

A DIMENSÃO ECOLÓGICA DA REFORMA AGRÁRIA NA PARAÍBA

José Farias de Souza Filho*
Edsthon Vinicius Gomes Pereira**
Lucas Rangel Meira**
Marcela Almeida Figueiredo**
Mayara Helenna V. de Farias**
Priscilla de Araújo Campos**
Tamara Antas Siqueira**

RESUMO: Este trabalho, resultado de pesquisa realizada por alunos do Curso de Direito no Centro Universitário de João Pessoa e coordenada por Professor de Direito Agrário na mesma Instituição de Ensino Superior, mostra a insustentabilidade ecológica da reforma agrária na Paraíba ao constatar que apenas 14 (quatorze) – ou 4,8% dos 292 projetos de assentamento de trabalhadores rurais executados na Paraíba – comprovaram, até 31 de outubro de 2012, conservar reserva florestal legal. Outros 12 (doze) – ou 4,1% dos projetos – continuavam pendentes de comprovação da conservação de reserva legal por vistoria técnica.
Palavras-chave: Reserva legal. Reforma Agrária. Sustentabilidade ecológica.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado de projeto de pesquisa desenvolvido nos exercícios de 2011 e 2012 por um grupo de seis alunos do curso de direito do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ) e coordenado por um dos professores de Direito Agrário da mesma Instituição de Ensino Superior, a partir de sua experiência profissional na defesa do meio ambiente. É classificada, quanto aos objetivos, como de natureza

* Professor Adjunto do Centro Universitário de João Pessoa e Coordenador da Pesquisa; Membro do Ministério Público da Paraíba; Doutorando em Psicologia Social (UFPB, 2011); Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA/UFPB, 2010); Especialização em Direito (UFPB, 1983); Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais (UFPB, 1982). Contato: E-mail: <farias.mp@gmail.com> e E-mail: <farias@mp.pb.gov.br>.

** Alunos do Curso de Direito do Centro Universitário de João Pessoa que participaram da pesquisa, durante os exercícios de 2011 e 2012, com o objetivo de investigar a “Sustentabilidade Ecológica da Reforma Agrária na Paraíba”, buscando identificar a existência de reserva florestal legal ou compromissos de recomposição nos duzentos e trinta e dois projetos de assentamentos executados até outubro de 2012.

exploratória, pois, segundo Gil (2009), tem por finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos. Envolve levantamento bibliográfico e documental e apresenta inventário realístico e atualizado do desrespeito ao instituto jurídico da reserva florestal legal nos projetos de assentamento de trabalhadores rurais no estado da Paraíba.

O levantamento bibliográfico foi realizado em artigos científicos, dissertações, teses, livros e mídia eletrônica, o que permitiu a construção do referencial teórico e conceitual sobre o uso da propriedade rural, sua função social, a conservação dos recursos naturais, a preservação da diversidade biológica, a reserva florestal legal, a gestão e o gerenciamento da reforma agrária. Essa etapa da pesquisa proporcionou os conhecimentos necessários à adequada discussão dos resultados da pesquisa documental.

O levantamento documental foi realizado pelo grupo de pesquisa diretamente no arquivo do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Social no Estado da Paraíba que, para verificar a sustentabilidade ecológica dos projetos de assentamento de trabalhadores rurais na Paraíba, requisitou informações sobre licenciamento ambiental de tais projetos à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/SR-18) e ao órgão ambiental competente para fiscalização e controle das atividades florestais na Paraíba, a Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA).

Se, no presente, a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a conservação dos recursos naturais são variáveis integradoras da dimensão ecológica do desenvolvimento sustentável, nos termos do art. 170, inc. VI, e 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, no passado – e bem antes do princípio da sustentabilidade ser adotado como estruturante da Carta Política Federal brasileira de das Constituições dos Estados-Membros da União Europeia, como leciona Canotilho¹–, tais variáveis já haviam sido adotadas na legislação brasileira como requisitos de ordem objetiva para cumprimento da função social pela propriedade rural².

¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo, SP: Saraiva, 2007.

² BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Coleção Saraiva de Legislação**. 21. ed. atual. e reformada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1-42.

Ainda mais distante se situa a proteção dos recursos florestais no Brasil, com objetivo declaradamente conservacionista: inicialmente sob a denominação de mattas perennes no primeiro Código Florestal³, recebeu a nomenclatura de reserva legal no segundo Código Florestal⁴ e a manteve na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, cujas funções estão declaradas no art. 3º, inc. III⁵.

Apesar de sua incontestável relevância para a conservação de recursos naturais e para a preservação do meio ambiente, a reserva florestal legal talvez seja um dos institutos jurídicos mais desrespeitados e combatidos na legislação ambiental brasileira. Sem que se conteste o valor dos serviços ambientais que a reserva legal oferece, lideranças do chamado “agronegócio” a classificam como entrave ao desenvolvimento rural do País e resistem quanto à sua recomposição.

Estabelecido o conflito socioambiental entre Governo e “Ruralistas”, no plano político, em torno da manutenção do instituto da reserva legal no ordenamento jurídico brasileiro, esta pesquisa buscou conhecer o grau de respeito a esse instrumento conservacionista pelo órgão do Governo Federal, gestor da reforma agrária, que no Estado da Paraíba planejou e executou 292 projetos de assentamento de trabalhadores rurais entre 1986 e 31 de dezembro de 2011, incorporando 276.467 hectares à reforma agrária⁶

³ BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30743>>. Acesso em 17 de julho de 2008.

⁴ BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Código Florestal (com as modificações introduzidas pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24.08.2001, e pela Leis federais nos 11.284, de 02.03.2006, e 11.428, de 22.12.2006). **Legislação de Direito Ambiental**. Luis Paulo Sirvinskas (Org.). Anne Joyce Angher (Coord.). 3. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p. 95-107.

⁵ “[...] assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”.

⁶ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Números da Reforma Agrária. **Área Incorporada ao Programa de Reforma Agrária**. Brasília, DF: INCRA, 2012. Disponível em: <<http://incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1147-area-incorporada-ao-programa-de-reforma-agraria>>

e assentando 19.795 famílias⁷. Passa-se à apresentação e discussão dos resultados.

2 ORIGEM DA PROTEÇÃO LEGAL DA VEGETAÇÃO NATIVA BRASILEIRA

Para se entender a relevância do instituto jurídico da reserva legal para a preservação do meio ambiente e para a conservação dos recursos naturais no Brasil há que se resgatar sua origem e sua construção histórica. Benjamim⁸ afirma que a proteção legal da cobertura florestal nativa que, no ordenamento jurídico brasileiro, conhece-se pelos institutos de reserva legal e área de preservação permanente, tem fundamentos éticos e históricos. O Eminentíssimo Ministro remete a origem desses dois instrumentos de preservação da natureza às preocupações científicas dos séculos XVII e XVIII e atribui a positividade dos dois institutos no sistema jurídico brasileiro à influência exercida pela cátedra do italiano José Vandell na Universidade de Coimbra, destacando que o instituto jurídico da reserva legal só é encontrado na legislação brasileira (p. 297).

Benjamim apoia-se no livro intitulado **Memória sobre a Capitania das Minas Gerais**: seu território, clima e produções metálicas⁹, manuscrito por José Vieira Couto¹⁰. Nas páginas desse livro, o autor deixou registrada a defesa da limitação de uso de áreas com vegetação nativa, com o enfoque que hoje classificamos de *conservacionista*, pois tinha por objeto evitar o esgotamento dos recursos naturais.

⁷ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Números da Reforma Agrária. **Famílias Assentadas**. Brasília, DF: INCRA, 2012. Disponível em: <<http://incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1148-familias-assentadas>>

⁸ BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcellos e. Reserva Legal, áreas de preservação permanente e controle ambiental da propriedade. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (Orgs.). **Efetividade da Tutela Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 295-303.

⁹ FURTADO, J. F. & COUTO, J. V. (Orgs.). **Memória sobre a capitania das Minas Gerais**: seu território, clima e produções metálicas (Edição crítica do livro de José Vieira Couto). 1. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1994. v. 1. 104 p.

¹⁰ Cujo original, segundo Benjamim, está na Biblioteca Nacional.

Silva¹¹ também ressalta a preocupação de José Vieira Couto com a conservação da vegetação nativa. Graduado em filosofia natural e matemática pela Universidade de Coimbra, em 1778, o mineralogista voltou ao Brasil e realizou pesquisas de campo na Capitania das Minas Gerais, entre 1798 e 1805, registrando tudo em diversas “memórias”.

Outro testemunho da influência de Coimbra sobre os primeiros brasileiros que empunharam a bandeira da conservação da vegetação nativa está no discurso inflamado de José Bonifácio de Andrada e Silva¹², o Patriarca da Independência, proferido na Assembleia Constituinte em 1823¹³ e registrado por Pádua¹⁴.

O certo é que o Brasil do final do séc. XVIII e início do séc. XIX já contava com uma plêiade de cientistas, catedráticos, agentes públicos, políticos e movimentos sociais organizados, provavelmente influenciados por Coimbra – e certamente pela cátedra de José Vandell –, que reconhecia a necessidade de se adotar medidas político-administrativas e jurídicas para conservação dos recursos vegetais disponíveis, significando usar sem exaurir, mesmo que uma corrente do pensamento ambientalista brasileiro tente atribuir a objetivos meramente econômicos a motivação dos que defendiam a proteção de *mattas* e florestas.

¹¹ SILVA, Clarete Paranhos da. **O desvendar do grande livro da natureza: um estudo da obra do mineralogista José Vieira Couto, 1798-1805.** São Paulo/Campinas: Annablume/Fapesp/Unicamp, 2002.

¹² Paulista de Santos, de família da aristocracia portuguesa, parte para estudar em Portugal com 21 anos de idade. Forma-se na Universidade de Coimbra em Filosofia Natural (1787) e em Leis (1788). Especializa-se em Mineralogia e, ainda jovem (1789), assume funções na Academia das Ciências de Lisboa. Entre 1790 e 1800, viajou por diversas cidades europeias. Em 1801 ocupa na Universidade de Coimbra a cátedra de Mineralogia e é depois nomeado intendente-geral das Minas e Metais do Reino. Durante as invasões francesas, combate o inimigo e atinge o posto de tenente-coronel. Regressa ao Brasil em 1819. Fonte: <www.vidaslusofonas.pt>

¹³ “[...] nossas preciosas matas vão desaparecendo, vítimas do fogo e do machado da ignorância e do egoísmo; nossos montes e encostas vão-se escavando diariamente, e com o andar do tempo faltarão as chuvas fecundantes, que favorecem a vegetação e alimentam nossas fontes e rios, e o nosso belo Brasil, em menos de dois séculos, ficará reduzido aos páramos e desertos da Líbia. Virá então esse dia (dia terrível e fatal), em que a ultrajada natureza se ache vingada de tantos erros e crimes cometidos”.

¹⁴ PÁDUA, José Augusto (Org.). **Ecologia e política no Brasil.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/IUPERJ, 1987, p. 26.

Precusores como José Vieira Couto e José Bonifácio de Andrada e Silva certamente devem receber créditos pelos primeiros passos dados pelo Brasil, na primeira metade do século passado, bem antes da realização de conferências ou publicação de estudos sobre os temas, na direção da tutela jurídica do meio ambiente e, em especial, da cobertura florestal nativa neste país, nela incluída a reserva florestal legal nos imóveis rurais, público ou privados.

3 RESERVA FLORESTAL LEGAL: LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA DE USO

Instituto jurídico dos mais relevantes para a preservação da biodiversidade, para a conservação dos recursos naturais e para o equilíbrio ecológico do meio ambiente – e irracionalmente o mais desrespeitado e combatido –, *reserva legal* é uma área delimitada do imóvel rural em que se limita o exercício do direito de propriedade com o objetivo de manter-se a cobertura vegetal nativa.

Segundo Bacha¹⁵, ao instituir a *reserva legal*, o legislador tinha por objetivo inicial manter uma reserva de madeira para uso do próprio imóvel rural e da região onde estivesse situado, supostamente provada pela denominação da reserva – “florestal” – e pela possibilidade de ser transformada em outra reserva plantada, homogênea ou heterogênea. Também, entende, pela não obrigatoriedade de manutenção em áreas próximas às florestas. Contesto o entendimento reducionista por identificar grave equívoco no fundamento teórico da conclusão. Limitando o objeto do instituto jurídico à mera dimensão econômica, Bacha nega a influência – e até a existência – do movimento protecionista da biodiversidade que se desenvolveu no Brasil nas décadas que antecederam o Código Florestal de 1934; desconhece a intensa discussão filosófica e científica que preservacionistas e

¹⁵ BACHA, Carlos José Caetano. Eficácia da Política de Reserva Legal no Brasil. 2º **Workshop sobre Reserva Legal: Legislação, Uso Econômico e Importância Ambiental**. Piracicaba: ESALQ/USP, 2005.

conservacionistas travaram no Brasil no final do séc. XIX e nas três primeiras décadas do séc. XX, devidamente registrada no discurso de José Bonifácio de Andrada e Silva e no relatório da Primeira Conferência de Proteção à Natureza, realizada no Rio de Janeiro em 1934, segundo apontamentos de Franco¹⁶.

Apesar de fortemente contestada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil-CNA, politicamente representada no Congresso Nacional pela denominada “bancada ruralista”, e ameaçada por dezenas de projetos de lei que pretenderam alterar o Código Florestal de 1965¹⁷, o instituto jurídico da reserva legal foi mantido na Lei nº 12.651¹⁸, de 25 de maio de 2012, por ser um importante instrumento de gestão ambiental com a função de promover o equilíbrio ecológico na exploração de atividades agrárias em prédios rústicos.

¹⁶ FRANCO, José Luiz de Andrade. A Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza e a Questão da Identidade Nacional. **Revista Varia História**, vol. 26. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 77-96. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/varia/numeros/26/pt>>. Acesso em: 12 ago. 2009.

¹⁷ “Art. 16. As florestas de domínio privado, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos artigos 2º e 3º desta lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições:

a) nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, esta na parte sul, as derrubadas de florestas nativas, primitivas ou regeneradas, só serão permitidas, desde que seja, em qualquer caso, respeitado o limite mínimo de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada, a critério da autoridade competente;

b) nas regiões citadas na letra anterior, nas áreas já desbravadas e previamente delimitadas pela autoridade competente, ficam proibidas as derrubadas de florestas primitivas, quando feitas para ocupação do solo com cultura e pastagens, permitindo-se, nesses casos, apenas a extração de árvores para produção de madeira. Nas áreas ainda incultas, sujeitas a formas de desbravamento, as derrubadas de florestas primitivas, nos trabalhos de instalação de novas propriedades agrícolas, só serão toleradas até o máximo de 50% da área da propriedade;

c) na região Sul as áreas atualmente revestidas de formações florestais em que ocorre o pinheiro brasileiro, *Araucaria angustifolia* (Bert - O. Ktze), não poderão ser desflorestadas de forma a provocar a eliminação permanente das florestas, tolerando-se, somente a exploração racional destas, observadas as prescrições ditadas pela técnica, com a garantia de permanência dos maciços em boas condições de desenvolvimento e produção;

d) nas regiões Nordeste e Leste Setentrional, inclusive nos Estados do Maranhão e Piauí, o corte de árvores e a exploração de florestas só será permitida com observância de normas técnicas a serem estabelecidas por ato do Poder Público, na forma do art. 15”.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção vegetal nativa e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em 30 out. 2012.

Instituída há mais de sete décadas, no art. 23 do primeiro Código Florestal Brasileiro¹⁹, a compulsória conservação de parte da cobertura florestal natural em propriedades rurais foi mantida no art. 16 do Código Florestal de 1965 e, agora, com definição no art. 3º da Lei nº 12.651²⁰, de 25 de maio de 2012, e delimitação no art. 12 da mesma Lei²¹, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, mantém-se no ordenamento jurídico a limitar o uso e a disposição de imóveis rurais, sejam privados ou públicos.

A análise comparativa dos textos exige duas considerações: a primeira é quanto ao dimensionamento da área protegida, substituindo-se a dimensão única e universal do Código de 1934, de 25%, para dimensões escalonadas entre 20% e 80%, conforme a localização do imóvel rural, as características do bioma e as prescrições científicas à efetiva preservação; a segunda é quanto às três ressalvas incluídas no art. 23 do Código Florestal de 1934 para supressão da vegetação que deveria ser mantida: disposição da vegetação plantada pelo proprietário do imóvel (art. 24); aproveitamento de árvores mortas ou secas de áreas de preservação permanente, mas com obrigação de replantio imediato de vegetal da mesma espécie ou de outra adequada às condições locais (art. 31); limitação do extrativismo vegetal à autorizada pelo poder público (art. 52), haja vista que, para realização dessa atividade agrária, a

¹⁹ “Art. 23. Nenhum proprietário de terras cobertas de mattas poderá abater mais de tres quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos arts. 24, 31 e 52”.

²⁰ “Art. 3o Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”.

²¹ “Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento)”.

lei florestal exigia que o proprietário do imóvel, com antecedência mínima de 30 dias, desse “sciencia de sua intenção à autoridade competente [...] a fim de que esta determine a parte das mattas que será conservada”.

Também convém assentar que a Medida Provisória nº 2.166-67, ao modificar a redação original do art. 16 do Código Florestal de 1965, modificou o instituto para permitir o uso econômico da vegetação protegida, segundo os parâmetros fixados na lei. Substituiu o rigor da *preservação* pela flexibilidade da *conservação*. Depois de sete décadas, impunha-se a atualização conceitual do instituto em decorrência da acumulação de conhecimentos científicos sobre a biodiversidade e os instrumentos técnico-jurídicos de conservação da natureza.

Por muitos civilistas considerada limitação administrativa ao direito de propriedade, a reserva legal representa um importante instrumento de manutenção da biodiversidade que, segundo o Conselho de Avaliação Ecosistêmica do Milênio²², fornece bens aos ecossistemas, como alimentos e recursos genéticos, e estes, por suas funções, fornecem serviços aos seres humanos, como abastecimento de alimentos e água, regulação de inundações e controle de enfermidades e os ciclos de nutrientes que mantêm as condições de vida no planeta.

A manutenção do instituto jurídico da reserva legal, com a limitação de uso da propriedade rural nas dimensões atualmente definidas, justifica-se por sua finalidade de preservar a diversidade florística e faunística e promover o equilíbrio ecológico, como ensinam Mantovani e Bechara²³. Para o Ministro Herman Benjamim, a reserva legal é um instituto jurídico que tem fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil, haja vista que o colendo Superior Tribunal de Justiça, em sucessivos julgamentos de recursos especiais contra decisões judiciais que declaram a indisponibilidade de áreas de reserva

²² MILÊNIO, Conselho de Avaliação Ecosistêmica do. **Ecosistemas e bem-estar humano**: estrutura para uma avaliação. São Paulo: Editora Senac, 2005.

²³ MANTOVANI, Mário; BECHARA, Érika. A reserva legal à luz da Medida Provisória 1.736. Congresso Internacional de Direito Ambiental. **Anais...** São Paulo: IMESP, 1999.

legal e obrigam proprietários de imóveis rurais a recompor a cobertura vegetal nos parâmetros estabelecidos no Código Florestal, tem assentado tratar-se, efetivamente, de uma limitação ao direito de propriedade fundamentada no art. 225, § 1º, inc. III da Constituição Federal²⁴.

O certo é que esse relevante instrumento de preservação ambiental e de manutenção da biodiversidade, a *reserva legal*, só tem sido mantido no arcabouço jurídico brasileiro por força do princípio constitucional da função social da propriedade rural, que tem entre seus principais requisitos a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”, nos termos do art. 186, inc. II, da vigente Carta Política Federal. De resto, não passa de uma obrigação legal amplamente descumprida pelos proprietários rurais brasileiros que, mesmo reconhecendo sua relevância ecológica, consideram-na uma forma de penalização por impor a redução da área explorável e consequente prejuízo econômico, como afirmam Oliveira e Bacha²⁵.

Por tudo que foi exposto, chega-se facilmente à conclusão de que as convenções internacionais, as legislações nacionais e as agendas políticas não são instrumentos suficientes e eficazes para implementação das medidas político-administrativas necessárias à preservação da diversidade biológica e à conservação da natureza. Mantovani²⁶ ressalta que até a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), em 1973, já reconhecia a dificuldade de proteção dos ambientes naturais, atribuindo tal dificuldade, dentre outros fatores, às diferenças

²⁴ “Art. 225. Omissis.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

²⁵ OLIVEIRA, Samuel José de Magalhães; BACHA, Carlos José Caetano. Avaliação do cumprimento da Reserva Legal no Brasil. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 1, nº 2. Viçosa, MG: UFV, 2003, p. 177- 203. Disponível em: <http://www.economia-aplicada.ufv.br/revista/edicoes_2003_voll_n2.php>. Acesso em: 17 jun. 2009.

²⁶ MANTOVANI, Waldir. O debate da ecologia com a sociedade. Congresso de Ecologia do Brasil, 8., Caxambu. Anais... Caxambu- MG: SEB, 2007, p. 2.

nas percepções de valores e da importância dos ambientes naturais entre os indivíduos de culturas diferentes ou de grupos socioeconômicos que, no plano social, desempenham funções distintas nos ambientes protegidos. E a própria UNESCO, apoiada em estudos científicos, aponta a educação como o instrumento mais adequado e eficiente para a conservação da natureza.

O dever jurídico de manutenção de áreas de reserva legal em todos os imóveis rurais do país obviamente se aplica aos 8.865 projetos de assentamento de trabalhadores rurais que, em nome da reforma agrária, ocupam 87.559.859 hectares espalhados pelo Brasil, segundo números divulgados pelo INCRA. Entretanto – e para não fugir à regra –, o poder público federal é o primeiro e maior descumpridor de tal dever legal, haja vista que apenas 16% dos assentamentos preservavam áreas de reserva legal em 2001, conforme pesquisas coordenadas por Sparovek²⁷, o que não mudou muito, como se verá a seguir na apresentação e discussão dos números da reforma agrária na Paraíba.

4 A DIMENSÃO ECOLÓGICA DA REFORMA AGRÁRIA NA PARAÍBA

Por cerca de quatro décadas, a reforma agrária tem sido responsabilidade isolada do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), de quem a sociedade brasileira tem criticado métodos e cobrado resultados. Mas o desenvolvimento, economicamente sustentado, ecologicamente sustentável e socialmente incluyente, não é responsabilidade apenas do poder público, mas também de toda a sociedade, por ser a única forma de assegurar a realização do compromisso de solidariedade intra e intergeracional de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desde quando a política nacional de meio ambiente foi instituída, em 1981, o comportamento dos órgãos ambientais tem sido de meros expectadores da política nacional de reforma agrária, sem prestar qualquer apoio significativo para construção de uma sociedade mais justa e mais igualitária. Ao contrário, nas poucas ocasiões em que

²⁷ SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos rurais da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003.

os órgãos do sistema nacional de meio ambiente têm agido na seara da reforma agrária é para exercerem o poder de polícia administrativa que lhes é pertinente, atuando o gestor e executor dos projetos de assentamento da reforma agrária, com a imposição de pesadas multas.

Nos últimos dez anos, depois de acumulado imenso passivo ambiental nos 8.865 projetos assentamentos em todo o país, passa-se a exigir do gestor da reforma agrária o licenciamento – prévio e de instalação e operação – das atividades de execução dos projetos, com cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia administrativa, contribuindo para onerar ainda mais a já dispendiosa política nacional de reforma agrária.

Há um imenso conflito socioambiental instaurado no Brasil, decorrente do uso inadequado de recursos naturais em mais 10% de todo o território nacional, correspondentes à área incorporada à reforma agrária. E esse conflito já foi expressamente reconhecido pelo INCRA, quando declarou interesse na formalização de cooperação técnico-política com os órgãos ambientais, como consta em manual para elaboração e implantação de projetos de recuperação e conservação de recursos naturais em assentamentos da reforma agrária²⁸, publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)²⁹.

²⁸ “A implantação de “Projetos de Recuperação e Conservação de Recursos Naturais” surgiu da premente necessidade da conservação e/ou recuperação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, em grande parte dos Projetos de Assentamento do território nacional, bem como da necessidade de recuperar as áreas degradadas e cumprir as exigências que são estabelecidas pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente durante o processo de licenciamento ambiental. Algo mais que reverter o passivo ambiental em áreas de Assentamentos Rurais, os “Projetos de Recuperação e Conservação de Recursos Naturais” buscam também a inclusão de práticas conservacionistas que visem a sustentabilidade social, econômica e ambiental dos agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária. Na intenção de transformar essa ação ambiental em uma política pública, os recursos financeiros necessários à implementação dos referidos Projetos foram contemplados no orçamento do INCRA, a partir de 2006. [...] O Órgão de Meio Ambiente competente e o Ministério Público Estadual, sempre que possível, deverão estar envolvidos na elaboração e na implantação dos ‘Projetos de Recuperação e Conservação dos Recursos Naturais’, com o intuito de promover o licenciamento ambiental ou a manutenção das licenças já obtidas, conforme o caso.

[...] As diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamento de Reforma Agrária são estabelecidas pela Resolução CONAMA nº 289, de 25 de outubro de 2001 e por legislações estaduais pertinentes. [...] É de extrema importância o envolvimento do Órgão Ambiental competente e do Ministério Público Estadual em todo o processo de recuperação ambiental nos assentamentos”.

²⁹ MDA. MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual para elaboração e implantação de projetos de recuperação e conservação de recursos naturais em assentamentos da reforma agrária**. Brasília, DF: MDA, 2006.

No Estado da Paraíba, INCRA, com uma Superintendência Regional – SR18, tem sob sua responsabilidade o gerenciamento de 292 (duzentos e noventa e dois) projetos de assentamentos (PA), implantados entre 1986 e 2011, que ocupam uma área de 276.467 hectares. Entretanto, enfrenta enorme dificuldade para conseguir licenças ambientais de seus projetos de assentamento em razão da inexistência de áreas de reserva legal, como se verá em seguida.

Quase 5% do território paraibano já foram incorporados à reforma agrária, registrando-se a execução de 148 projetos de assentamento de trabalhadores rurais antes de 25 de outubro de 2001, sem licença prévia do órgão ambiental competente. Em documento encaminhado ao Ministério Público estadual, a SR-18 justificou a omissão com o argumento de que aquela foi a data em que ocorreu a publicação da Resolução nº 289 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)³⁰, pela qual se passou a exigir licenciamento ambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária no país.

A partir da vigência da citada Resolução, a SR-18 requereu *licença prévia* (LP) para todos os 84 projetos de assentamentos de trabalhadores rurais que executou até agosto de 2009, mas apenas 55 projetos de assentamento obtiveram licenças prévias até setembro daquele ano. E de todas estas licenças emitidas pela SUDEMA em favor do INCRA até setembro de 2009, apenas 09 (nove) tinham por objeto vistoria técnica para averbação de reserva legal, segundo relatório encaminhado pela Superintendência de Administração do Meio Ambiente na Paraíba (SUDEMA)³¹ ao Ministério Público estadual em 30 de outubro de 2012.

De acordo com o mesmo relatório, de outubro de 2009 a outubro de 2012 foram emitidas pela SUDEMA mais 65 licenças prévias em favor do INCRA, mas apenas 03 (três) licenças mencionam vistoria técnica para averbação de reserva legal.

³⁰ BRASIL. Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente nº 289, de 25 de outubro de 2001. Estabelece Diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos da Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=con289-01>. Acesso em: 30 set. 2012.

³¹ AMARAL, Ieure. **Incra** [mensagem eletrônica]. Mensagem recebida por <farias.mp@gmail.com> em 30 de outubro de 2012, com dois anexos: IncraAssentamento.pdf.

Em pesquisa para obtenção do título de Mestre em Gestão Ambiental, Souza Filho³² já havia verificado que, em 19 de setembro de 2009, apenas 09 (nove) assentamentos da reforma agrária na Paraíba haviam obtido *Licenças de Instalação e Operação (LIO)*. Pelo relatório enviado recentemente ao Ministério Público estadual, a SUDEMA informa que, desde então, emitiu apenas mais 05 (cinco) LIO em favor de projetos de assentamento de trabalhadores rurais executados pela Superintendência do Instituto de Colonização e Reforma Agrária na Paraíba. Como a condição básica para a emissão da LIO é a existência e averbação de reserva legal nos projetos de assentamento, pode-se concluir que apenas 14 (quatorze) – ou 4,8% – dos projetos de assentamento de trabalhadores rurais executados na Paraíba comprovaram conservar reserva florestal legal até 31 de outubro de 2012. Outros 12 (doze) – ou 4,1% – dos projetos continuam pendentes de comprovação da conservação de reserva legal por vistoria técnica.

5 CONCLUSÃO

O descumprimento da obrigação legal de conservar 20% (vinte por cento) da cobertura florestal natural nos projetos de assentamentos da reforma agrária não está restrito à Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na Paraíba. Há mais de uma década, depois de ampla pesquisa nos territórios incorporados à reforma agrária, Sparovek havia revelado que apenas 16% (dezesseis por cento) dos territórios incorporados à reforma agrária brasileira conservavam área de reserva legal.

Flávia Camargo Araújo³³, depois de realizar pesquisa sobre

³² SOUZA FILHO, José Farias de. **Atuação do Ministério Público em Defesa do Instituto Jurídico da Reserva Legal nos Assentamentos da Reforma Agrária na Paraíba**. 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente)–Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

³³ ARAÚJO, Flávia Camargo. **Reforma Agrária e Gestão Ambiental: Encontros e Desencontros**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)–Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

a qualidade ambiental dos assentamentos da reforma agrária para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB), declarou que apenas 10% (dez por cento) dos projetos de assentamento de trabalhadores rurais executados até abril de 2006 haviam obtido licenças ambientais (p. 112), atribuindo a baixa qualidade ambiental do território incorporado à reforma agrária como variável impeditiva do licenciamento.

Afinal, conservação de cobertura vegetal natural em imóveis rurais brasileiros, denominada de reserva legal, é obrigação legal imposta apenas às propriedades privadas ou também ao órgão público gestor da política nacional de reforma agrária?

Parece claro que a atuação funcional dos gestores da reforma agrária quanto ao descumprimento da obrigação legal de conservar e/ou recuperar áreas de reserva legal nos projetos de assentamento da reforma agrária configura, em tese, improbidade administrativa ambiental e crime ambiental, a desafiar intervenção proativa do Ministério Público brasileiro.

Também parece claro que o órgão federal responsável pela política pública de reforma agrária se beneficia da falta de interação litisconsorcial dos ramos do Ministério Público, haja vista competir ao Ministério Público estadual a fiscalização do respeito ao instituto jurídico da reserva legal nos assentamentos da reforma agrária, sem, contudo, ter legitimidade para manejar ações civis públicas contra aquele órgão executor na esfera da jurisdição federal.

Pode-se concluir que a formação de litisconsórcio ativo entre os ramos do Ministério Público – da União e dos Estados – é o único caminho para eficiente proteção da cobertura florestal natural nas áreas especialmente protegidas – reserva legal e área de preservação ambiental – nos assentamentos da reforma agrária no Brasil.

The ecological dimension of Agrarian Reform in Paraíba

ABSTRACT: This academic work is the result of research conducted by law students at the University Center in the city of João Pessoa and coordinated by Professor of Agrarian Law at the same institution of higher learning, and shows the ecological unsustainability of agrarian reform in Paraíba, noting that only fourteen (14) - or 4.8% - of the 292 projects implemented in settlements of rural workers in Paraíba proved until October 31, 2012, the maintenance of legal forest reserve. Other twelve (12) - or 4.1% - of the projects were still pending confirmation, made by technical inspection.

Keywords: Legal reservation. Agrarian Reform. Ecological sustainability.

Artigo recebido em 31/07/2013 e aceito para publicação em 05/09/2013

REFERÊNCIAS

AMARAL, Ieure. **Incra** [mensagem eletrônica]. Mensagem recebida por farias.mp@gmail.com em 30 de outubro de 2012, com dois anexos: IncraAssentamento.pdf.

ARAÚJO, Flávia Camargo. **Reforma agrária e gestão ambiental: encontros e desencontros**. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) –Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2006.

BACHA, Carlos José Caetano. Eficácia da política de reserva legal no Brasil. **Workshop sobre reserva legal: legislação, uso econômico e importância ambiental**, 2., 2005. Piracicaba: ESALQ/USP, 2005.

BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcellos e. Reserva Legal, áreas de preservação permanente e controle ambiental da propriedade. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas;

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (Orgs.). **Efetividade da Tutela Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 295-303.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05.10.1988. **Vade Mecum RT**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 23-156.

_____. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30743>. Acesso em: 17 jul. 2008.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Coleção Saraiva de Legislação**. 21. ed. atual. e reformada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1-42.

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Código Florestal (com as modificações introduzidas pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24.08.2001, e pela Leis federais nos 11.284, de 02.03.2006, e 11.428, de 22.12.2006). **Legislação de Direito Ambiental**. Luis Paulo Sirvinskas (Org.). Anne Joyce Angher (Coord.). 3. ed.. São Paulo: Rideel, 2008, p. 95-107.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção vegetal nativa e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 30 out. 2012.

_____. Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção vegetal nativa. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112727.htm>. Acesso em: 30 out. 2012.

_____. Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Altera dispositivos do Código Florestal instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm> Acesso em: 13 set. 2009.

_____. Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente nº 289, de 25 de outubro de 2001. Estabelece Diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos da Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=con289-01>. Acesso em: 30 set. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FRANCO, José Luiz de Andrade. A primeira conferência brasileira de proteção à natureza e a questão da identidade nacional. **Revista Varia História**, vol. 26. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 77-96. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/varia/numeros/26/pt>>. Acesso em: 12 ago. 2009.

GIL, Antônio Carlos. Didática do ensino superior. 1. ed., 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Números da Reforma Agrária. **Área Incorporada ao Programa de Reforma Agrária**. Brasília, DF: INCRA, 2012. Disponível em: <<http://incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1147-area-incorporada-ao-programa-de-reforma-agraria>>.

_____. Números da Reforma Agrária. **Famílias Assentadas**. Brasília, DF: INCRA, 2012. Disponível em: <<http://incra>>.

gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1148-familias-assentadas>.

MANTOVANI, Mário; BECHARA, Érika. A reserva legal à luz da Medida Provisória 1.736. Congresso Internacional de Direito Ambiental, 1999. **Anais...** São Paulo: IMESP, 1999.

MANTOVANI, Waldir. **O debate da ecologia com a sociedade.** Congresso de Ecologia do Brasil, 8, 2007, Caxambu. **Anais...** Caxambu, MG: SEB, 2007.

MILÊNIO, Conselho de Avaliação Ecológica do. **Ecosistemas e bem-estar humano: estrutura para uma avaliação.** São Paulo: Editora Senac, 2005. 377p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual para elaboração e implantação de projetos de recuperação e conservação de recursos naturais em assentamentos da reforma agrária.** Brasília, DF: MDA, 2006.

OLIVEIRA, Samuel José de Magalhães; BACHA, Carlos José Caetano. Avaliação do cumprimento da Reserva Legal no Brasil. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 1, nº 2. Viçosa, MG: UFV, 2003, p. 177- 203. Disponível em: <http://www.economia-aplicada.ufv.br/revista/edicoes_2003_vol1_n2.php>. Acesso em: 17 jun. 2009.

PÁDUA, José Augusto (Org.). **Ecologia e política no Brasil.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/IUPERJ, 1987.

SILVA, Clarete Paranhos da. **O desvendar do grande livro da natureza: um estudo da obra do mineralogista José Vieira Couto, 1798-1805.** São Paulo/Campinas: Annablume/Fapesp/Unicamp, 2002.

SOUZA FILHO, José Farias de. **Atuação do Ministério Público em Defesa do Instituto Jurídico da Reserva Legal nos Assentamentos da Reforma Agrária na Paraíba**. 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente)–Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos rurais da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003.