

ASSENTAMENTOS RURAIS NA AMAZÔNIA: CONTRADIÇÕES ENTRE A POLÍTICA AGRÁRIA E A POLÍTICA AMBIENTAL

FRANÇOIS-MICHEL LE TOURNEAU¹
MARCEL BURSZTYN²

1 Introdução

O papel e a justificativa da política de reforma agrária na dinâmica do território amazônico são um assunto polêmico, que polariza a opinião pública em geral e as forças políticas atuantes na região em particular. Destaca-se, por um lado, a importância dos avanços sociais que os assentamentos representam (CARDOSO, 1997; INCRA, 2000), minimizando o seu papel no desmatamento (PACHECO, 2009). Por outro lado, alguns autores focalizam justamente o papel dos assentamentos no desflorestamento (BRANDÃO Jr.; SOUZA Jr., 2006) e ponderam sobre o benefício econômico de tais projetos (SPAVOREK, 2003), num contexto em que a situação da floresta amazônica é cada vez mais associada às mudanças climáticas (LAURANCE et al., 2001; GULLISON et al., 2007). Há, porém, uma discrepância na situação atual: a Amazônia, que detém menos de 15% da população rural do país, abriga quase 55% dos lotes distribuídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Esse desequilíbrio ficou ainda maior nos anos recentes, justamente (e paradoxalmente) quando o órgão passou a dispor de uma estratégia ambiental definida que tinha como vertente a proteção da floresta em pé. Frente a essa situação e às suas consequências, é relevante o debate sobre o papel da reforma agrária e o seu impacto territorial na Amazônia.

Com o objetivo de contribuir para essas reflexões, são apresentadas a seguir algumas análises, apoiadas em dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) atualizados até o final de 2008. O cruzamento desses dados, especialmente as

¹Centre de recherche et de Documentation des Amériques, Université Paris III Sorbonne nouvelle, rue Saint Guillaume, 28, Code Postal 750007, Paris, França

²Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Campus Universitário Darcy Ribeiro, Gleba A, Bloco C, Av. L3 Norte, CEP 70.904-970, Asa Norte, Brasília – DF, Brasil

Autor para correspondência: Marcel Bursztyn. v. L3 Norte, CEP 70904-970, Asa Norte, Brasília – DF, Brasil, E-mail: marcel.cds@gmail.com

Recebido em 15/2/2010. Aceito em 22/4/2010.

informações geográficas¹, com outras bases de dados, permite chegar a algumas conclusões sobre a coerência da estratégia adotada até agora pelo órgão na região amazônica. Fica assim comprovado que a Amazônia, aqui se considerando a Amazônia Legal, constitui a principal região do país no que se refere aos esforços de reforma agrária, tanto em termos do número de famílias assentadas, como de área ocupada, sendo que os projetos implantados pouco se adequam econômica e ambientalmente à realidade amazônica. Ao final, são mostradas incompatibilidades entre a dimensão territorial da política agrária do INCRA e os esforços do governo federal para chegar a uma melhor gestão ambiental no território amazônico.

2 Dados e metodologia

2.1 Banco de dados do INCRA

Foram acessados dois bancos de dados do INCRA. O primeiro contém a relação de todos os imóveis inseridos no Sistema Informatizado de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), até dezembro de 2008. O arquivo foi disponibilizado na forma de planilha, possibilitando futuros tratamentos. O segundo contém dados geográficos georreferenciados, descrevendo a posição e a extensão geográfica de parte dos imóveis relatados no primeiro banco.

Na base do SIPRA, só consideramos os projetos da reforma agrária, desconsiderando outras categorias (reservas extrativistas, florestais nacionais, reservas de desenvolvimento sustentável, quilombos) que podem hoje desfrutar de créditos da reforma agrária, mas cuja origem é diferente da dos assentamentos. Permaneceram na base de dados projetos de assentamento estaduais, por ter sido considerado que a sua finalidade é semelhante à dos assentamentos do INCRA. A partir de tal procedimento, chegou-se a 8.200 registros de assentamentos até o final de 2008 para o Brasil inteiro. Apesar desse banco ser o mais confiável sobre a Reforma Agrária no Brasil, detectamos alguns problemas nesses registros, tais como a falta de projeto antigos (por exemplo ausência do projeto Aiaú em Roraima) ou sobreposições (por exemplo, constam ao mesmo tempo a Gleba divisa e vários projetos do município de Novo Mundo – MT, quando na verdade a área é o alvo de uma disputa entre o INCRA e o Estado de Mato Grosso). Esses problemas dizem respeito principalmente a projetos na Amazônia Legal, mas são relativamente raros. Dessa forma, resolvemos deixar a base como estava, pois os erros não comprometem as análises que podem ser feitas a partir dela.

A segunda base é muito mais problemática. Primeiro, ela só abrange cerca da metade dos projetos de assentamentos do país, talvez por dificuldades de comunicação entre a sede e as superintendências regionais – SRs². A base é mais completa para algumas SRs e incompleta para outras (Tabela 1). Por essa razão, as análises geográficas feitas no presente estudo, especialmente as que envolvem o desmatamento, focalizam principalmente os assentamentos das SRs cujos dados parecem mais confiáveis (Acre, Amazonas, Marabá, Rondônia, Roraima, ou seja, um universo 752 projetos, numa área de 19.245.652 ha.). Outros problemas de coerência impuseram a necessidade de um refinamento dos dados. Finalmente, existem diferenças grandes entre a área real dos imóveis e a área dos projetos declarada no SIPRA, provavelmente porque na segunda base as áreas são muitas vezes estimadas e não revisadas em função dos levantamentos topográficos e fundiários posteriores.

Tabela 1. Número de projetos de assentamento de reforma agrária e a sua área total.

Superintendência regional	Número de projetos no SIPRA	Área acumulada dos projetos no SIPRA (ha)	Número de projetos na base geográfica	Área acumulada dos projetos da base geográfica (ha)	% projetos na base geográfica	% área de projetos na base geográfica
Acre	130	1839191,67	108	1749915,57	83,08	95,15
Amazonas	101	9064582,79	74	8353788,82	73,27	92,16
Amapá	36	1617998,67	25	1125907,48	69,44	69,59
Maranhão	919	4490148,26	215	1162616,03	23,39	25,89
Marabá	482	4546645,44	392	3589144,38	81,33	78,94
Mato Grosso	531	5724166,45	298	3787801,39	56,12	66,17
Pará	257	1880191,65	46	752535,57	17,90	40,02
Rondônia	162	4620836,26	129	4160021,18	79,63	90,03
Roraima	52	1591563,01	49	1392782,39	94,23	87,51
Santarém	214	9550425,68	174	5961018,79	81,31	62,42
Tocantins	360	1199013,17	158	562148,28	43,89	46,88
Total	3244	46124763,05	1668	32597679,88	-	-

Fontes: Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – SIPRA, 2009.

Não raro, essas diferenças chegam a dobrar ou triplicar. Assim é necessário manter certa cautela ao comparar os dados.

2.2 Metodologia

Várias metodologias foram adotadas para este estudo. Em relação à base SIPRA, os dados foram convertidos e inseridos num software de banco de dados permitindo as interrogações segundo o padrão Syntax Query Language (SQL). Foram, também, corrigidos, especialmente no sentido de normalizar a nomenclatura dos projetos. Os tratamentos posteriores consistiram principalmente na produção de tabelas com o cruzamento de variáveis calculadas a partir do banco original com perguntas SQL e em tratamentos visando a realização de gráficos ou mapas derivados desses dados.

A base geográfica foi convertida para o software *Mapinfo* e posteriormente cruzada com as outras bases, usando funções de análise geográficas tais como recortes (*clipping*) e questões espaciais (objeto contido/contendo). Essas funções foram usadas para cruzar os bancos de dados da reforma agrária com outros dados espaciais, tais como os do Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (PRODES), mantido pelo INPE (www.inpe.br/prodes).

3 A Amazônia, região de destaque da reforma agrária

3.1 A reforma agrária na Amazônia até 1994

No plano nacional, a discussão em torno de uma reforma agrária tomou corpo a partir do fim dos anos 1950. A partir de 1962, alguns passos foram dados nessa direção, com a criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA), a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (1963) e a tentativa do presidente Goulart de desapropriar imóveis próximos às estradas e obras federais, para reassentar agricultores sem terra. No entanto, a forte reação das elites rurais e de seus aliados urbanos (inclusive a Igreja Católica) serviu de base ao golpe militar que derrubou o governo civil, em 1964, e instalou no Brasil um regime de exceção que durou até 1985.

Em 1970, extinta a estrutura governamental de fomento à reforma agrária, foi criado o INCRA. O novo órgão assumiu o papel de organizar a política de terras do governo, segundo os critérios vigentes. Por um lado, os focos de tensão fundiária nas áreas de ocupação consolidada – a luta pela terra por pequenos agricultores com ou sem terras – seriam objeto de uma ação governamental coordenada. Por outro, no lugar de promover uma mudança na estrutura fundiária nos locais de conflito (reforma agrária, incidindo sobre terras particulares), a opção foi abrir novas áreas de ocupação, distribuindo terras públicas em territórios ainda inabitados (colonização). Esse deslocamento do eixo da política fundiária, com o INCRA agindo, sobretudo, no aspecto “C” (colonização), em detrimento do aspecto “RA” (reforma agrária) é crucial como explicação da dinâmica territorial brasileira desde então.

A abertura de novos espaços produtivos na Amazônia representava a materialização do slogan “*uma terra sem homens [a Amazônia] para homens sem terra [do Nordeste]*”. Milhares de migrantes foram atraídos para a região, não só na perspectiva de ganharem terras nos polígonos

de colonização, mas também interessados em trabalhar nos grandes empreendimentos amazônicos, financiados ou incentivados pelo governo federal (barragens de Tucuruí e Balbina, construção das estradas, abertura das minas de Carajás, Pitinga etc.), ou simplesmente na busca de fortuna com o garimpo (como o de Serra Pelada). Uma boa parte dessa massa de população, contudo, permaneceu nas áreas nas quais tinha se instalado, mesmo depois do encerramento da atividade para a qual fora atraída, criando aos poucos uma importante demanda local por terras. Esse fenômeno foi reforçado ainda durante os anos 1980, pois a crise econômica iniciada em 1983 resultou numa nova onda de migração para a Amazônia, especialmente rumo aos garimpos. De novo, boa parte da população que se deslocara buscou em seguida terras para permanecer na região amazônica (BORSZTYN, 2010).

No entanto, a dimensão de reforma agrária da “operação Amazônia”³ foi bem menor (em termos territoriais e humanos) do que a propaganda afirmou. Entre 1970 e 1979, somente 40.000 colonos foram instalados na Amazônia legal (CARDOSO, 1997), um número ínfimo, se comparado com o número de camponeses que demandavam terra no Brasil, conforme aponta Léna (1986). De fato, Cardoso e Muller (1978) já assinalavam a existência, no início dos anos 1970, de pelo menos 1,3 milhões de famílias rurais subempregadas no Nordeste. Previam que, mesmo com uma grande mudança na estrutura agrária nordestina, a Amazônia iria funcionar como “válvula de escape” para pelo menos 300.000 delas.

Prova da pouca efetividade do processo de reforma agrária lançado no âmbito do PIN, o índice de Gini sobre a concentração das terras aumentou durante os anos 1970, passando de 0,838 em 1970 a 0,854 em 1978 (BRASIL, 2001).

Quase parado no final dos anos 1970, o processo de reforma agrária retoma força no início dos anos 1980. Vários conflitos fundiários na região Norte e o medo de que eles pudessem resultar em uma nova guerrilha, com a do Araguaia, levaram o governo a criar um ministério extraordinário para os assuntos fundiários e dois grupos executivos para resolver as dificuldades: o do Araguaia Tocantins (GETAT) e o do Baixo Amazonas (GEBAM). Mas os dois grupos pouco fizeram, além da regularização fundiária de posses. Ao mesmo tempo, novos assentamentos continuavam a ser criados, em Rondônia principalmente. No total, 38.000 famílias teriam sido instaladas na Amazônia Legal entre 1979 e 1985, durante o mandato do último presidente do período militar (João Figueiredo), correspondendo a uma média anual de cerca de apenas 6.300 assentados (Figura 1).

A partir de 1985, a questão da reforma agrária passou a ser claramente assumida pelo governo como uma prioridade nacional. O presidente Sarney, por exemplo, promulgou um plano ambicioso, que previa a instalação de 1,4 milhões de famílias em lotes de reforma agrária. Contudo, apesar de ser mais rápido do que nos períodos anteriores, o ritmo dos assentamentos não acompanhou as metas. Até 1990, somente 90.000 famílias haviam sido instaladas. Ressalte-se que, no mesmo período, os estados usaram da sua maior autonomia, adquirida com a Constituição de 1988, para criar aproximadamente a mesma quantidade de lotes. A reforma agrária fica relegada a um segundo plano durante os governos de Fernando Collor e Itamar Franco. Como mostra a Figura 1, esse período inaugura uma dimensão importante, que é a instalação de assentamentos em outras regiões do Brasil, e não mais quase que exclusivamente na Amazônia Legal. O peso dos assentamentos fora da Amazônia, porém, permanece pequeno em relação aos assentamentos na região.

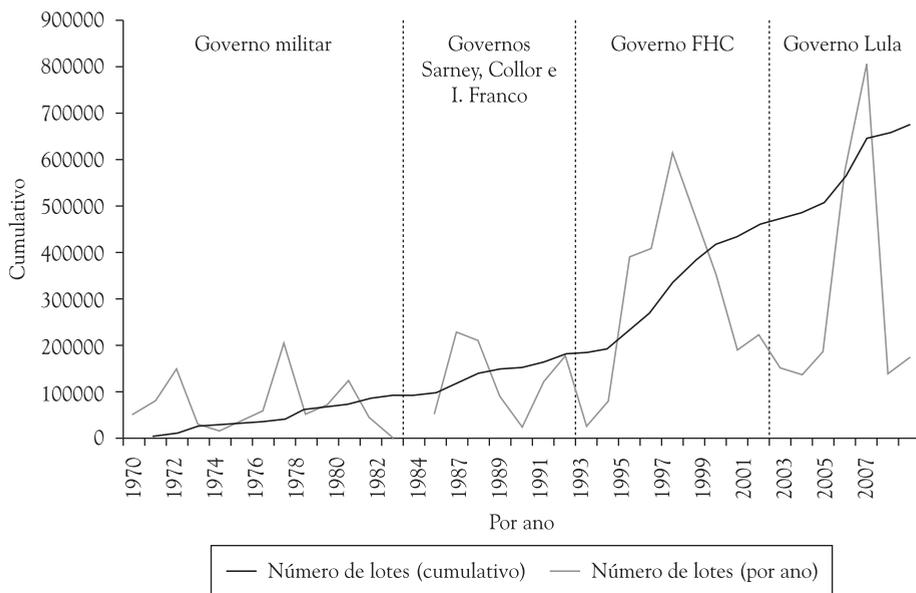


Figura 1. Número acumulado de lotes de reforma agrária e colonização distribuídos na Amazônia Legal, 1970-2008.

Um balanço feito em 1994, 30 anos depois do Estatuto da Terra⁴, apontou que um pouco mais da metade do esforço do governo federal desde 1970 foi dirigido para a reforma agrária propriamente dita, abrangendo 144.000 famílias, muitas delas na área da Amazônia legal, beneficiadas pelas regularizações fundiárias do GEBAM e do GETAT. A outra metade foi para a colonização na Amazônia (abrangendo 122.000 famílias).

3.2 Uma importância crescente na geografia agrária da Amazônia

A partir de 1995, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) propôs um novo programa de desapropriação e aquisição de terras, com a meta de assentar 280.000 famílias em quatro anos. Esse objetivo foi quase atingido. Durante o seu segundo mandato, uma meta semelhante foi fixada. Mais de 400.000 famílias acabaram sendo assentadas durante os oito anos do governo FHC. Mantendo a mesma prioridade, o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva começou com um ritmo menor, mas foi aos poucos acelerando (de maneira paralela ao desenvolvimento de outros programas de benefícios sociais, como o Bolsa Família). De 2003 até o final de 2008, mais 303.000 famílias (segundo informações da base SIPRA) foram contempladas pela reforma agrária.

O notável esforço dos governos FHC e Lula no sentido de promover a reforma agrária se fundamentou na atuação do INCRA, que esteve vinculado a estruturas governamentais diferentes (Ministério dos Assuntos Fundiários, no governo FHC, e Ministério do Desenvolvimento Agrário, durante o governo Lula), mas com a mesma missão. Um traço em comum entre os dois períodos é que o mesmo dilema permaneceu: onde assentar as famílias a serem inseridas nos programas de reforma agrária? Apesar de ter identificado mais de

150 milhões de hectares de áreas improdutivas em todo o Brasil (BRASIL, 1999), o governo FHC não agiu de forma diferente dos anteriores: recorreu à Amazônia como imensa reserva fundiária, instalando colonos em grandes fazendas desapropriadas bem como em áreas de domínio da União. Apesar da interdição de instalar novos projetos de assentamento em áreas de floresta, decidida para limitar o impacto da reforma agrária sobre o meio ambiente (Portaria MEPEF 088/1999), o governo do presidente Lula fortaleceu a tendência a usar as áreas da Amazônia para promover a sua reforma agrária. Nesse sentido, reproduz-se a velha tendência brasileira de buscar resolver a questão do acesso à terra por pequenos produtores sem incomodar as elites rurais consolidadas em áreas de ocupação mais antiga (BURSZTYN, 1990). Há que se ressaltar que tal concentração não reflete diretamente uma pressão de movimentos sociais. Hoefle (2000) assinala que, em 1996, menos de 8% das invasões do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ocorriam na Amazônia Legal. O próprio MST⁵ indicava que não mais de 15% das famílias acampadas estavam na região Norte no período 2003-2006, somando 53.000 (GIRARDI, 2008), o que confirma essa discrepância. Ou seja, enquanto os movimentos sociais pressionavam por reforma agrária em regiões de ocupação mais antiga, a resposta governamental ocorreu principalmente na Amazônia.

Os assentamentos do INCRA na Amazônia continuam superando os das outras regiões. Dos 8.200 assentamentos cadastrados no SIPRA até 31/12/2008, 3.019 são na Amazônia Legal, totalizando 655.325 lotes (do total de 1.012.471, ou 67,7%) e 44,24 milhões de hectares (do total de 54,3 milhões, ou 81,4%). Desde 2003, quase 64% dos lotes abertos se localizam na Amazônia Legal e 55% na Amazônia, sem o Estado do Maranhão, onde reside menos de 14% da população rural brasileira.

As áreas de assentamento se tornaram um dos principais elementos do mundo rural na Amazônia Legal, representando quase um terço das terras usadas e quase 74% dos estabelecimentos rurais. Esses números, no entanto, seriam mais expressivos se cada lote correspondesse de fato a um estabelecimento agrícola. Na realidade, é sabido que existem processos de concentração fundiária em várias áreas do INCRA (LUDEWIGS et al., 2009), bem como abandono de lotes e dificuldade de ocupar todos os lotes criados nos assentamentos (LE TOURNEAU; DROULERS, 2001). A sua importância real deve, portanto, ser relativizada. Feita essa ressalva, cabe assinalar que o peso dos assentamentos em algumas áreas é considerável, uma vez que eles costumam se concentrar em zonas como, por exemplo, o Sudeste do Pará, como assinalam Heredia et al. (2003). Em todo caso, mesmo que ocorra transferência de propriedade e variações no número de estabelecimentos efetivamente criados, as áreas dos assentamentos acabam incorporadas ao espaço agrícola do país, o que gera importantes consequências ambientais.

3.3 As modalidades da reforma agrária na Amazônia

A evolução dos esforços de colonização na Amazônia levou o INCRA a criar diversas modalidades de assentamento, numa tentativa de se adequar às circunstâncias e, mais recentemente, de se adaptar ao ambiente florestal e às crescentes preocupações a respeito do impacto ambiental dos seus projetos. Além dos assentamentos agrícolas “clássicos” (categoria em que agrupamos os antigos Projetos Integrados de Colonização (PIC), os Projetos de

Assentamento Dirigidos (PAD)⁶, os Projetos de Assentamento Rápido (PAR)⁷ e os atuais Projetos de Assentamento – PA), existem hoje os assentamentos agroextrativistas (Projetos de Assentamento Extrativista ou Agroextrativista – PAE)⁸, os assentamentos agroflorestais (Pólos Agroflorestais – PE ou Projetos de Desenvolvimento Sustentável – PDS)⁹, e também formas descentralizadas (antigamente Projetos de Assentamento Conjunto – PAC, em parceria com firmas privadas, e atualmente Projetos de Assentamento Casulo – PC, em parceria com as prefeituras)¹⁰.

De modo geral, os projetos clássicos de assentamento continuam sendo os mais numerosos, representando 72% do total dos assentamentos na região amazônica (Figura 2). Vale reconhecer, porém, que os últimos anos mostram uma mudança neste padrão, já que desde 2003 os PAs só respondem por 52% das novas iniciativas implementadas. Durante esse mesmo período, a modalidade PAE apresentou um forte crescimento, com uma onda muito forte nas SRs do Pará e do Amazonas onde, de fato, há grande presença de população tradicional¹¹ (LE TOURNEAU, 2009). Outra modalidade em forte crescimento são os PDS, embora trabalhos recentes¹² possam colocar em dúvida a sua real sustentabilidade ou

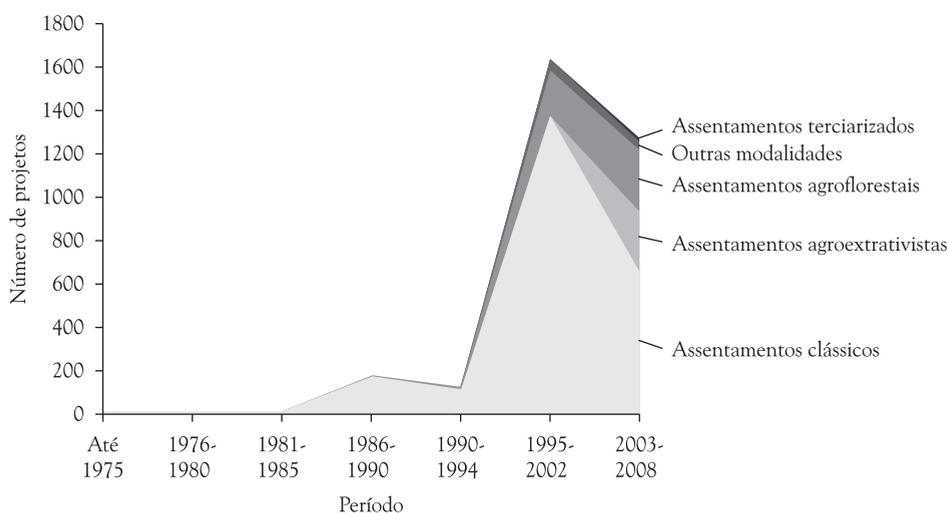


Figura 2. As modalidades dos assentamentos de reforma agrária na Amazônia Legal.

capacidade de serem diferentes dos PAs tradicionais. Finalmente, ressalta-se a importância numérica dos Pólos Agroflorestais, que respondem por 13% do total dos assentamentos na Amazônia Legal.

3.4 Ocupação planejada ou reconhecimento de fatos consumados?

O fenômeno das ocupações explica em boa parte o mapa dos assentamentos na Amazônia. Conforme observam Heredia et al. (2003), o efeito de mancha que agrupa dezenas de assentamentos em determinadas regiões pode ser explicado pelas ocupações de terras, já

que invasões bem-sucedidas (isto é, que deram lugar a um assentamento) incentivam outros movimentos da mesma natureza nas proximidades, criando verdadeiras “regiões de reforma agrária”. Ao mesmo tempo, o mapa dos assentamentos sinaliza as áreas nas quais um grande fluxo de mão-de-obra, seja por causa da atração pelos garimpos (Norte de Mato Grosso e Sudeste do Pará), seja por causa dos empregos ligados a grandes obras (como a Hidrelétrica de Tucuruí), criaram uma forte demanda de terra a partir dos anos 1980. Vários fatores se combinaram a essa demanda para justificar uma atuação do órgão colonizador do governo federal, tais como a ausência de um mercado efetivo de terras na Amazônia – onde prevalece uma espécie de caos fundiário – ou as características sociais dos grupos envolvidos, que os excluíam do acesso à terra.

Mas a atuação do INCRA como regularizador de ocupações consumadas traz vários problemas. Em primeiro lugar, ela contorna a interdição de novos assentamentos em áreas de floresta, uma vez que tal interdição não coíbe as “regularizações” em ambiente florestal, prática que contribui para o passivo ambiental da reforma agrária. Dificulta também o planejamento dos assentamentos e mesmo a igualdade entre os colonos, uma vez que o INCRA regulariza divisões feitas entre os colonos com base em critérios que podem refletir o peso político e o prestígio de cada participante (DROULERS; LE TOURNEAU, 2005). Finalmente, desvia o foco da reforma agrária como política que envolve estratégias territoriais, sociais e econômicas, para uma prática essencialmente de regularização fundiária. Tal sistema é especialmente danoso, na medida em que isso impede qualquer planejamento ou avaliação ecológica das conseqüências. Vale lembrar aqui o alerta lançado por Lee, Libecap e Mueller (1999) de que sem um planejamento a fronteira pode se converter em caso típico de tragédia comunal, como no caso clássico apresentado por Hardin (1968).

4 A questão ambiental

4.1 Uma conscientização recente

Apesar dos alertas sobre o desmatamento na Amazônia terem começado já nos anos 1970, foi só a partir dos anos 1990 que a atuação do INCRA passou a ser identificada como importante fator de degradação do meio ambiente. Vale assinalar a presença das áreas de reserva legal (individual ou em bloco) correspondente aos lotes, nos assentamentos promovidos desde os anos 1970. A pesquisa de Araújo (2006) mostra que a presença de reserva legal é muito mais uma referência teórica do que prática. Segundo a autora, o Incra, em sua sede nacional, não tinha dados sobre o passivo de reserva legal. Na esfera de superintendência, o órgão também não tinha um controle de quantos assentamentos tinham reserva legal demarcada e/ou averbada. Mas as diversas denúncias demoraram a surtir efeito, provavelmente pelo fato de a importância moral e social da reforma agrária ter se sobreposto, no raciocínio de vários atores, à necessidade de cumprir as leis ambientais.

Ao final dos anos 1990, o INCRA começou a integrar esse tema nas suas ações. Dois eixos foram então seguidos. O primeiro seria o INCRA compensar o passivo ambiental dos assentamentos criados na Amazônia. Após diversas negociações, o INCRA admitiu ceder áreas arrecadadas por ele ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Renováveis (IBAMA), para a criação de novas áreas protegidas. O segundo eixo tentava limitar os impactos ambientais dos assentamentos, em particular dos novos projetos. Em 2002 o órgão promulgou o seu plano de gestão ambiental, e em 2006, criou uma área para tratar do tema ambiental na sua estrutura organizacional.

Paralelamente aos esforços do INCRA, a questão do licenciamento dos assentamentos foi tratada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Em 1997 ele exige que os assentamentos sejam licenciados ambientalmente (Resolução CONAMA 237/97). Devido à dificuldade de realizar este trabalho, o mesmo Conselho promulgou em 2001 a Resolução 289, que estabelece um modo de licenciamento simplificado para os assentamentos. Depois dessa segunda resolução, o INCRA continuou a negociar e chegou, em 2003, a um termo de ajustamento de conduta (TAC), no qual se comprometeu a licenciar todos os novos projetos. Esse termo, entretanto, não foi cumprido, já que menos de 10% dos assentamentos existentes em 2003, foram licenciados (ARAÚJO, 2006).

Em 2005, um seminário sobre o tema produziu uma proposta para reformar de novo o processo de licenciamento dos assentamentos. Em 2006, o Conselho promulgou nova resolução (n°387/06), que previu que uma licença prévia deve ser obtida antes de começar o processo de assentamento. Ela exigiu, também, que os assentamentos antigos passem pelo processo de Licença de Instalação e Operação e simplificou o trâmite no caso de áreas ocupadas por populações tradicionais. Mas ainda hoje, apesar de várias injunções, a maioria dos projetos de assentamento não tem o licenciamento ambiental em dia (ARAÚJO, 2006).

Apesar dos esforços no campo legal, o INCRA continua enfrentando problemas no que diz respeito à gestão ambiental dos projetos de assentamento. A maioria dos projetos não tem planejamento e as áreas escolhidas para realizar assentamentos não são selecionadas em função das suas características agrônômicas (NASCIMENTO SOARES, 2008). Neste contexto, agricultores que têm pouco conhecimento sobre a legislação ambiental dificilmente terão condição de respeitar as áreas de preservação permanente (APP) ou as reservas legais (que podem servir como fonte de renda, pela venda de madeira de lei ou de carvão vegetal).

Finalmente, conforme ressaltado acima, numerosas invasões ocorrem em áreas pouco desmatadas, nas quais os colonos têm um grande interesse objetivo de modificar a cobertura vegetal, tanto para ganharem dinheiro quanto para sinalizar a sua ocupação efetiva. É comum, portanto, que a presença de madeiras ilegais ocorra como efeito inevitável da implantação dos assentamentos.

4.2 Os assentamentos desmatam?

A importância do desmatamento ligado aos assentamentos da reforma agrária apareceu repetidas vezes no debate público. Em 2008, ela ganhou mais destaque quando o Ministério do Meio Ambiente (MMA) incluiu os projetos do INCRA na lista dos maiores desmatadores da Amazônia. Em dados acumulados, parece difícil determinar a participação de cada categoria de produtor no desmatamento da região amazônica, dada a falta de dados confiáveis (tanto sobre o desmatamento até 1997, quanto sobre a situação fundiária das

terras desmatadas ou, até mesmo, conforme ressaltamos, sobre a localização e extensão dos projetos do INCRA).

Apesar das incertezas, Brandão Jr. e Souza Jr. (2006) calcularam, a partir de uma amostra de aproximadamente 350 projetos, que, em 2002, os assentamentos instalados no bioma amazônico exibiam uma proporção de desmatamento de 49% em média, mas só respondiam por 15% do total do desmatamento da região. Esse dado corresponde à avaliação de Pacheco (2009), que aponta que 85% do desmatamento ocorrem fora das áreas do INCRA. No entanto, vale assinalar que a instalação dos colonos geralmente resulta em desflorestamento.

Para Brandão Jr. e Souza Jr. (2006.), mesmo que as áreas nas quais os projetos são instalados possam ser antigas fazendas, já com certo grau de desmatamento, observa-se sempre um surto de desflorestamento após a criação dos projetos, sinalizado por taxas de desmatamento anuais muito altas nessas áreas. Batistella e Moran (2005), referindo-se a um estudo de Brondizio et al. (2002), assinalam que existe uma correlação direta entre ocupação de lotes na fronteira amazônica e ações de desmatamento, que se arrefece após um certo tempo, para ser retomada na geração seguinte.

Esses resultados estão em conformidade com os de Fearnside (2005) ou os de Batistella e Moran (2005), que mostram que há uma lógica de produção que incentiva os pequenos agricultores a desmatar proporcionalmente mais a sua propriedade do que os grandes fazendeiros. Não é, portanto, surpreendente a notícia de que áreas de assentamento sejam responsáveis por uma proporção importante do desmatamento acumulado na Amazônia, mesmo que a comparação de projetos de assentamento, com várias centenas ou mesmo milhares de famílias, e grandes fazendeiros individuais possa certamente ser considerada desigual. Cabe assinalar também que não existe um padrão homogêneo de desflorestamento nos assentamentos, podendo esta prática variar segundo fatores como: tipo de atividade produtiva, acesso ao mercado, padrões culturais dos assentados e tempo de instalação nos assentamentos.

Cruzando a base geográfica do INCRA com os dados do PRODES¹³ para as SRs nas quais há uma proporção razoável dos projetos representados na base (ver Tabela 1), chegamos aos resultados da Tabela 2 e da Figura 3, ressaltando que se trata de uma observação sobre a localização dos desmatamentos, podendo estes às vezes ser anteriores à abertura dos projetos. Conforme pode ser visto, a proporção dos desmatamentos localizados dentro dos assentamentos é maior do que a apontada por Brandão Jr. e Souza Jr. (2006), em todas as SRs, com a exceção do Amazonas, cujo perfil é diferente devido ao peso dos projetos voltados para as populações tradicionais. Essa observação vale tanto para o desmatamento total, quanto para o desmatamento observado dentro do período de 2000 a 2007.

Mas, ao mesmo tempo, vê-se que cada SR apresenta um perfil diferenciado. O Amazonas apresenta uma configuração especial, conforme mencionado. Acre, Rondônia e Roraima exibem, por sua vez, uma proporção muito forte de participação dos assentamentos no desmatamento total, ressaltando-se a importância da política de reforma agrária na configuração das áreas rurais desses estados. É interessante notar que essa proporção cresce, no período 2000-2007, em Roraima e no Acre, e diminui em Rondônia. Nos primeiros, a reforma agrária ganhou força nesse período, enquanto no último ela parece perder

Tabela 2. Desmatamento nos Assentamentos do INCRA em algumas superintendências regionais até 2007 e de 2000 a 2007.

	Área cumulada dos assentamentos (km ²)	Desmatamento nos assentamentos até 2007 (km ²)	Proporção média de desmatamento dos assentamentos da SR	Proporção em relação ao desmatamento total na SR	Desmatamento nos assentamentos em 2000-2007 (km ²)	Proporção em relação ao desmatamento em 2000-2007 na SR
Acre	17 499	6 965	39,80%	36,7%	2968	42,7%
Amazonas	77 133	4 566	5,92%	13,8%	1 859	17,2%
Marabá	36 130	25 936	71,79%	22,1%	10 995	22,3%
Rorônia	44 529	31 096	69,83%	37,6%	10 554	33,0%
Roraima	13 928	2 768	19,87%	32,7%	1 480	39,2%

Fonte: Cálculo dos autores a partir de dados INCRA e PRODES/INPE.

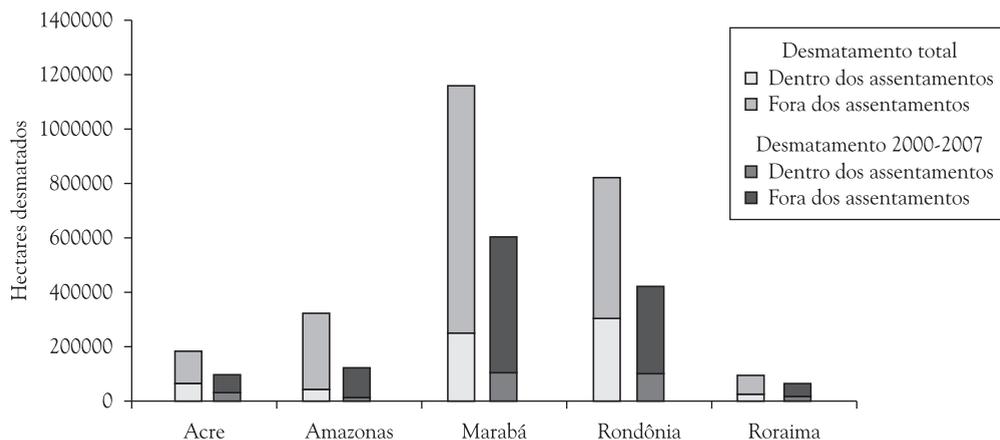


Figura 3. Desmatamento dentro dos assentamentos e desmatamento total até 2007 e de 2000 a 2007 nas áreas de 5 superintendências regionais.

importância no contexto geral do estado, em função de vários fatores, dentre os quais a perda de população rural desde 2000¹⁴.

A SR de Marabá apresenta outro perfil. Localizada em uma área de intensa transformação do ambiente florestal pelas atividades agrícolas, em especial a pecuária, ela apresenta um peso menor dos assentamentos no desflorestamento total. 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%. Por outro lado, em três SRs (Acre, Marabá e Rondônia) essa taxa fica muito além dos 20% legalmente autorizados, o que leva ao questionamento sobre o modo de se enquadrar os assentamentos na legislação ambiental vigente.

Apesar dessas diferenças, mecanismos semelhantes podem ser apontados nesses diferentes contextos. Sem alternativas tecnológicas e sem infra-estrutura 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. Como demonstram Ludewigs et al. (2009), o contexto local influencia essas dinâmicas (a soja tem papel de destaque em Santarém e a pecuária em Altamira), mas em geral o processo é válido para a maior parte das áreas de assentamento. Assim, explica-se a intensidade muito alta do desmatamento nos assentamentos. No estudo de Batistella e Moran (2005), 43% dos projetos têm uma taxa de desmatamento, superior a 75%, ficando, portanto, completamente fora dos padrões exigidos pelo Código Florestal.

De qualquer forma, a participação dos assentamentos no desmatamento é evidente, na medida em que 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%. Fica evidenciada a ambiguidade do poder público em relação à Amazônia, onde se quer ao mesmo tempo preservar a região e usá-la para fins de uma reforma agrária que

mantém as características de colonização de áreas novas, como nos tempos dos governos militares.

Conforme lembram Ludewigs et al. (2009), o sucesso dos assentamentos pode ser avaliado de duas maneiras. A primeira é verificar se eles permitiram a consolidação de uma agricultura familiar nas regiões consideradas, o que não parece ser o caso, a não ser em algumas áreas¹⁵. A segunda é avaliar se eles permitiram a ocupação de vastas áreas do espaço produtivo do país, independentemente das trajetórias dos indivíduos que receberam os lotes. Neste caso, a resposta parece consistentemente positiva. Em ambos os casos, é claro que essa transformação teve um preço ambiental grande na Amazônia, que é o desmatamento das áreas ocupadas. Vale lembrar que, no caso dos assentamentos estudados por estes autores na região de Santarém, 93% da área foram desmatados em aproximadamente 30 anos de instalação dos projetos.

4.3 Reforma agrária e questão fundiária na Amazônia

Tanto o custo ambiental como a difícil sustentabilidade dos assentamentos na Amazônia levam a questionar a necessidade de eles se localizarem principalmente naquela região.

A própria Constituição de 1988, ao reafirmar o que estava disposto no Estatuto da Terra – que esta deve cumprir uma função social – fornece o arcabouço legal para uma avaliação da situação em todas as regiões. Ora, as estatísticas do cadastro rural de 1998 apontam que, considerando apenas os imóveis de grande porte, haveria no Brasil 166,3 milhões de hectares improdutivos, 34,5% localizados na região Norte, 38% na região Centro-oeste, 27,5% na região Nordeste e 11% nas regiões Sul e Sudeste. Não haveria, portanto, necessidade de continuar uma colonização disfarçada de reforma agrária na Amazônia, já que haveria perto de 110 milhões de hectares improdutivos fora da região. Girardi (2009), usando dados mais conservadores, chega a uma conclusão similar, avaliando em 40 milhões de hectares as áreas disponíveis fora da Amazônia. Conclui-se que existiria, sim, a quantidade de terras necessárias para fazer reforma agrária fora da Amazônia.

Dentre as razões pelas quais a Amazônia permanece a região mais usada para fins de reforma agrária, pode-se destacar primeiramente questões de ordem política. Ainda hoje, o custo político para o governo de uma reforma agrária em grande escala é muito elevado para representar uma alternativa viável, dados os parâmetros das negociações que persistem no panorama político-partidário. A estratégia encontrada foi (e continua sendo) concentrar-se em desapropriar terras que têm uma documentação mais frágil e não as de titulação antiga e legitimada, ainda que não cumpram a sua função social. Sendo assim, a “reforma agrária” é mais aceitável para os interesses ruralistas. Ao mesmo tempo, o processo de desapropriação que foi desenvolvido na Amazônia acabou por reforçar a dinâmica de ocupação desordenada em vez de revertê-la. Ao indenizar os proprietários pelo preço da terra e pelas benfeitorias, o governo incentiva a pressão sobre a floresta, pois estabelecimentos rurais que não forem rentáveis no médio prazo poderão ser desapropriados pelo INCRA (HEREDIA et al., 2003).

De certa forma, a desapropriação passa a ser para os proprietários um tipo de seguro de que poderão se desfazer de um bem de má qualidade (inclusive pela degradação

ambiental) sem maiores danos financeiros, ou até com lucro já que Teófilo e Garcia (2003) apontam que o preço pago pela terra foi em geral superior ao que poderia se esperar, sendo a qualidade das terras adquiridas para a reforma agrária em geral média ou ruim.

É preciso, também, ressaltar o papel dos assentamentos na estrutura produtiva da Amazônia Legal. Os assentamentos são, com frequência, instalados em áreas-chave para a progressão das atividades agropecuárias e eles, de certa forma, preparam o caminho ou fornecem a mão-de-obra necessária para outros empreendimentos. Nessa mesma linha, Heredia et al. (2003) apontam que o rebanho dos assentamentos analisados por eles no Pará corresponde a 25% do total regional, levando a pensar que os assentamentos têm um papel importante na manutenção e na expansão da pecuária bovina. O mesmo estudo mostra que os assentados obtêm mais de um terço da sua renda com a venda da sua força de trabalho, confirmando a constatação de que os assentamentos representam reservatórios de mão-de-obra para as fazendas vizinhas. Vale ressaltar, ao mesmo tempo, a influência política na criação dos assentamentos na Amazônia, estes podendo representar *currais eleitorais* importantes em municípios pouco povoados.

Por fim, é preciso considerar o fator demográfico. Sabendo que a taxa de fecundidade de população rural da região Norte permanece elevada (BRASIL, 2003), é possível que o crescimento vegetativo da população dos assentados explique parte da demanda por terra na região Norte e da concentração dos assentamentos recém-criados perto da Transamazônica. Essa pressão estaria sinalizada na intensificação das migrações internas aos Estados Amazônicos, conforme observado na última década, enquanto a migração oriunda de outras regiões do Brasil diminuiu muito. Tal explicação não pode, no entanto, ser considerada absoluta. Em primeiro lugar, nota-se que a dinâmica demográfica dos assentamentos é muito complexa, com idas e voltas entre os espaços pioneiros, as áreas urbanas e outros estados, conforme demonstram Ludewigs et al. (2009) ou Franco e Souza Lima (2008). Em segundo lugar, tal explicação implica considerar que a ação de reforma agrária não conseguiu implementar nas regiões consideradas uma estrutura fundiária e um sistema produtivo que permitam aos filhos dos assentados conseguir terras por iniciativa própria, sem recorrer ao INCRA.

Neste contexto, a decisão do governo de legalizar posses de terra na Amazônia Legal, quando menores do que 1.500 ha¹⁶, suscita preocupação. Independentemente do risco de validar títulos forjados ou falsas ocupações, o governo federal conduz a política agrária no rumo de uma grande regularização fundiária feita à custa do bioma amazônico. A previsão de regularização de 296 mil imóveis rurais em 436 municípios, numa extensão superior a 67,4 milhões de hectares de terras federais não-destinadas, significa um esforço equivalente ao do INCRA para os últimos cinco anos, em número de estabelecimentos. Tal esforço se concentra em uma área um terço maior do que todas as áreas loteadas pelo INCRA desde a sua criação, mas com um custo financeiro bem menor. Aponta, também, no sentido de um aumento da pressão da agricultura e da pecuária sobre a Amazônia. Pelo que se viu dos esforços anteriores, não há certeza de que tal iniciativa reduza o fluxo de pessoas à procura de terra na região, até porque as posses regularizadas poderão alimentar os processos em curso de reconcentração de terras.

Tabela 3. Índice de Gini da concentração de terras em Unidades da Federação.

Estado/Índice de Gini	1985	1995	2006
Brasil	0,857	0,856	0,872
Rondônia	0,655	0,765	0,717
Acre	0,619	0,717	0,716
Amazonas	0,819	0,808	0,837
Roraima	0,751	0,813	0,664
Pará	0,827	0,814	0,822
Amapá	0,864	0,835	0,852
Tocantins	0,714	0,726	0,792
Maranhão	0,923	0,903	0,864
Mato Grosso	0,909	0,87	0,865

Fonte: BRASIL – 2009, Resultados preliminares do censo agropecuário de 2006, Brasil, grandes regiões e unidades da federação.

De fato, apesar dos esforços desde o início do governo FHC em termos de colonização e reforma agrária, o índice de Gini dos estabelecimentos rurais no Brasil como um todo aumentou (Tabela 3). No caso dos estados amazônicos, o fracasso aparece até mais claramente: desde 1995, o índice aumentou no estado do Pará (que tem sido um dos mais importantes em termos de instalação de assentamentos), no Amazonas, no Amapá e em Tocantins. No Acre, o índice ficou estável. Foram registradas quedas em Rondônia, no Maranhão e, sobretudo, em Roraima, mas neste último caso a pequena quantidade de estabelecimentos relativiza muito a importância da queda.

5 Conclusão

Esse artigo apresentou elementos que medem os esforços da reforma agrária na Amazônia do início dos anos 1970 até os dias atuais. Neste processo, é importante ressaltar a especificidade do processo de ocupação da Amazônia. Conforme foi mostrado, o governo militar incentivou, a partir de 1970, uma migração inter-regional que buscava ser maciça para a Amazônia, mas distribuiu de fato muito poucos lotes. Ao mesmo tempo, tanto devido à situação fundiária da região, quanto pelas condições econômicas dos migrantes, o mercado de terras não absorveu a demanda.

Dessa forma, criou-se uma situação de escassez de terra que só pôde ser resolvida por meio de uma distribuição de lotes em grande escala. É claro que a distribuição de lotes na Amazônia oferecia a facilidade de não mexer na estrutura fundiária existente e nos jogos de poder e interesses a ela ligados. Ao mesmo tempo essa maior facilidade de assentar maciçamente na Amazônia interessava ao INCRA, pressionado para cumprir as metas ambiciosas de governos após a democratização do País.

Mas, ainda assim, os números surpreendem. Se consideramos que aproximadamente 670.000 lotes já foram distribuídos na Amazônia e que o governo pensa em regularizar mais 300.000 posses, o total de propriedades criadas na Amazônia subirá para perto de

1.000.000, o que representa muito, para uma população rural total de apenas 5 milhões de pessoas (considerando uma média de cinco pessoas por família, significaria que cada família teria uma propriedade). A situação fundiária mais frágil (em termos legais) de inúmeros imóveis na Amazônia, bem como o menor poder político das grandes propriedades nessa região (comparativamente a outras regiões), são provavelmente os fatores explicativos do fato de que *a necessária justiça social custa menos na Amazônia*. Mas, isso justifica deixar de lado a justiça ambiental? De fato, parece difícil justificar uma concentração tão grande da reforma agrária na Amazônia, especialmente quando o papel dos assentamentos na estrutura produtiva da região não parece bem definido.

Por outro lado, a relação entre assentamentos na Amazônia e a degradação da floresta tem sido tratada como um tabu. O caráter social da resolução do problema ancestral de direito de acesso à terra pelos agricultores familiares no Brasil serve de argumento a favor da promoção indiscriminada de projetos de assentamento, sejam eles tipicamente ações de reforma agrária ou apenas colonização de áreas de fronteira.

Entretanto, a responsabilidade pública de assegurar as condições ambientais da floresta, em consonância com dispositivos legais estabelecidos, se vê fragilizada nesse processo que Hoefle (2000) chama de “transferência do problema da sustentabilidade dos assentamentos” do sul do país para a Amazônia.

Essas duas missões do estado polarizam a opinião pública em geral e encontram legitimidade em comunidades organizadas e atuantes. Está em jogo a aparente contradição entre proteção social e proteção ambiental, num contexto de demandas urgentes. No debate sobre esse mal-estar entre políticas públicas e opinião pública, a referência ao papel dos assentamentos no desflorestamento tende a ser apontada como politicamente incorreta, como se a responsabilidade ambiental estivesse subsumida à social.

Existem possibilidades de resolver este debate. De um lado, 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.

Por outro lado, é imprescindível a implementação de um sistema eficiente de assistência técnica, com profissionais residentes dentro dos assentamentos e com propostas adequadas à realidade local. Por fim, é importante um esforço no sentido re-equilibrar territorialmente a reforma agrária, dando um enfoque maior ao sul do país.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, F. C. de. **Reforma agrária e gestão ambiental**: encontros e desencontros. 2006. 242 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- BATISTELLA, M.; MORAN, E. F. Dimensões humanas do uso e cobertura das terras na Amazônia: uma contribuição do LBA. *Acta Amazônica*, Manaus, v. 35, n. 2, p. 239-247, 2005.
- BRANDÃO Jr., A.; SOUZA Jr., C. Deforestation in land reform settlements in the Amazon. *State of the Amazon*, Belém, n. 7, p. 1-4, 2006.

- BRONDIZIO, E. S. et al. The colonist footprint: towards a conceptual framework of deforestation trajectories among small farmers in Frontier Amazônia. In: WOOD, C.; PORRO, R. **Deforestation and land use in the Amazon**. Gainesville: University Press of Florida, 2002. p. 133-161.
- BURSZTYN, M. **O País das alianças: elites e continuísmo no Brasil**. Rio: Ed. Vozes, 1990.
- BURSZTYN, M. Amazonie brésilienne: bilan de 40 ans de politiques publiques... et défis pour les 40 ans à venir. In: SAYAGO, D. et al. **L'Amazonie, un démi siècle après la colonisation**. Paris: Ed. Quae, 2010. p. 3-18
- CARDOSO F. H.; MULLER G. **Amazônia: expansão do capitalismo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.
- CARDOSO, F. H. **Reforma agrária: compromisso de todos**. Brasília, DF: Brasil, Secretaria de Comunicação Social, 1997.
- DROULERS, M.; LE TOURNEAU, F. M. Approche cartographique de l'intégration d'un territoire amazonien: la région Barreira Branca (Tocantins). In: ALBADEJO, C.; ARNAULD DE SARTRE, X. **L'Amazonie brésilienne et le développement durable. Expériences et enjeux en milieu rural**. Paris: L'Harmattan, Collection Amérique Latine, 2005. p. 179-192.
- FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e conseqüências. **Megadiversidade**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 113-123, 2005.
- FRANCO C. A., de SOUZA LIMA, D. Dinâmica populacional dos projetos de assentamentos da regional do Baixo Acre. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** Brasília: SOBER, 2008. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/>>. Acesso em 14 de out. de 2009.
- GIRARDI, E. P. **Atlas da questão agrária brasileira**. Presidente Prudente, 2008. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/>>. Acesso em: 18 de out. de 2009.
- GIRARDI, E. P. Atlas da Questão Agrária Brasileira e Cartografia Geográfica Crítica. **Confins**, n. 5, 2009. Disponível em: <<http://confins.revues.org/index5631.html>>. Acesso em: 21 jun. 2010.
- GULLISON, R. E. et al. Tropical forests and climate change. **Science**, New York, v. 316, n. 5827, p. 985-986, 2007.
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons, **Science**, New York, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.
- HEREDIA, B. et al. Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre áreas selecionadas. **Lusotopie**, Bordeaux, n.1, p. 59-90, 2003.
- HOEFLE, H. S. Patronage and empowerment in the central Amazon. **Bulletin of Latin American Research**, Oxford, n. 19, p. 479-499, 2000.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo demográfico 2000, nupcialidade e fecundidade, resultados da amostra**. Rio de Janeiro, 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **O livro branco da grilagem da terra**. Brasília, DF: INCRA, 1999.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Balanco 1999 da reforma agrária e agricultura familiar**. Brasília, DF: MDA, 2000.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Índice de Gini: o Brasil desconcentrando terras**. Brasília, DF: INCRA, 2001.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Agropecuario. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. IBGE: Rio de Janeiro, 2009. 777 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>>.
- LAURANCE, W. F. et al. The future of the Brazilian Amazon. **Science**, New York, v. 291, n. 5503, p. 438-439, 2001.
- LEE, J. A.; LIBECAP, G. D.; MUELLER, B. **Conflict and land use: the development of property rights and land reform on the Brazilian Amazon frontier**. Michigan: University of Michigan Press, 1999. 227 p.
- LÉNA, P. Aspects de la frontière amazonienne. **Cahiers des Sciences Humaines**, Paris, v. 22, n. 3-4; p. 319-343, 1986.

- LE TOURNEAU, F. M.; DROULERS, M. Colonisation agraire au Roraima: anciennes configurations et nouvelles stratégies. *Annales de Géographie*, Paris, n. 621, p. 550-570, 2001.
- LE TOURNEAU, F. M. La distribution du peuplement en Amazonie brésilienne: l'apport des données par secteur de recensement. *L'Espace géographique*, Paris, n. 4, p. 359-375, 2009.
- LUDEWIGS, T.; OLIVEIRA D'ANTONA, A.; BRONDÍSIO, E.; HETRICK, S. Agrarian Structure and Land-cover Change Along the Lifespan of Three Colonization Areas in the Brazilian Amazon. *World Development*, Sheerbrooke, v. 37, no. 8, 2009, p. 1348-1359.
- MUCHAGATA, M. G. O papel das organizações de agricultores nas transformações recentes do uso do espaço em região de fronteira amazônica: o caso da região de Marabá. In: SAYAGO, D.; TOURRAND, J. F.; BURSZTYN, M. *Amazônia: cenas e cenários*. Brasília: Ed. UnB, 2004.
- NASCIMENTO SOARES, J. L. A organização territorial de assentamentos rurais para atender a legislação ambiental na Amazônia. *Campo-Território: revista de geografia agrária*, Uberlândia, v. 3, n. 6, p. 143-155, 2008.
- PACHECO, P. Agrarian reform in the Brazilian Amazon: its implications for land distribution and deforestation. *World Development*, Oxford, v. 37, n. 8, p. 337-1347, 2009.
- SPAVOREK, G. (Org.). *A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas e Letras, 2003.
- TEÓFILO, E.; GARCIA, D. P. Brazil: land politics, poverty and rural development. *Land reform, land settlement and cooperatives*, Roma, n. 3, p. 19-41, 2003.

Notas

¹Foram estudadas duas bases de dados do INCRA, uma contendo os dados do SIPRA – Sistema de Informações em Projetos da Reforma Agrária, agregados por projeto, e outra, georeferenciada, contendo a posição de grande parte dos projetos de assentamento.

²O INCRA divide o território nacional em superintendências regionais que, em geral, correspondem a um estado. O estado do Pará conta com 3 SRs, no entanto: Pará (SR n° 1), Marabá (SR n° 27) e Santarém (SR n° 30). Esse fato, em si, já evidencia a importância da Amazônia para a política do INCRA.

³Denominação dada em 1967 pelo governo militar aos empreendimentos que viriam a compor o Plano de Integração Nacional (PIN) a partir de 1970.

⁴http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM acessado em 2/5/2009

⁵Comunicado MST de 7 de agosto de 2009 (<http://www.mst.org.br/node/7786> acessado em outubro de 2009).

⁶Essa fórmula foi concentrada em Rondônia. Os lotes entregues eram maiores do que em outras áreas (até 250 ha) e os colonos deviam demonstrar uma competência agrícola. O assentamento de sem-terras não era o objetivo dessa modalidade.

⁷Estes tinham lotes de 25 a 50 ha, menores do que os PICs, e eram instalados na continuidade dos projetos existentes.

⁸Portaria INCRA n° 627/1987 e 268/1996.

⁹Definidos pela portaria INCRA n° 477/1999.

¹⁰Existem outras modalidades de assentamento, tais como o Projeto de Reassentamento de Barragem (PRB) ou o Projeto de Assentamento Rururbano (PAM). No entanto, o peso deles no total dos projetos, tanto na Amazônia quanto no Brasil, é pequeno.

¹¹Definidas pelo decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a *Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*.

¹²Por exemplo, a dissertação de Araújo (2006), sobre o PDS Morena, no Amazonas, primeiro PDS criado pelo INCRA.

¹³O Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia (PRODES) é um monitoramento do desmatamento no bioma amazônico, mantido pelo INPE.

¹⁴Análise preliminar dos dados, por setor censitário, da contagem da população de 2007.

¹⁵Muchagata (2004) analisa o caso da dinâmica de expansão da agricultura familiar na região de Marabá, assinalando que ao final da década de 1990 essa categoria ocupava 35% da área total e 47% da área destinada à agropecuária naquele território.

¹⁶Medida Provisória 458/09, convertida em lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Essa medida sucede outras que tiveram o mesmo intuito, mas com uma abrangência menor, tais como o artigo 118 da Lei nº 11.196/05, que regularizou terras até 500 ha, ou a MP 422/08, convertida em Lei nº 11.763/08, que permitiu ao Incra titular diretamente, sem licitação, propriedades na Amazônia Legal com até 1.500 ha.

ASSENTAMENTOS RURAIS NA AMAZÔNIA: CONTRADIÇÕES ENTRE A POLÍTICA AGRÁRIA E A POLÍTICA AMBIENTAL

FRANÇOIS-MICHEL LE TOURNEAU
MARCEL BURSZTYN

Resumo: A ação do INCRA na Amazônia revela um paradoxo: por mais que a ocupação humana daquela região fosse uma estratégia dos governos militares, é na fase democrática recente que a reforma agrária brasileira intensifica a instalação de agricultores em assentamentos. A institucionalização de políticas de proteção do meio ambiente se revela contraditória com as práticas de proteção social que têm, na Amazônia, um foco de destaque num modelo de reforma agrária que provoca inevitáveis consequências ambientais.

Palavras-chave: Amazônia. Reforma agrária. Assentamentos. Desflorestamento. Ambiente.

Rural settlements in the Amazon: Contradictions between the agrarian policy and environmental policy

Abstract: The action of INCRA in the Amazon region shows a paradox: on the one hand the human occupation of that region was a strategy of the military regime, but on the other hand it is after the democratization that the agrarian reform policy intensifies the settlement of peasants in the Brazilian Amazon. The institutionalization of policies aiming at protecting the environment is contradictory with the social protection, as in the Amazon it is very much based on a model of agrarian reform that provokes deforestation.

Keywords: Amazon region. Agrarian reform. Settlements. Deforestation. Environment.
