

# Com a palavra, o Incra

Categories : [Reportagens](#)

Durante o [V Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação](#) um dado crucial para a proteção dos recursos florestais do país passou do estado de suspeita para o de fato consumado: [a reforma agrária é uma tragédia ambiental no Brasil](#). Um estudo realizado pelo Imazon no ano passado já tinha revelado que [os assentamentos implantados na Amazônia eram responsáveis por 15% de todo desmatamento da floresta](#). Agora, um dossiê divulgado pelo Grupo Iguaçu no congresso, intitulado [“Assentamentos de reforma agrária, meio ambiente e unidades de conservação”](#), mostra a extensão do problema em escala nacional. Intrigado com os indícios de que a política de reforma agrária do governo se tornou um grave problema ambiental, **O Eco** pediu em maio para o repórter Gustavo Faleiros, em Brasília, marcar uma entrevista com os responsáveis pela Coordenadoria do Meio Ambiente do Incra, **Marco Aurélio Pavarino** e **Eliani Maciel Lima**. De problemas ambientais em assentamentos os dois entendem bem. Embora não gostem de usar o termo, o passivo ambiental com que têm que lidar não é pequeno. São 4371 projetos de reforma agrária que estão em processo de regularização. Ou seja precisam ser licenciados, além de recuperarem vegetação de reserva legal e áreas de preservação permanente. Os coordenadores se mostraram confiantes com o futuro da questão ambiental nos planos do Incra. Mas no decorrer da conversa, eles também deixaram claro que o conceito de conservação está longe de ser compreendido pela maioria das pessoas agraciadas com terras públicas, que sem o sucesso econômico dos assentamentos não há como evitar a degradação e que a escolha da área a ser ocupada acontece de forma arbitrária.

## Como a questão ambiental é tratada dentro do Incra?

Marco Aurélio Pavarino - O Incra até o ano retrasado estava num processo de reestruturação, e durante este período sempre se falou que tinha que se institucionalizar a questão ambiental na casa. Não que a questão não fosse importante, nós tínhamos o licenciamento ambiental antes desta nova estrutura. Mas é a partir deste momento que nós conseguimos oficializar mesmo a institucionalização do meio ambiente na reforma agrária. Com isso, se tem a criação de uma coordenação de Meio Ambiente e Recursos Naturais na sede e um rebatimento nas superintendências regionais.

## E na prática?

Pavarino - Isso não é varinha de condão que soluciona todos os problemas. O Incra fez 42 anos, e passou por uma época em que a colonização foi bastante acentuada. Vocês mesmos sabem disso, eu vejo as matérias do Eco falar muito sobre Rondônia, sobre o Acre. A visão era muito diferente do que as pessoas têm hoje sobre o que é reforma agrária. Esse processo de ocupação

de terras, principalmente nas áreas de fronteira, assim como qualquer atividade agropecuária era feito sem licenciamento ambiental. O ano de 2001 serviu como um marco, porque foi editada a resolução 289 do Conama que criou os procedimentos para o licenciamento de assentamentos. Isso nos trouxe uma noção de como atuar, e trouxe também algo que não vou chamar de passivo, mas uma necessidade de regularização ambiental.

### **Qual o foco da Coordenação de Meio Ambiente do Incra?**

Pavarino - A regularização de assentamentos feitos antes da resolução. Estamos falando de 4.371 projetos que são objeto de Termos de Ajustamento de Conduta, assinados em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Incra com o Ministério do Meio Ambiente e Ibama, sob supervisão do Ministério Público Federal.

### **O que seria regularização ambiental no caso de assentamentos já consolidados?**

Eliani Maciel Lima - Fazemos o licenciamento e os condicionantes posteriores quando se verifica o uso irregular de áreas de preservação permanente e de reserva legal. O decreto que alterou o Código Florestal por si só gerou um passivo ambiental. As pessoas usavam até 50% para obterem o título e não serem desapropriadas, e agora temos que nos enquadrar nas novas regras [de reserva legal], principalmente na Amazônia, onde estão a maioria dos assentamentos.

Pavarino – A rigor, o termo de ajustamento de conduta nos obriga a proceder apenas o processo de licenciamento. Mas o Incra não vê o licenciamento como um instrumento bucrático no papel. Eu poderia protocolar 80 processos de uma vez e parecer que estamos bem na fita. Só que sabemos que fazer o licenciamento significa atender a uma série de condicionantes, como o cumprimento da reserva legal, por exemplo. Se fizermos de uma vez de onde tiraremos dinheiro?

### **Essa era a minha próxima pergunta.**

Pavarino – O Incra efetivou em 2006 uma ação no PPA (plano plurianual) que cria dentro do nosso orçamento o “manejo de recursos naturais.” Essa ação tem um objetivo claro: dar conta dos condicionantes que virão com os licenciamentos. Boa parte deles refere-se a reserva legal e áreas de preservação permanente.

### **Qual o orçamento do Incra para “manejo de recursos naturais” e como será destinada a verba?**

Pavarino – O orçamento hoje é de 18 milhões de reais. Parte disso é investimento, parte despesa corrente. Temos uma distribuição para cada superintendência regional levando em conta alguns parâmetros, como o número de assentamentos existentes e o grau de degradação existente. É pouco recurso, mas o contingenciamento é parte de qualquer órgão público e nós tentamos recompor o orçamento com outros ministérios. Por exemplo, a revitalização do São Francisco é

algo fundamental e nós fechamos uma parceria para aportar recursos nos assentamentos que integram a bacia do São Francisco. Isso nos dará nos estados da bacia recursos da ordem de 17 milhões reais. Nossa missão é também fazer entender que o processo não é só responsabilidade do Incra.

Eliani – É importante dizer que estes 18 milhões não somam nem 10% das contrapartidas que recebemos. Desde 2005, temos várias parcerias com organizações e governo do estado, que acabam multiplicando estes recursos. No Acre, por exemplo, no ano passado, os financiamentos dos projetos foram divididos pela metade. No Amazonas também foi assim.

“Conama aceitou os *Planos de Desenvolvimento de Assentamento* como um instrumento de licenciamento.”

### **Hoje, em média, qual o tempo que dura o processo de licenciamento?**

Pavarino – O intervalo pode variar de dois meses a dois anos. Mas o fator determinante são os órgãos estaduais. Nos últimos quatro anos, você vê avanços fantásticos em como alguns estados estão tratando o licenciamento. Por isso estamos firmando parcerias com eles para saber como melhorar o processo.

### **Existe caso de assentamento interrompido ou barrado por falta de licença?**

Eliani – Apenas 25% das licenças que pedimos são expedidas. Em Santa Catarina, por exemplo, teremos até meados deste ano todos os estudos prontos para o licenciamento de todos assentamentos no estado. Mas para viabilizar isso tivemos que fazer um termo de cooperação com o Sebrae para que a Fatma (agência ambiental catarinense) tivesse pessoas suficientes para analisar os processos. Então se vê que a licença não é algo simples de se fazer, às vezes as respostas não vem. Um coisa que facilitou foi a nova resolução do Conama que aceitou os PDAs (*plano de desenvolvimento de assentamento*) como um instrumento de licenciamento. Ela nos deu fôlego, pois reconhece os instrumentos que já usavamos como parte do licenciamento.

Pavarino – Você pergunta se a falta de licenciamento pára o processo. No rigor da resolução do Conama, nós temos que ter a licença antes de fazer o assentamento, mas isso esbarra em questões políticas. Para termos o assentamento, nós precisamos de uma declaração de concordância do poder local. Mas muitas vezes os prefeitos tem uma leitura totalmente equivocada desta consulta. Nós não podemos deixar de ouvir os prefeitos, mas temos que dar andamento a alguns processos. Existe uma demanda social que temos que atender. Se a resposta não vem em dois meses, nós oficiamos a prefeitura e o governo do estado alertando. Mas essa guerra de ofícios não funciona. O melhor é sentar todo mundo e ver o que está faltando. Estamos falando de mil assentamentos criados por ano e os órgãos estaduais e locais também não estão estruturados para lidar com isso .

**Lidar com todo o passivo ambiental permite vocês lidarem corretamente com licenciamento dos novos assentamentos?** Pavarino – O quadro depois do termo de ajustamento de conduta é bem diferente. Hoje não se edita um decreto de criação de assentamento sem fazer o pedido de licença prévia. O processo funciona assim: vistoria da área para saber se o imóvel é improdutivo, depois tem o decreto dizendo que ele é passível de desapropriação, depois ajuízamos uma ação para o imóvel volte a ser da União. Neste processo, para embasar o presidente, tem que haver a licença prévia. Esse procedimento praticamente minimiza a geração de novos passivos.

**E o que garante que os assentados preservarão a área desapropriada?**

Pavarino - Pensamos o desenvolvimento sustentável como uma estratégia diferenciada para os assentamentos. Nos últimos cinco anos foram criadas duas modalidades de assentamento, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Assentamento Florestal. E antes deles, já trabalhavámos com Assentamento Agroextrativista. São modalidades que têm o foco nas ações não tradicionais na agricultura familiar. Se eu for pensar em assentamento na Amazônia tenho que levar em conta que o modelo de grande escala não respeita reserva legal. [ de 80%, no caso da Amazônia] Tenho que pensar em algo diferenciado, no manejo madereiro e não-madereiro, artesanato, extrativismo. E vamos ser claros: se não gerar renda, é difícil sustentar.

**Na Amazônia não se pensará mais em projetos de assentamentos tradicionais?**

Eliani – A não ser em áreas que já estejam desmatadas. Ainda assim seremos obrigados a recuperar, no mínimo os 80% de reserva legal. Eventualmente, como aconteceu em Rondônia, o Zoneamento Ecológico-Econômico pode dar uma folga e exigir que se recomponha menos. Mas a regra é que se houver cobertura florestal, não.

Pavarino – Olha, eu penso que, por conta da reserva de 80%, nós vamos cada vez menos trabalhar com o modelo tradicional de produção. A rigor o nome PDS cabem em todos os nossos assentamentos. Todos tem que ter a visão do desenvolvimento sustentável. Na Amazônia temos cada vez mais trabalhado com populações tradicionais, criando PDS, assentamentos agroflorestais e extrativistas. Mas seja qual for, tem que ter licenciamento como um instrumento de gestão, não só algo que fique no papel.

**O sucesso desses projetos exige um nível técnico mais elevado, o Incra prestará esta assistência?**

Pavarino – Uma coisa é falar sobre a falta de assistência técnica no Incra, que hoje já está praticamente superada. A política se materializou em 2004 nesta área e a abragênciia é muito significativa frente a qualquer comparação com épocas passadas. O outro ponto é a qualificação da assistência técnica que é prestada. E isso não é uma crítica que se deve fazer somente ao Incra. A formação que nós temos hoje na universidade ainda se remete a conceitos em que o processo produtivo é baseado na mecanização, na utilização de insumos químicos e de derivados

de petróleo. A dificuldade que enfrentamos é ter uma assistência diferenciada para projetos diferenciados. Muitas vezes, ela não existe.

“A demarcação é feita com coordenadas arbitrárias.”

### **Então não há um corpo técnico específico?**

Eliani – Nós temos um corpo técnico próprio, que atua dentro do Incra, e temos outros que prestam serviço terceirizado. Acho que importante ressaltar que este processo de capacitação do assentado inicia no momento do plano de desenvolvimento do assentamento, que foi um instrumento que nós introduzimos na resolução 289, como ferramenta de planejamento. Ele define desde a organização social, sobre como as atividade serão espacializadas, se serão coletivas ou não, e onde estarão as reservas.

### **E como se determina a espacialização dos assentamentos?**

Eliani - É no processo de implantação que o estudo de espacialização dos assentamentos é feito. Geralmente, se cria o assentamento por coordenadas arbitrárias, e os documentos e espacialização são obtidos através da regularização. Isso está mudando com novos instrumentos de posicionamento geográfico, mas ainda, para proteger algumas áreas, a demarcação é feita com coordenadas arbitrárias.

### **Um leitor de O Eco narrou a visita a um projeto de desenvolvimento sustentável em que os assentados não sabiam do que se tratava.**

Eliani – Dependendo da pergunta que você faz ao assentado, ele pode mesmo não saber do que se está falando. São pessoas com um nível cultural e uma concepção de vida bastante diferenciados da visão técnica. Porque jamais você vai convencer alguém a proteger uma área se ele estiver passando fome. Temos lugares na Amazônia em que as pessoas não tem nem o que vestir, comem porque tiram da mata. Mas temos encontrado boas experiências até nestes lugares mais remotos. Ainda assim é difícil, porque quando o assentado olha para fora e vê pessoas ganhando com a agropecuária, ele quer também.

### **Quais seriam hoje os PDSs modelo na visão de vocês?**

Eliani – Talvez o PDS São Salvador, no interior do Acre. Lá já há manejo com apoio técnico consolidado. Porque lá há um aporte técnico do governo federal e do estado para fazer que atividade ganhe sustentabilidade econômica.

Pavarino – Pensamos que assentamento tem aquele projeto de agricultura tradicional com corte raso. Mas estive em Santarém, onde existe um assentamento, Ambé, que trabalha o manejo madereiro comunitário, onde também se lida com a questão da organização social até chegar a

um projeto bem sucedido. É possível fazer uma lista de projetos como esse. No Acre tem bastante, no Amazonas também, onde 50% dos novos assentamentos são PDS. Mas lembrando que os PDSs foram criados em 1999 e a gente convive com situação de dificuldade de assistência técnica. Lá em Santarém existem muitos PDS e nós estamos começando uma ação forte e podemos perceber que os assentados têm noção de que não pode ter corte raso, que tem uma viés diferenciado, que é possível ganhar dinheiro com madeira. O que precisamos ultrapassar é a percepção que se pode ganhar também vendendo madeira ilegal na região. Isso acontece porque os madereiros estão muito mais organizados.

**Qual é exatamente o mercado de madeira que vocês imaginam?**

Pavarino – A concepção destes projetos é sempre em áreas coletivas. Se formos pensar em lotes ou parcelas esbarraremos no problema de que algumas não serão viáveis economicamente para a exploração. Na grande maioria dos assentamentos estamos pensando em projetos coletivos, no uso e na gestão. É claro que muitos destes projetos, como os de Santarém, foram instalados em terras públicas, glebas que foram recuperadas pela União e que possuem 100 mil, 200 mil hectares. Então temos que pensar numa divisão de agrovilas. Mas na maioria dos casos vamos usar áreas coletivas que nos permitirão atingir escala, e ao mesmo tempo permite um processo de certificação.

**Vocês têm um plano de contenção para evitar que o desmatamento imediato ocorra nas áreas assentadas?**

Pavarino – Vou ser sincero sobre pontos em que o Incra ainda precisa avançar. Uma delas é exatamente essa capacidade operacional de chegar no tempo certo e com os recursos certos. O Incra só recompôs o seu quadro nos últimos três anos, quando houve a contratação de 1,8 mil servidores. Nós víhamos num processo em que a concepção do Estado era diferente, menos presente. À medida que o Incra aumenta sua capacidade operacional de acompanhar a implantação de um assentamento desde o começo, o risco diminui. Uma ação que é fundamental é o crédito inicial, não o produtivo. É um apoio à instalação, que dá fôlego ao beneficiário, que às vezes passou três, quatro anos embaixo da lona. Se conseguirmos diminuir o tempo entre a chegada do beneficiário no assentamento e a nossa ação operacional direta, vai ser possível evitar, na estruturação do assentamento, a venda da madeira, o aliciamento do madereiro. Nós estamos formatando esse crédito inicial e acredito que vai acontecer no curto espaço de tempo. Outra coisa é o crédito produtivo, que precisa estar adaptado às atividades de manejo madereiro e não madereiro. Essas discussões estão acontecendo.