

PROJETO DE LEI Nº , DE 2007
(Do Sr. Sarney Filho)

Proíbe a implantação de
assentamentos rurais na Amazônia Legal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica proibida a implantação de assentamentos rurais na Amazônia Legal, até que seja concluído o Zoneamento Ecológico-Econômico daquela região sob metodologia unificada patrocinada pelo Ministério do Meio Ambiente.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O jornal "O Globo" dedicou, no último dia 6 de maio, amplo espaço aos graves problemas relacionados aos assentamentos rurais promovidos pelo Governo federal na Amazônia.

Na CPIBIOPI a Câmara dos Deputados já havia detectado esse problema:

A questão fundiária permeia todos os problemas ambientais enfrentados pelo Estado. A influência dela sobre a dinâmica da exploração ilegal de madeira explica-se pelo fato de as políticas de ordenamento territorial, além de serem as responsáveis pela definição de normas que tratam do acesso à terra, também traçarem diretrizes acerca do uso e exploração dos recursos naturais. Assim sendo, a questão fundiária é origem de inúmeros conflitos socioambientais, que têm como causa a luta pela posse da terra, em razão, entre outros motivos, da insuficiência de políticas públicas dirigidas para o setor fundiário, o que demonstra a incipiente presença do Estado na região.

Mesmo os instrumentos de ordenamento territorial disponíveis, como o zoneamento ecológico-econômico e o plano diretor municipal, não são utilizados pelo Estado para tentar reverter o cenário atual. Afinal, o processo de colonização perpetuado pelo governo para a região amazônica proporcionou a implantação de um verdadeiro caos fundiário na região, além de gerar grandes conflitos e facilitar a ocorrência de ilícitos de toda sorte.

Para melhor entender como se chegou a tal situação, é necessário voltar no tempo e analisar as políticas públicas implementadas na região ao longo dos anos e os caminhos percorridos pelo setor produtivo local. Historiar o processo de ocupação da terra na Amazônia implica em dividi-lo em três fases. Antes da ditadura militar; durante as décadas de 60 e 70 e fase atual.

Até meados dos anos 60, as terras da Amazônia pertenciam basicamente à União e aos Estados. Segundo dados do Censo Agrícola do IBGE (1960), a cobertura vegetal era basicamente de matas e terras incultas, apenas 11% constituíam-se de pastos naturais e 1,8% das terras eram ocupadas por lavouras e só metade delas possuía título de propriedade privada. Ou seja, a quase totalidade das terras amazônicas era constituída por terras públicas e ocupada por milhares de pequenos posseiros.

Durante os anos de 1960 e 1970, houve transformações e conflitos fomentados pelo próprio Estado da Amazônia. Para tirar a região do atraso econômico que era atribuído à insuficiência de capitais produtivos e de infra-estrutura, buscou-se oferecer vantagens capazes de atrair capital de outras regiões, e até do exterior. A proposta baseou-se na oferta de inúmeras vantagens fiscais a grandes empresários e grupos econômicos que quisessem investir em empreendimentos que viessem a se instalar na região.

Dessa forma, o Governo Federal preferiu transferir recursos para grandes empresas a modernizar as atividades tradicionais dos pequenos e médios produtores da região, ou mesmo promover investimentos sociais, como escolas, hospitais etc. Ainda pior é o fato de que as facilidades legais concebidas para atrair empresários, estimulavam o acesso a grandes extensões de terra e aos recursos naturais em geral. Neste período, a devastação florestal foi rápida às margens das estradas, e a disputa por terras mais bem localizadas gerou conflitos que foram se acentuando à medida que o modelo de desenvolvimento se estruturava.

Para fornecer a infra-estrutura prometida aos investidores, foram trazidos milhares de trabalhadores de outras regiões. Após o término das obras (abertura de estradas, construção de portos etc), esses trabalhadores ficaram na região em busca de melhores oportunidades, fazendo com que a população da Amazônia subisse de aproximadamente 2.600.000, em 1960, para mais de 4 milhões, em 1970.

A continuidade dessa política fez com que, nas décadas de 70 e 80, a terra pública, habitada secularmente por colonos, ribeirinhos, índios e caboclos em geral, fosse sendo colocada à venda em lotes de grandes dimensões para os novos investidores, que a compravam diretamente dos órgãos fundiários ou de particulares.

A partir de então, tornam-se comuns práticas que ainda hoje ocorrem objetivando a grilagem de terras, tais como: a venda da mesma terra a compradores diversos; a revenda de títulos de terras públicas a terceiros como se elas tivessem sido postas lealmente à venda por meio de processos licitatórios; a falsificação e a demarcação da terra comprada por alguém numa extensão muito maior que a originalmente adquirida, com os devidos documentos ampliando-a; a confecção ou adulteração de títulos de

propriedade e certidões diversas; a incorporação de terra pública a terras particulares; a venda de títulos de terra atribuídos a áreas que não correspondem aos mesmos; a venda de terra pública, inclusive indígena e em áreas de conservação ambiental, por particulares a terceiros; e ainda, mais recentemente, a venda de terra pública pela internet ou anúncio de revista, com base em documentação forjada.

Acompanhando as mudanças ocorridas na estrutura fundiária, as bases do desenvolvimento da região também foram gradativamente sendo alteradas e se fortaleceu o modelo calcado na exploração predatória da natureza. A análise da pauta de exportação da região, entre 1950 e 1960, demonstra que a economia estava fundada na exportação de produtos primários, como o manganês do Amapá, que era responsável por 62% da pauta e, quando somado à castanha-do-pará, totalizavam 90% dos produtos exportados. A madeira era um produto de pouca expressão, representava apenas 1% da pauta, muito em função da inexistência de estradas, o que tornava difícil sua exploração e exportação.

A partir de 1970, a madeira e a criação de gado crescem no conjunto dos bens exportados. Entretanto, apesar do crescimento dessas atividades, não houve avanço no *modus faciendi*. As atividades continuaram altamente predatórias, exigentes de grandes extensões de terra e geradoras de poucos empregos. Além disso, para se implantarem, foram desalojando milhares de famílias que antes viviam nas terras hoje ocupadas por esses fazendeiros e madeireiros, sejam eles grileiros ou não.

Desde os anos 80 era do conhecimento oficial, por meio de relatórios e estudos, o fato de que os recursos adquiridos por meio de incentivos fiscais pela maior parte dos empresários beneficiados tinham tido destinação diferente da que se propunham. O próprio Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em 1985, fez uma avaliação dos incentivos fiscais na Amazônia que evidenciou o total fracasso da política de incentivos.

Apesar disso, o Estado foi e é indulgente com as transgressões legais. Nem chega a apurá-las, criando na região uma convivência perniciosa entre o público e o privado. Os governos estaduais tornaram-se tolerantes com a exploração madeireira autorizada sem critérios, sem ao menos contar com um processo de reflorestamento ou manejo florestal seriamente fiscalizado.

Ainda na década de 80, houve a transferência de empresas altamente consumidoras de energia e matéria-prima dos países mais desenvolvidos para os países menos desenvolvidos. O Governo brasileiro, com o intuito de continuar crescendo, aceitou a transferência desses novos investimentos e alocou-os na Amazônia. Dessa feita, aceitou os altos custos ambientais das novas atividades. Inicia-se, então a fase da mineração e da produção de carvão vegetal com madeiras da floresta nativa para abastecer as novas mineradoras da região.

Atualmente, o sistema produtivo da madeira está bem estruturado, é uma das principais fontes de receita da região e absorve boa parte da mão-de-obra local. Daí porque os diferentes governos têm sido tão tolerantes com a condução dessa atividade, que se dá, essencialmente, de maneira predatória, sendo responsável por boa parte das altas taxas de desmatamento local. O jornal o Estado de São Paulo publicou em 05/03/05 uma reportagem que traz um pouco do que representa a exploração madeireira ilegal. Senão vejamos:

“Nos últimos trinta anos, o comércio ilegal de madeira no Pará movimentou cerca de R\$ 10 bilhões, enriquecendo comerciantes que passaram a agir como se fossem donos do estado e de suas florestas. A disputa por essa madeira alimenta boa parte das matanças que acontecem com frequência no Pará. Mais de 80% da madeira exportada é esquentada com documentação falsa. Ela vinha saindo sem problemas pelos portos de Belém e Paranaguá (PR), até que o governo federal abriu os olhos e proibiu a exploração, transporte e comercialização do mogno. Os madeireiros foram bater na porta da Justiça Federal com liminares para garantir o embarque para o exterior”

Corroborando com a situação posta, o descontrole dos órgãos ambientais sobre os Planos de Manejo e as autorizações de desmate. Ou seja, muitos madeireiros utilizam planos de manejo para legalizar a extração ilegal de madeira.

As fraudes cometidas pelos madeireiros e constatadas pelo IBAMA, envolvendo funcionários do próprio órgão, são variadas: contratação temporária de engenheiros florestais apenas para conseguir a aprovação do Plano de Manejo Florestal; abandono da execução do plano;

aprovação de planos de manejo em áreas já desmatadas; aprovação de projetos que não haviam sido executados. Para o Greenpeace, a escassez de recursos e de funcionários e a impunidade têm facilitado o envolvimento de quadros do IBAMA em esquemas de corrupção, punidos, muitas vezes, apenas com multas administrativas.

O setor madeireiro, por sua vez, joga a culpa pelo caos amazônico no Estado, criticando-o por sua atuação dúbia frente à questão fundiária na Amazônia. Conforme demonstrado pelo depoimento do Sr. Elias Salame da Silva, em depoimento no dia 05/10/05: “No passado concedendo títulos de posse e incentivando o desmatamento e hoje retirando essas famílias da área, cancelando seus títulos ou exigindo delas a comprovação com um nível altíssimo de precisão, tornando as exigências difíceis de serem atendidas”.

Cabe ressaltar que as questões elencadas são do conhecimento tanto do atual governo quanto de seus antecessores. Nesse sentido, muitas propostas de alteração nas políticas públicas foram apresentadas, sem que se conseguissem efetivá-las, como é o caso do ZEE. Até mesmo o Sr. Rodrigo Justus de Brito, Diretor de Recursos Florestais da Fundação Estadual de Meio Ambiente do estado do Mato Grosso – FEMA, em audiência pública no dia 17/11/04, ressaltou a premência de se fazer ajustes no que se refere às repercussões do zoneamento, em função da impossibilidade de se dissociar a política fundiária da política ambiental.

Outra iniciativa apontada é a gestão de florestas públicas, ressaltada por João Paulo Ribeiro Capobianco, Secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA durante sua explanação na CPI. Ele expôs a importância das florestas nacionais e da regulamentação da gestão de florestas públicas, permitindo sua destinação por parte do poder público para uso sustentável, permanecendo ele com a dominialidade e sem a necessidade de transformá-la em unidade de conservação. Entretanto, cabe ressaltar que, embora no bojo do projeto conste a criação de um órgão específico para gerir o sistema, a fiscalização continua a cargo do IBAMA, sem que este tenha sua estrutura de fiscalização fortalecida em função disso.

Enfim, a avaliação das alternativas de desenvolvimento sustentável perpassa por conceber diferentes modelos de desenvolvimento, e, portanto, de ocupação do espaço. Na verdade, é preciso que a sociedade brasileira discuta os destinos da região. É evidente que a Amazônia não é o *locus* apropriado para se implementar política de reforma agrária. Contudo, existe uma situação de fato que deve permear todas as discussões sobre a região, deve-se definir onde abrigar os migrantes e colonos que lá residem e a destinação a ser dada aos milhões de hectares de terra já afetados ou degradados.

Conforme a notícia do Globo inicialmente referida é extremamente precária a situação das famílias assentadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra em plena Floresta Amazônica. Falta o mínimo de infra-estrutura, a começar da falta de transporte regular para os assentados e das péssimas condições das poucas rodovias existentes, além da ameaça constante da malária, endêmica na região. Quando resistem ao isolamento e às doenças, sofrem a pressão de pistoleiros e madeireiros e acabam por abandonar seus lotes ou são aliciados por estes. De qualquer forma, contribuem para a devastação da Amazônia, uma vez que abrem a mata e deixam a área pronta para a ocupação por grileiros e fazendeiros.

Grande parte dos assentamentos realizados entre 2003 e 2005 foram implantados na Região Norte, no Mato Grosso e no Maranhão, correspondendo a 43,4% do total para o País segundo o Incra e a 66,3% segundo o Professor Carlos Walter Porto Gonçalves, diretor do Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense. Ocorre que, segundo o Professor, essa região teve apenas 8,5% do total das ocupações de terra, ao passo que o Sudeste e o Sul, juntos, tiveram 35,1% das ocupações contra 7,4% dos assentamentos, o que, na sua análise, mostra uma distorção na política do Incra, que não considera nem a importância da conservação da biodiversidade da Amazônia nem a demanda dos movimentos dos sem-terra.

Pelos motivos expostos, apresentamos esta proposição, com o intuito de ver o tema amplamente debatido nesta Casa.

Sala das Sessões, em 08 de maio de 2007.

Deputado Sarney Filho