com cobertura florestal e declividades acentuadas.

consequência, os projetos deixaram de obter diversos benefícios que prescindem da regularização da documentação (certidões negativas de débitos). Por outro lado, situações de degradação ambiental foram sendo agravadas.

As autuações tiveram como causas principais o uso de fogo e corte de vegetação nativa, incluindo desmatamentos, intervenções em áreas de preservação permanente e de reserva legal, impedindo a regeneração da vegetação.

O IAP e INCRA de parceiros no processo inicial de reforma agrária passaram a adversários. O IAP autuava e não licenciava, o INCRA elaborava as defesas das autuações, geralmente, alegando que não era o autor direto do dano, que era impossível controlar todos os assentados ou que o imóvel ainda não estava oficializado como um Projeto de Assentamento. A fiscalização, por sua vez, mantinha as autuações e o dano não era reparado.

Embora se tratassem de órgãos governamentais, não havia espaço para diálogo e construção de propostas de readequação ambiental. Assim, os assentamentos permaneciam com suas atividades agrossilvopastoris embargadas, não recebendo recursos que poderiam ser aplicados na própria recuperação ambiental. Mantinha-se entre os órgãos “uma guerra de papel”, enquanto no campo os assentados penavam (devido às restrições). Instalou-se um ciclo vicioso, acentuando a pressão sobre os recursos naturais e a precariedade das condições socioambientais.

#### 4. A BUSCA DE UM CAMINHO: INCRA E IAP DIALOGAM

Em 2000 os dois órgãos retomaram os trabalhos conjuntos, firmando um convênio que reestabelecia as vistorias conjuntas (INCRA – IAP) nos imóveis potenciais para desapropriação.

O IAP designou uma equipe com membros de sua sede e de seus escritórios regionais. Dessa forma, cada vistoria do INCRA seria acompanhada

por um técnico do IAP. Essa equipe elaborou um formulário específico para as análises de interesse, visto que os demais formulários da instituição haviam sido formulados para outras atividades e não contemplavam os parâmetros de viabilidade ambiental dos imóveis. Esse formulário passou a incorporar os procedimentos da Resolução CONAMA n.º 289, de 25/10/2001 e de sua sucedânea, a Resolução CONAMA n.º 387, de 27/12/2006, que estabelecem os procedimentos para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária.

Apesar da existência do passivo ambiental, o INCRA protocolou diversos requerimentos para licenciamento ambiental. No decorrer da análise desses requerimentos e das respectivas vistorias *in loco*, foram constatadas diversas não conformidades, no que tange à situação de campo e ao comprometimento dos assentados.

Os assentamentos não estavam em condições de ser licenciados, bem como frisou-se que a metodologia para tratar de questões básicas e indispensáveis para o licenciamento, como saúde/higiene/saneamento e conservação dos solos e recuperação das áreas de preservação permanente, deveria ser revista.

Outras atividades que mereciam especial atenção eram a suinocultura e a bovinocultura de leite, no tocante ao destino dos dejetos. Também foram detectados problemas com produtores de carvão e uso de agrotóxicos e outros agroquímicos, desconsiderando critérios técnicos de uso e destinação de embalagens.

Entendeu-se que a situação ambiental de muitos assentamentos era precária e condenava diversas famílias a viver em condições subumanas, ao mesmo tempo em que se aprofundava o processo de degradação ambiental.

No atendimento a requerimentos referentes a projetos de assentamento, sugeriu-se a formação de agentes comunitários de meio ambiente e saneamento básico, os quais monitorariam a qualidade das áreas

de reserva e de preservação, as fontes d'água e a conservação dos solos, de modo a evitar o assoreamento e contaminação dos corpos hídricos.

Como órgão executor e coordenador de uma política ambiental para o Estado do Paraná, portanto, um dos principais interessados na recuperação e conservação do meio ambiente estadual, o papel do IAP, à frente desses processos, era primordial.

Não se vislumbrava outra forma de as medidas necessárias serem implantadas, se não a definição de papéis e de etapas a serem cumpridas, de modo transparente, mediante a presença de todos os órgãos e entidades envolvidas no processo, incluídos os assentados. Dessa forma seriam definidas as responsabilidades de cada instituição e setor. Vale lembrar que ainda não havia regulamentação específica para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento. No entanto, mesmo diante da complexidade e quantidade de projetos em situação semelhante, as propostas não foram efetivadas.

## 5. A INSTITUIÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA OS ASSENTAMENTOS

Foi, então, editada a Resolução CONAMA n.º 289, de 25/10/2001, estabelecendo diretrizes para o licenciamento ambiental dos PAs de Reforma Agrária.

Em 30 de outubro de 2003, por meio da Portaria n.º 153/2003/IAP/GP, foi criada a Câmara Técnica de Melhoria da Qualidade Ambiental dos Assentamentos para fins de Reforma Agrária, composta por funcionários do IAP e por membros de entidades e instituições parceiras. Dentre suas atribuições constava propor ações que visassem diagnosticar a situação ambiental dos projetos de assentamento e propor Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).

No intuito de sanar a situação referente aos Autos de Infração Ambiental, foi firmado um Termo de Compromisso, entre o IAP e o INCRA, o qual englobava 54 autos de infração em nome do INCRA. Ressalta-se que número semelhante de autos foi lavrado em nome do MST. Estes foram lavrados em decorrência de envolverem diversos assentados ou integrantes de movimentos sociais, em situações de difícil identificação das pessoas físicas diretamente responsáveis, seja pela abrangência do local do dano ambiental, seja pela ausência do responsável no ato da lavratura. Entrementes, o MST não é pessoa jurídica, não havendo meios de concluir a imposição de sanções.

É interessante perceber que, apesar de ser óbvia a dificuldade financeira e estrutural que o Incra teria de enfrentar, para regularizar os 264 assentamentos do Paraná (até 2003), nunca tinha sido proposto um Termo de Ajustamento de Conduta com prazo factível, tal qual o IAP firmava com as indústrias poluidoras, cujos prazos chegam a 10 anos. Os órgãos ambientais limitavam-se a firmar termos de compromisso, com prazos máximo de seis meses, visando à restauração do dano.

Ao mesmo tempo, no âmbito federal também se trabalhava na elaboração de um TAC. Em 17 de outubro de 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta, perante o Ministério Público Federal, referente à execução das regras e princípios para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, com prazo de três anos, podendo ser prorrogado.

Este Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) previa o levantamento preliminar de dados dos Projetos de Assentamento; a adequação às normas de licenciamento dos PAs; a negociação de acordos, convênios e termos de cooperação entre o Incra e o Ibama ou entre eles e os Órgãos Estaduais de

Meio Ambiente (OEMAs), visando viabilizar isenções de taxas, diminuir custos gerais e acelerar trâmites dos licenciamentos; elaboração dos Planos de Desenvolvimento do Assentamento (PDAs) e Projetos Básicos (para os PAs em fase de implantação), ambos instrumentos previstos na Resolução CONAMA n.º 289/01.

O TAC também previu a realização de seminários e eventos de capacitação técnica junto às instituições envolvidas no processo de elaboração e análise das peças técnicas referentes ao Licenciamento Ambiental dos PAs e a celebração de convênios interinstitucionais ou com entidades afins, para potencializar a aplicação dos recursos destinados às ações de regularização ambiental dos PAs.

A cláusula segunda deste TAC previa o compromisso de adotar nas áreas de assentamento, políticas destinadas à conciliação entre a necessidade de preservação e conservação dos recursos ambientais e as expectativas de crescimento e desenvolvimento socioeconômico da população beneficiária; prevendo-se um prazo máximo de três anos para o ingresso das solicitações de licenciamento ambiental nos assentamentos.

O TAC federal propôs, ainda, a criação de um Grupo de Trabalho permanente, constituído de representantes do MDA, Secretaria de Reforma Agrária, Secretaria de Agricultura Familiar, INCRA, Secretaria Executiva do MMA, Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do MMA, IBAMA, Associações de Assentados da Reforma Agrária, Organizações Não Governamentais, Movimentos Sociais de Defesa da Reforma Agrária, Estados da Federação e ABEMA, destinado a viabilizar ações destinadas a cumprir o objeto deste Termo.

Foram designados como executores dos compromissos do TAC o MDA, o MMA, o INCRA e o IBAMA.

Ao Ministério Público Federal caberia a fiscalização dos compromissos assumidos.



## 6. O TERMO DE COMPROMISSO IAP - INCRA

Tendo em vista a ineficiência de ações para cessar os danos ambientais nas áreas de assentamentos no Paraná, em 04 de dezembro de 2003, paralela e independentemente do TAC firmado no âmbito federal, firmou-se um Termo de Compromisso para Recuperação Ambiental dos projetos de Assentamento da Reforma Agrária, no Paraná, entre o IAP e o INCRA-PR,

tendo como objeto, o ajustamento da conduta da compromissária (Inkra) às exigências legais, mediante a adoção de medidas específicas para fazer cessar e corrigir o dano ambiental por ela ocasionado . . . tendo como causa o uso do fogo e corte de vegetação nativa, incluindo desmatamentos, intervenções em áreas de preservação (permanente) e de reserva legal, impedindo a regeneração da vegetação, razão pela qual foram lavrados os autos de infração ambiental nºs (listados no documento original).

O TAC previa a quantificação e o mapeamento das áreas de preservação permanente existentes e a recuperar, espécies nativas que fossem utilizadas nos projetos de recuperação, cronogramas de execução, projetos de desenvolvimento sustentável do assentamento, destinação adequada de dejetos animais, estratégias para prevenção e controle de incêndios florestais, programa de conservação de estradas, programas básicos de educação ambiental, destinação de lixo e de embalagens de agrotóxicos, racionalização/minimização do uso de agrotóxicos e outros agroquímicos.

Parte dos valores das autuações deveria ser convertida na recuperação e manutenção das áreas de Reserva Legal e Preservação Permanente nos próprios Projetos de Assentamento no Estado do Paraná.

Outro montante da multa seria repassada ao IAP para aplicação em capacitação, para os assentados e técnicos envolvidos, via convênio firmado entre Inkra e IAP. Entre março e outubro de 2004, foram realizados cinco cursos e quatro oficinas para 50 técnicos e 400 famílias de assentados de 77 assentamentos.

Os cursos, conforme Quadro 1, ocorreram em diferentes regiões do Paraná – de modo a permitir ampla participação dos assentados e técnicos – e abrangeram diferentes temas, de acordo com as necessidades regionais.

QUADRO 1 - CURSOS MINISTRADOS PELO CONVÊNIO INCRA – IAP PARA CAPACITAÇÃO DE TÉCNICOS E ASSENTADOS NO PROCESSO DE READEQUAÇÃO AMBIENTAL

TEMA	MUNICÍPIO	PERÍODO
Fatores socioambientais relacionados às áreas de assentamento de reforma agrária do Paraná	União da Vitória	27 e 28 de abril de 2004
Abordagens econômicas e políticas da questão ambiental atual	Curitiba	8 e 9 de junho de 2004
Adequação ambiental de assentamentos de reforma agrária, gestão ambiental e agroecologia camponesa e popular	Lapa - Assentamento Contestado	16 a 21 de agosto de 2004
Elaboração de projetos para reposição da reserva Legal de Assentamentos da Reforma Agrária	Terra Rica	07 e 08 de outubro de 2004
Adequação ambiental e alternativas de produção sustentáveis para os assentamentos de reforma agrária do centro-sul do Paraná	Bituruna	21 e 22 de outubro de 2004

Em 2004 foram realizadas quatro oficinas de sensibilização nos municípios de Cantagalo, Maringá, São Miguel do Iguazu e Guarapuava.

A sistematização dos problemas ambientais apontados pelos assentados durante as oficinas identificou como mais agudos o uso inadequado de agrotóxicos, as queimadas, o manejo inadequado do solo e a assistência técnica insuficiente.

Também foram relacionados pelos assentados como causas de degradação ambiental nos assentamentos, desmatamento, poluição de mananciais, falta de conscientização política e conservação do solo insuficiente, modelo tecnológico inadequado, problema com demarcação dos lotes, ambiente degradado antes do assentamento, desmatamento para produção de carvão vegetal e falta de educação ambiental e informação sobre leis ambientais.

O TAC estadual foi prorrogado por mais seis meses, a partir de 28/03/2005, quando foram feitas novas exigências ao Incra, no sentido da periodicidade de relatórios, com a finalidade de garantir melhor acompanhamento. Como resultado do TC, o INCRA executou a topografia, com demarcação de Reserva Legal, de 16 dos 25 projetos objeto do termo, elaborou sete Planos de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), conforme previsto na Resolução CONAMA n.º 289/2001, cadastrou seis PAs no Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente (Sisleg), com registro em cartório de títulos e documentos.

Em 18 de outubro de 2006, por meio do Primeiro Termo Aditivo, o TAC federal ficou prorrogado por seis meses. O Segundo Termo Aditivo prorrogou este TAC por mais seis meses, vigorando até 18 de outubro de 2007.

Realizaram-se vistorias e reuniões em diversos PAs relacionados no TAC para fins de regularização das áreas de reserva legal e discussão com os assentados sobre as medidas de readequação ambiental. Como resultado, em um PA, viabilizou-se a retirada de assentados ocupantes da RL e reassentamento em outros projetos, regularizando o PA perante o Sisleg.

O INCRA não conseguiu concluir todas as ações previstas nos termos federal e estadual. Tampouco conseguiu regularizar os PAs de acordo com a Resolução n.º 289/2001.

## 7. NOVOS CAMINHOS PARA O LICENCIAMENTO

Atento às dificuldades e na busca de caminhos para o licenciamento ambiental dos assentamentos, o INCRA buscou, junto ao CONAMA e ao grupo de trabalho oriundo do TAC, a criação de instrumentos legais, que contemplassem mecanismos apropriados. Essa busca resultou na Resolução CONAMA n.º 387, de 27/12/2006, substituindo a Resolução CONAMA n.º 289/01.

A nova resolução estabelece, em seu artigo 8º, parágrafo 2º, que o órgão ambiental e o Incra devem definir os estudos necessários que o Incra deve apresentar para requerer o licenciamento ambiental, bem como a agenda ambiental, definindo um cronograma para a regularização dos PAs criados até dezembro/2003.

Em 08/08/08, foi firmado entre o IAP e o INCRA/PR o Termo de Referência Técnica, tendo como objeto a definição dos procedimentos e os parâmetros exigidos para elaboração do Plano de Recuperação do Assentamento – PRA, indicado no Anexo V, da Resolução CONAMA n.º 387/06, para cadastro no Sisleg e para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento (criados até dezembro/2003) da Reforma Agrária no Estado do Paraná.

O INCRA utiliza o referido termo nos editais dos processos de licitação para contratação das empresas que executarão os PRAs.

Na continuidade do atendimento à citada resolução, o INCRA-PR e o IAP construíram uma agenda ambiental de acordo com prazos factíveis, já que ambos não têm estrutura para analisar e acompanhar, em curto prazo, os processos de recuperação ambiental dos 264 assentamentos criados no Estado do Paraná até dezembro de 2003. A referida Agenda foi assinada, com a autorização do Governador do Estado do Paraná, em 10/03/2009, oficializada por meio de um Termo de Compromisso, firmado entre as duas instituições.

Vigora, então, o compromisso do Incra de apresentação dos Projetos de Recuperação Ambiental (PRAs) referentes a 50 projetos de assentamento, em cada ano de 2009 e 2010 e 52 projetos em cada ano de 2011 a 2013. Em complementaridade, estabeleceu-se o prazo de três meses, a contar da data da assinatura do Termo, para a apresentação de um Diagnóstico Sumário de todos os assentamentos envolvidos (criados até Dez/2003).

## 8. CONCLUSÃO

Verifica-se um processo de integração interinstitucional que tem possibilitado avanços, ainda que pequenos em comparação às necessidades que a realidade de cada projeto de assentamento demanda. No entanto, percebe-se que, ao contrário do que ocorria até 2003, os envolvidos (órgãos ambientais, Incra e assentados) reconhecem a necessidade de estabelecimento de um trabalho cooperativo e contínuo como único caminho para a consolidação de projetos socioambientalmente sustentáveis.

Percebe-se, hoje, mais maturidade nas exigências e compromisso em seu atendimento. O longo caminho de contradições e conflitos passa a ser substituído pelo diálogo, que busca a exequibilidade, o concreto e o atual. Diante da inexigibilidade de licenciamento ambiental para os demais empreendimentos relacionados a cultivos agrícolas em grandes propriedades, tais como monocultivos de soja, cana e pínus, acredita-se na Reforma Agrária como o instrumento mais prático, em curto prazo, de reversão de um passivo ambiental e de conservação de ecossistemas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 4504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 16 set. 1965. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>. Acesso em: 05/01/2009.

CONAMA. Resolução 289, de 25 de outubro de 2001. Estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. **Ministério do Meio Ambiente**, Conselho Nacional do Meio Ambiente, 29 mar. 2006. Publicação DOU nº 243, de 21/12/2001, págs. 310-313. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=286>>. Acesso em: 23/8/2005.

CONAMA. Resolução nº 387, de 27 de dezembro de 2006. Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, e dá outras providências". Publicação DOU nº 249, de 29/12/2006, pág. 665 . Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=525>>. Acesso em: 26/2/2007.