

JUSTIÇA AMBIENTAL PARTICIPATIVA E PERCEPÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL DOS ASSENTADOS EM RONDÔNIA
PARTICIPATORY ENVIRONMENTAL JUSTICE AND LEGAL-ENVIRONMENTAL PERCEPTION OF SETTLEMENTS IN RONDÔNIA

Carolina de Albuquerque

Doutora em Ciências (Ambiente e Sociedade) pelo PPGI em Ecologia Aplicada (Esalq/CENA) da Universidade de São Paulo - USP. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP. Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUCCamp. Bacharel em Direito pela Universidade de Mogi das Cruzes - UMC. Docente na Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR. Integrante do Centro de Estudo de Democracia Ambiental (UFSCar). São Paulo (Brasil).
E-mail: carolinadealbuquerque@yahoo.com.br.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6718630942660549>.

Maria Angélica Penatti Pipitone

Livre Docência pela Esalq/USP em 2012. Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Mestrado em Educação pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR. Graduação em Economia Doméstica pela Universidade de São Paulo - USP. Docente aposentada da Universidade de São Paulo - USP. São Paulo (Brasil).
E-mail: pipitone@usp.br.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3898367678487747>.

Gabriel Adrián Sarriés

Doutorado em Ciências (Energia Nuclear na Agricultura) pela Universidade de São Paulo - USP. Mestrado em Agronomia (Estatística e Experimentação Agronômica) pela Universidade de São Paulo - USP. Pós-graduação *lato sensu* em Gestão da Qualidade pela Escola de Engenharia de Piracicaba. Graduação em Medicina Veterinária pela Universidade de Buenos Aires - UBA. Professor Doutor do Departamento de Ciências Exatas da ESALQ/USP. São Paulo (Brasil).
E-mail: gasarrie@usp.br.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9756268059359899>.

Submissão: 07.07.2021.

Aprovação: 10.11.2021.

RESUMO

O Ministério Público Federal impetrou Ação Civil Pública contra o Incra para a diminuição do desmatamento em Assentamentos de Reforma Agrária em Rondônia, e o objetivo desta pesquisa foi verificar a percepção jurídico-ambiental dos assentados no Estado, em relação à

esta ação, ao Termo de Compromisso firmado e à legislação ambiental. Foram utilizadas pesquisa de campo, entrevistas e análise qualitativa e quantitativa, especificamente estatística para a análise, que se fundamenta no conceito de Justiça Ambiental Participativa. Conclui-se que apesar de existir algum conhecimento dos assentados sobre legislação ambiental, a ausência de participação na estratégia os aliena tanto da percepção da dimensão do problema ambiental como violação de seus direitos, quanto da construção da solução, o que indica a necessidade de maior participação desses *stakeholders* nas estratégias de proteção ambiental para amplificação de sua efetividade.

PALAVRAS-CHAVE: Amazônia legal; Desmatamento; Assentados; Participação; Percepção jurídico-ambiental.

ABSTRACT

The Federal Public Ministry filed a Public Civil Action against Incra to reduce deforestation in Agrarian Reform Settlements in Rondônia, and the objective of this research was to verify the legal-environmental perception of settlers in the State, in relation to this action, to the Term of Signed commitment and environmental legislation. Field research, interviews and qualitative and quantitative analysis were used, specifically statistics for the analysis, which is based on the concept of Participatory Environmental Justice. It is concluded that despite the settlers' knowledge of environmental legislation, the lack of participation in the strategy alienates them both from the perception of the dimension of the environmental problem as a violation of their rights; and from the construction of the solution, which indicates the need for greater participation of these stakeholders in environmental protection strategies to increase their effectiveness.

KEYWORDS: *Legal Amazon; Deforestation; Settled; Participation; Legal-environmental perception.*

RESUMÉ

Le Ministère Público Federal a déposé une action civile contre l'Incra pour réduire la déforestation dans les établissements de réforme agraire de Rondônia, et l'objectif de cette recherche était de vérifier la perception juridique et environnementale des colons, en relation avec cette action, le terme d'engagement signé et la législation environnementale. Des exploration du domaine, des entretiens et des analyses qualitatives et quantitatives, en particulier statistiques, Pour la collecte et l'analyse des données, d. Le concept qui sous-tend l'analyse est la justice environnementale participative. On en conclut que, bien que les colons aient une certaine connaissance de la législation environnementale, l'absence de participation à la stratégie les aliène à la fois de la perception de la dimension du problème environnemental comme une violation de leurs droits, et de la construction de la solution, ce qui indique la nécessité d'une plus grande participation de ces acteurs aux stratégies de protection de l'environnement pour accroître leur efficacité.

MOTS CLÉS: *Amazon; Déforestation; Colonisé; Participation; Perception juridique-environnementale.*

INTRODUÇÃO

A Amazônia Legal, instituída em 1953, corresponde a mais da metade do território brasileiro, englobando os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão (IPEA, 2008), e as políticas para sua ocupação e colonização implementadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nos anos 70 e 80 – como o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste) e os Projetos de Assentamento Rápido (PAR) (SOUZA, PESSÔA, 2009) – foram viabilizadas por instrumentos econômicos e legislativos do governo militar – como a Operação Amazônia, que direcionou incentivos fiscais para projetos agropecuários, indústrias e de serviços básicos e criou a Superintendência da Zona Franca de Manaus, do Basa e da Sudam e o Programa de Integração Nacional, que direcionou recursos para a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém e reservou faixas de terra ao lado dessas rodovias para a colonização e reforma agrária. (COELHO, MONTEIRO, 2007, p. 93)

Essa ocupação, que envolveu diversos *stakeholders*, foi muito criticada, pois fortes grupos econômicos em expansão foram favorecidos com o monopólio do espaço; indígenas foram empurrados para áreas mais afastadas ou foram massacrados; seringueiros, garimpeiros e posseiros foram cercados por grandes empreendimentos e grileiros tomaram conta de parcela substancial do território (MIRANDA, 1987; SOUZA, PESSÔA, 2009). Apesar de todas as críticas, a colonização implicou na efetiva ocupação da Amazônia, sob a ideologia dos slogans: *integrar para não entregar e terra para homens sem-terra, homens para terra sem homens*. (MIRANDA, 1987)

Somam-se a esta problemática, nos últimos anos, outros fatores, como: a pavimentação e a abertura de estradas (LAURANCE *et al.*, 2001), o que facilitou a exploração de madeira (NEPSTAD *et al.*, 2001) e o desenvolvimento da pecuária (MERTENS *et al.*, 2002) e do agronegócio (ALENCAR *et al.*, 2004).

Contudo, a crescente preocupação com a questão ambiental demandou a criação de políticas públicas protetivas diferenciadas, principalmente nos anos 90, como o Projeto do Sistema de Vigilância da Amazônia – Sivam e o Projeto do Sistema de Defesa da Amazônia – Sipam (COELHO, MONTEIRO, 2007), e implicou no início e ampliação da atuação de vários Institutos, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe, que disponibiliza taxas mensais de desmatamento da Amazônia Legal, e de outras Organizações Governamentais e Não-Governamentais, internas e internacionais.

JUSTIÇA AMBIENTAL PARTICIPATIVA E PERCEPÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL DOS ASSENTADOS EM RONDÔNIA

Neste contexto, o Ministério Público Federal - MPF, em 2012, impetrou, com base no Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, elencado de forma expressa na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88 7 (sete) Ações Civis Públicas - ACP¹ contra o Incra, para a redução do desmatamento em Projetos de Assentamento - PA de Reforma Agrária.

Um assentamento é um conjunto de unidades agrícolas independentes entre si, instaladas pelo Incra onde originalmente existia um imóvel rural que pertencia a um único proprietário. Cada uma dessas unidades, chamadas de parcelas, lotes ou glebas é entregue pelo Incra a uma família sem condições econômicas para adquirir e manter um imóvel rural por outras vias. A quantidade de glebas num assentamento depende da capacidade da terra de comportar e sustentar as famílias assentadas. O tamanho e a localização de cada lote são determinados pela geografia do terreno e pelas condições produtivas que o local oferece. (INCRA, 2015).

Em agosto de 2013, o MPF firmou com o Incra um Termo de Compromisso - TC válido para toda Amazônia Legal. São várias as obrigações firmadas no TC, por exemplo: o Incra deve descrever a localização georreferenciada e situação de gestão e licenciamento de todos os assentamentos na Amazônia Legal e desenhar um Plano de Trabalho para a recuperação dos passivos ambientais, devem ser criadas metas para a redução inicial em 80% do desmatamento verificado em 2005, tudo vinculado a metas percentuais anuais de cumprimento, notificações ao MPF e incentivos a técnicos contratados, gestores e assentamentos.

O objetivo deste trabalho foi determinar a percepção dos assentados sobre as normas ambientais, seu conhecimento específico em relação à proteção jurídica de Áreas de Proteção Permanente e Reservas Legais e seu conhecimento e participação no delineamento das ACPs e do TC firmados pelo MPF para a diminuição do desmatamento em assentamentos de reforma agrária em Rondônia.

1 JUSTIÇA AMBIENTAL PARTICIPATIVA

O conceito de justiça é comumente demandado em questões ambientais (MIRANDA FILHO, 2012) e em razão da variedade de seus significados é possível selecionar alguns

¹ Proc. 7109-04.2012.4.01.3000-AC; Proc. 0011363-02.2012.4.01.3200-AM, Proc. 9744-98.2012.4.01.3600-MT; Proc. 0017840-75.2012.4.01.3900-PA; Proc. 0006451-75.2012.4.01.4100-RO; Proc. 0004570-54.2012.4.01.4200-RR; Proc. 0009418-95.2013.4.01.3700-MA.

posicionamentos tradicionais para um debate inicial importante. (ALBUQUERQUE, 2010, p. 150-159). A justiça absoluta afirma que valores pré-determinados devem ser considerados para que se alcance uma decisão correta (ARNAUD, 1999, p. 444); o historicismo afirma que certos valores normalmente aceitos pela maioria dos membros de uma determinada sociedade devem ser o critério do justo (DWORKIN, 2003, p. 257-258) e o relativismo, que não há um conteúdo fixo de justiça, pois as pessoas e seus grupos possuem diferentes conceitos de justo. (KELSEN, 1998, p. 72-76)

De uma forma ou de outra, o conceito de justiça ambiental é tratado comumente a *contrario sensu*, em razão de seu conceito estar contido na percepção de injustiça, pela distribuição desigual de bens e riscos ambientais. Dessa forma, a desigualdade ambiental se desdobra em proteção ambiental desigual e acesso desigual aos recursos ambientais, vez que distribui desigualmente partes de um meio ambiente injustamente dividido, em razão de desigualdade social e de poder. (ACSELRAD, 2009, p. 73)

Assim, seria possível alcançar a justiça por meio da equidade na distribuição dos bens e riscos ambientais, ou seja, com base no princípio da igualdade ou na justiça distributiva vez que:

O desenvolvimento com justiça ambiental requer a combinação de atividades no espaço de modo que a prosperidade de uns não provenha da expropriação de outros (ACSELRAD, 2009, p. 77).

Mas, para além da justiça ambiental distributiva, que trata da distribuição de benefícios e encargos ambientais, a justiça ambiental também envolve a tomada de decisão sobre as questões ambientais (FIGUEROA, 2003, p.438), sendo indispensável a participação para a autodeterminação das questões ambientais. (FIGUEROA, 2003, p.439)

Conforme Dietz e Stern (2008), é importante distinguir as várias dimensões da participação para entender o quanto cada processo de tomada de decisão pode ser vinculado a esse fator (por exemplo: informar, consultar, envolver, colaborar e empoderar) e como cada uma das dimensões influencia o processo público. Para tanto, são identificadas 5 (cinco) dimensões de participação, que foram consideradas na análise desta pesquisa: 1. Quem foi envolvido; 2. Quando foi envolvido; 3. A intensidade do envolvimento (considerando o esforço dos *stakeholders* para serem envolvidos e dos agentes de tomada de decisão para mantê-los envolvidos); 4. A extensão do poder e da influência da participação; e 5. Os objetivos do processo participativo para cada caso.

Importante pontuar que as teorias sobre a justiça ambiental parecem se afastar da discussão maior sobre a questão da justiça, indicando uma inovação de teorias que

consideram que a degradação ambiental cria um novo tipo de desigualdade e injustiça (SHAW, 2003, p. 41). Isso faz com que a resolução de questões ambientais passe a ter como principal base as técnicas científicas (como estudo de impacto ambiental, estudo de risco e análise de custo-benefício), consideradas métodos de, respectivamente, antecipar os possíveis impactos ambientais; avaliar o potencial impacto de um fator na saúde ou no meio ambiente (precaução); e buscar a estabilização econômica do empreendimento (eficiência da política) (CARTER, 2008, p. 263-271).

O problema deste parâmetro de solução é que, normalmente, as respostas pretendidas não estão fixadas em uma *hard science*, o que dificulta a avaliação dos relatórios e estudos técnicos; além de outros problemas como: 1. As técnicas não conseguem avaliar conclusivamente os riscos, pois os métodos rigorosos são somados a julgamentos subjetivos; 2. A arena política permite que a técnica seja contestada - em razão da inerente incerteza e da crítica neoliberal da exacerbação do risco - e manipulada - pois as técnicas podem ser meio para a justificação de decisões já tomadas, dando aparência de racionalidade à decisão e diminuindo a oposição ambiental por meio da política da acomodação. (CARTER, 2008, p. 263-271)

Todas essas questões colocam o conceito de justiça ambiental em disputa, havendo uma apropriação de seu conceito para a defesa dos mais variados pontos de vista. Por isso, aqui se dará enfoque à Justiça Participativa, pois, mesmo com a pluralidade de opiniões e posições que permeiam o caso concreto em análise, a busca de opções e soluções diferenciadas, que abarquem mais de uma opinião, requer debate para a construção de um Consenso Sobreposto (RAWLS, 2011).

Portanto, apesar de eventual discordância razoável, inafastável em problemas de alta complexidade, é possível verificar se as posições ou discursos dos *stakeholders*, interessados e/ou afetados pela decisão, aparecem de alguma forma no material colocado *subjudice* e se são consideradas no delineamento de eventual acordo (ou termo de compromisso) firmado. Frise-se que esta discussão deve ser enfrentada em casos que envolvam conflitos entre direitos fundamentais incompatíveis, considerando que nestes casos, normalmente a decisão vincula várias pessoas de forma difusa, sendo imprescindível o envolvimento da população com a decisão oficial veiculada

2 METODOLOGIA

Foi realizada uma análise documental das iniciais das ACP sobre desmatamento em projetos de assentamento de Reforma Agrária, impetradas pelo MPF, principalmente em Rondônia, da contestação do Incra e das decisões dos magistrados. Durante a análise documental não foram identificadas as oportunidades de diálogo com os assentados ou requerimento do MPF ou determinação judicial para sua oitiva ou de representantes das associações dos assentamentos. Apesar disso, foi possível inferir que outros *stakeholders* foram ouvidos durante o processo, pois são juntados e citados dados e relatórios do Instituto Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama).

Neste contexto, por não haver referência documental à oitiva dos assentados, considerados como importantíssimos *stakeholders* para este caso concreto, optou-se pela realização de pesquisa de campo com o objetivo de verificar a participação e conscientização dos assentados em Projetos de Reforma Agrária de Rondônia acerca da legislação ambiental, das ACPs e do TC mencionados, para um diagnóstico de seu conhecimento jurídico-ambiental. Os questionários contaram com perguntas abertas e fechadas, o que permitiu uma análise quantitativa e qualitativa das respostas dos assentados.

Na pesquisa de campo, realizada no mês de julho de 2014, foram visitados os projetos de assentamento: Flor do Amazonas I, II e III, Paraíso das Acácias, Chico Mendes, Chico Mendes II e III, Margarida Alves, Palmares e Padre Ezequiel e nesta oportunidade foram entrevistados 16 (dezesesseis) assentados. A Superintendência do Incra de Rondônia conta com 217 (duzentos e dezessete) Projetos de Assentamento (INCRA, 2014), dos quais visitamos 10 (dez), o que implica em uma amostra de 4,6 de assentamentos visitados.

Durante o período de coleta de dados, na busca por maiores informações sobre a realidade que permeia qualquer conflito judicial, várias situações novas apareceram e foi necessário valorizar a interpretação do contexto, utilizando uma variedade de fontes de informação e de perspectivas sociais apreendidas no local (LUDKE, ANDRÉ, 1986). Além disso, propor um diálogo para além do científico permite: reconhecer os limites dos métodos da ciência e a legitimidade de vozes externas, gerando compromisso científico com a realidade fática.

As visitas a Projetos de Assentamento e as entrevistas com assentados ocorreram visando a compreensão da vida no assentamento. Foram feitos questionamentos sobre o acesso a necessidades básicas (como saúde, educação, mobilidade, segurança etc.) e sobre a

existência e profundidade do conhecimento sobre legislação ambiental, participação na construção de políticas públicas e do TC objetos desta pesquisa.

Os posicionamentos dos *stakeholders* foram analisados qualitativamente, isso porque a linguagem permite descrever as experiências dos indivíduos após reflexão e interpretação pessoal, devendo ser considerado de onde o interlocutor fala, vez que a sua cultura precede sua narrativa e sua experiência. Assim, apesar de a vivência ser individualizada, ela tem nuances do coletivo (MINAYO, 2012). A dificuldade é vincular proteção ambiental e necessidades (direitos) das populações que vivem nesse ambiente, “como parte integral desse ecossistema” (SAUVÉ, 1997), em razão disso, determinar conceitos de ambiente e de desenvolvimento sustentável do interlocutor é importante para a consecução de um processo de esclarecimento para a revelação e debate sob premissas e expectativas mais claras, vez que conceitos modelam a política pública.

Para a análise das perguntas quantitativas, foram utilizadas as ferramentas estatísticas: Amostragem, Friedman, Gráfico de Uniformidade, Correlação de Spearman, Intervalos de Confiança para Mediana e Análise de Componentes Principais (com elaboração gráficos bi e tridimensionais), além disso, a natureza dos dados, por resultados em escala de Likert ou binária, determinou a utilização da estatística robusta (BRADLEY, 1994; JOHNSON; WICHERN, 2007). As análises foram realizadas nos programas SAS (SAS INSTITUTE INC., 1996) e R (R FOUNDATION, 2014).

Considerando que o principal objetivo deste trabalho é a análise da relação dos assentados com a legislação ambiental e com as ACPs impetradas pelo MPF, para a organização das perguntas e tabulação das respostas considerou-se as dimensões de participação, favoráveis à efetividade da Justiça Participativa (DIETZ, STERN, 2008).

Tais parâmetros se relacionam principalmente com o primeiro componente positivo a ser verificado na litigância estratégica, mecanismo utilizado pelo MPF na interposição das ACPs, quais sejam: 1. Voz para os grupos marginalizados; 2. Capacidade de resposta do Judiciário; 3. Capacidade do julgador; 4. Comprometimento da autoridade e cumprimento das determinações; e 5. Mudanças sistêmicas na política social. (GLOPPEN, 2005; GLOPPEN, 2015; VIEIRA, ALMEIDA, 2011) e que se refere a uma ação legal para estabilização de um direito ou princípio jurídico socialmente importante, com a pretensão de transformação social para alterar desigualdades estruturais e relações de poder; se trata de ferramenta para o avanço de direitos sociais de populações marginalizadas, com objetivo de procedência de ações judiciais impetradas aliada à mudança da política estatal sobre assuntos como saúde, ambiente, moradia, educação, gênero, sob o paradigma dos Direitos Sociais. A grande questão

posta é seu potencial para a efetiva alteração das instituições e modus operandi estatal, tornando o Estado mais responsável e responsivo; portanto, para além da procedência da ação e de seu cumprimento busca, de forma independente, o impacto sistêmico na política pública e no discurso sobre os direitos e o desenvolvimento de jurisprudência protetiva (GLOPPEN, 2005).

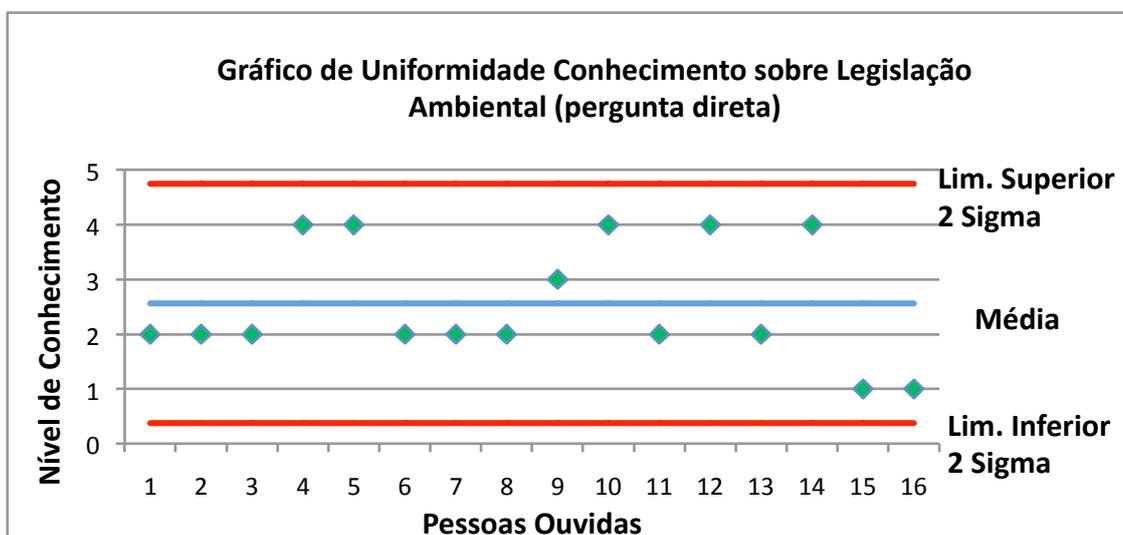
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram consideradas 4 (quatro) variáveis para análise quantitativa: índice de conhecimento da legislação ambiental (que considera o conhecimento e preservação da área de preservação permanente e conhecimento, preservação e tipo de reserva legal), percepção de conhecimento sobre a legislação ambiental e percepção sobre conhecimento das ACPs e do TC.

A variável percepção de conhecimento sobre legislação ambiental foi determinada com base na pergunta direta: “Qual o seu grau de conhecimento sobre a legislação ambiental?” foi utilizada a escala de Likert para padronização das respostas: nenhum, muito pouco, pouco, regular, bom e muito bom.

Quanto à resposta direta para conhecimento à legislação não houve diferenças entre os assentamentos ($p < 0,89$) e a mediana, considerando a escala de Likert, foi 2 (dois), o que significa pouco conhecimento. O nível de percepção de conhecimento é relativamente homogêneo, com média de 2,56, portanto entre pouco e regular.

Figura 1. Gráfico de Uniformidade de conhecimento sobre legislação ambiental (Pergunta Direta)



Fonte: os autores com base em ALBUQUERQUE, 2017

O índice de conhecimento ambiental foi determinado com base nas perguntas: “Este assentamento possui área de preservação permanente (APP)? A APP é preservada? Este assentamento/lote possui reserva legal (RL)? Em bloco ou individual? A RL é preservada?” As respostas consideradas como determinantes para o conhecimento ambiental foram as que indicavam conhecimento de existência, localização e regras de preservação, sem que fosse verificada a preservação efetiva da área.

O índice foi criado considerando, por exemplo, que saber que existe APP depende de certo conhecimento de vocabulário e de regras de preservação, equivalendo a 1 (um) ponto a ser somado no índice de conhecimento; e que não saber se existe APP no local implica em 0 (zero), para a somatória que pode chegar a 5 (cinco) pontos, valor máximo que equivale a alto conhecimento ambiental em relação às perguntas realizadas. Assim:

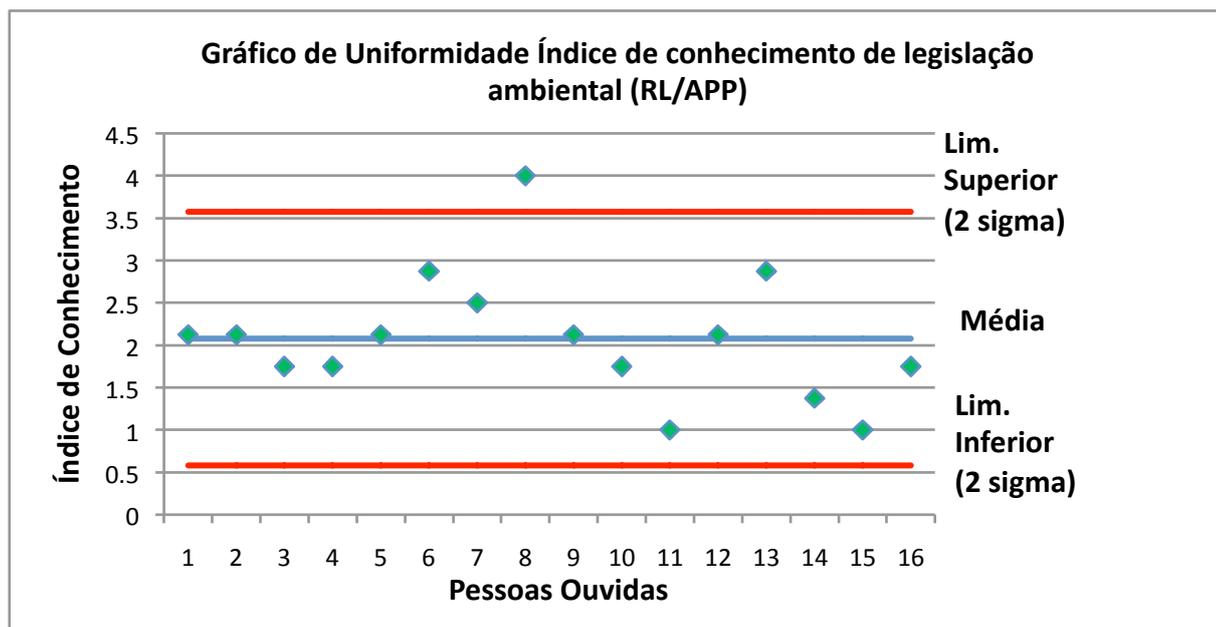
1. Sabe que existe APP= 1, não sabe= 0;
2. Sabe que existe RL= 1, não sabe= 0;
3. Sabe se a reserva legal é individual ou em bloco= 1; não sabe= 0;
4. Afirma que a APP é preservada= 1 (conhece a norma e cumpre a norma, ou acha importante dizer que cumpre); afirma que a APP é preservada parcialmente ou não é preservada= 0.5 (considerando que o entrevistado entende a regra, mas não cumpre); não sabe se a APP é preservada, ou mesmo se ela existe= 0;
5. Afirma que a RL é preservada= 1 (conhece a norma e cumpre a norma, ou acha importante dizer que cumpre); que RL é preservada parcialmente ou não é preservada= 0.5 (considerando que entrevistado entende a regra, mas não cumpre); não sabe se a RL é preservada ou mesmo se ela existe= 0.

A mediana de conhecimento de legislação foi 4,0, o que significa que o índice criado indica um bom conhecimento de legislação ambiental quanto aos itens perguntados (APP e RL).

As variáveis não são correlacionadas e a pergunta direta teve mediana = 2 (pouco) enquanto que o índice criado de conhecimento da legislação ambiental (APP e RL) teve mediana = 4 (bom). Além disso, o índice de conhecimento da legislação não deu diferença estatística entre os assentamentos analisados ($p < 0,22$), portanto as conclusões poderiam ser extrapoladas para os outros assentamentos do Estado de Rondônia.

A correlação entre a pergunta direta sobre conhecimento de legislação ambiental e o índice de conhecimento de legislação ambiental não foi significativo ($r = 0,03$).

Figura 2. Gráfico de Uniformidade do Índice de conhecimento de legislação ambiental (RL/APP)



Fonte: os autores com base em ALBUQUERQUE, 2017

A variável “Percepção sobre Conhecimento das ACPs e TC”, impetradas e negociadas pelo MPF, foi determinada com base nas questões: “Qual seu grau de conhecimento sobre as Ações Cíveis Públicas impetradas pelo Ministério Público Federal contra o Incra? E sobre o Termo de Compromisso assinado pelo Incra? ”, também com resposta em escala de Likert.

Outras perguntas haviam sido formuladas (“Como ocorreu a participação dos assentados na confecção do TC firmado entre o Incra e o MPF? Como foi realizada a notificação da assinatura do TC?”), mas não foram utilizadas por terem sido prejudicadas pela resposta anterior, considerando que apenas um entrevistado tinha conhecimento das ACPs e do TC, em razão de fazer parte da Associação de um dos assentamentos e ter participado de uma reunião na sede do Incra em que o assunto foi tratado. Em nossas entrevistas com o pessoal do Incra, a realização de uma reunião sobre o tema foi mencionada, contudo esta foi a única informação acerca de oportunidade de diálogo com os assentados sobre o caso, entre a assinatura do TC e nossa visita.

Cabe salientar que, quando de nossas idas aos assentamentos, os técnicos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) que nos guiaram para as visitas, também não tinha conhecimento das ACPs e do TC assinado, apesar de conhecerem outros instrumentos político-jurídicos protetivos, como normas da legislação ambiental e Programas como o “Municípios Verdes”, que decorrem dos trabalhos do GTAL.

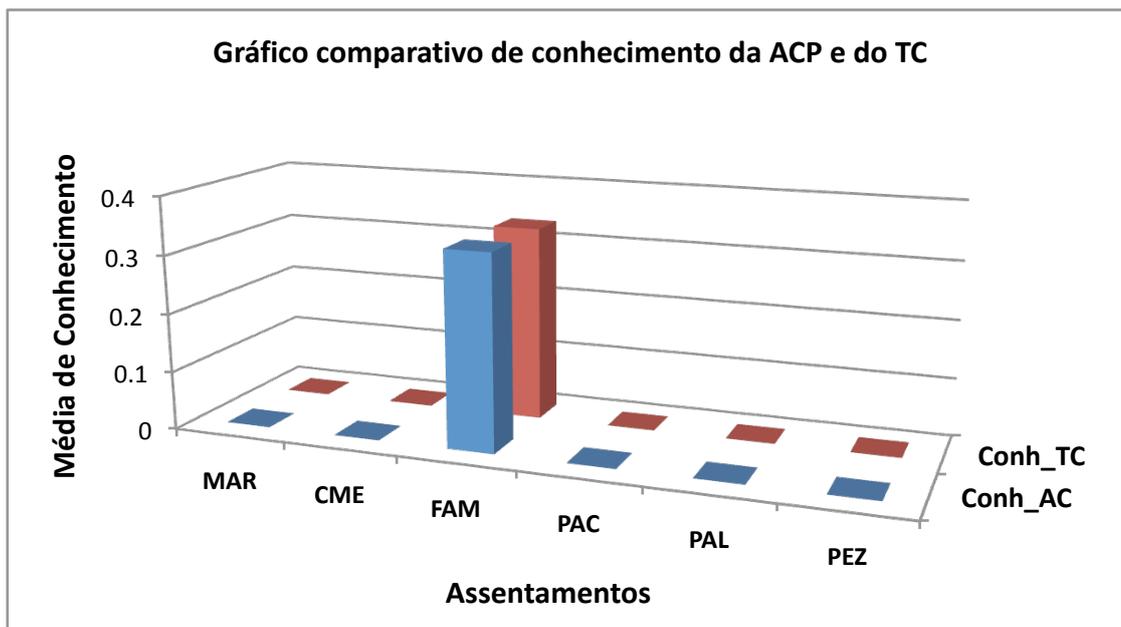


Figura 3. Gráfico comparativo de conhecimento da ACP e do TC
Fonte: os autores com base em ALBUQUERQUE, 2017

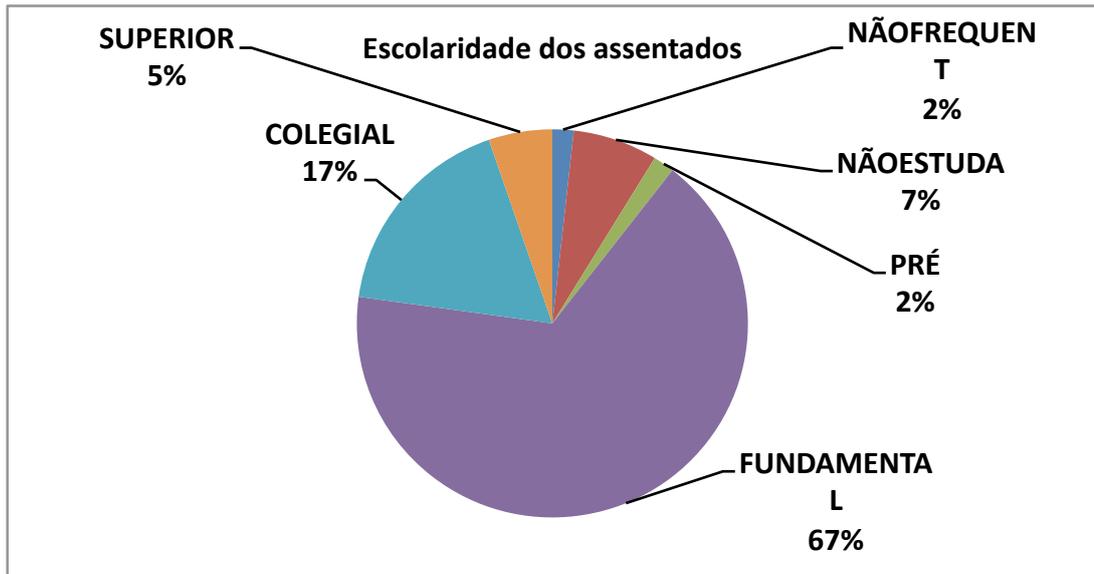
Para poder comparar as 3 (três) variáveis: índice de conhecimento da legislação ambiental, percepção de conhecimento sobre a legislação ambiental e percepção sobre conhecimento das ACPs e do TC, foi criado um gráfico tridimensional.

O índice de perguntas sobre temas relacionados à APP e a RL se tratam da variável mais alta. Salienta-se que, além dos esforços do Ibama, da Sedam, da Emater e do próprio Incra, direcionados para cursos, assistência técnica e sancionamento de práticas violadoras de APP e RL, vários programas de governo aumentaram a possibilidade de acesso a informação (“Luz para todos”, para acesso à mídia e “Caminhos da Escola”, para transporte e acesso a educação), o que pode ter permitido uma melhora na percepção sobre esses temas específicos.

Apesar da baixa escolaridade dos membros das famílias entrevistadas, existe, conforme o gráfico “Escolaridade por idade” uma tendência de maior permanência no ensino formal, dos indivíduos de, por volta de 5 (cinco) a 20 (vinte) anos de idade, com tendência para maior regularidade e aumento de escolaridade.

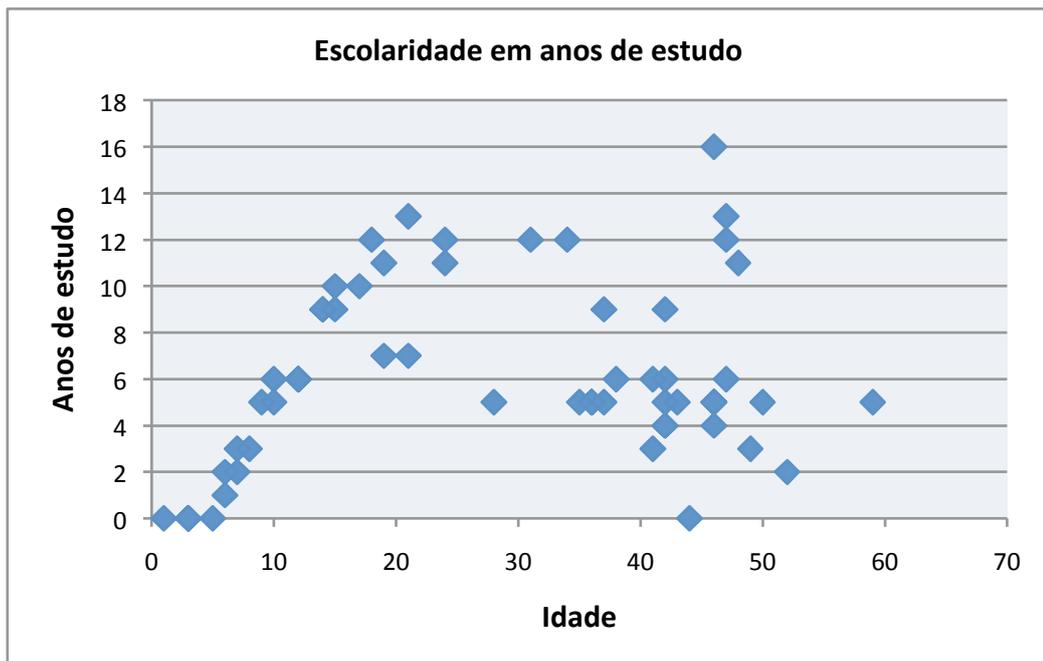
Figura 4. Gráfico de escolaridade dos assentados

JUSTIÇA AMBIENTAL PARTICIPATIVA E PERCEPÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL
DOS ASSENTADOS EM RONDÔNIA



Fonte: os autores com base em ALBUQUERQUE, 2017

Figura 5. Gráfico de escolaridade dos assentados em anos de estudo

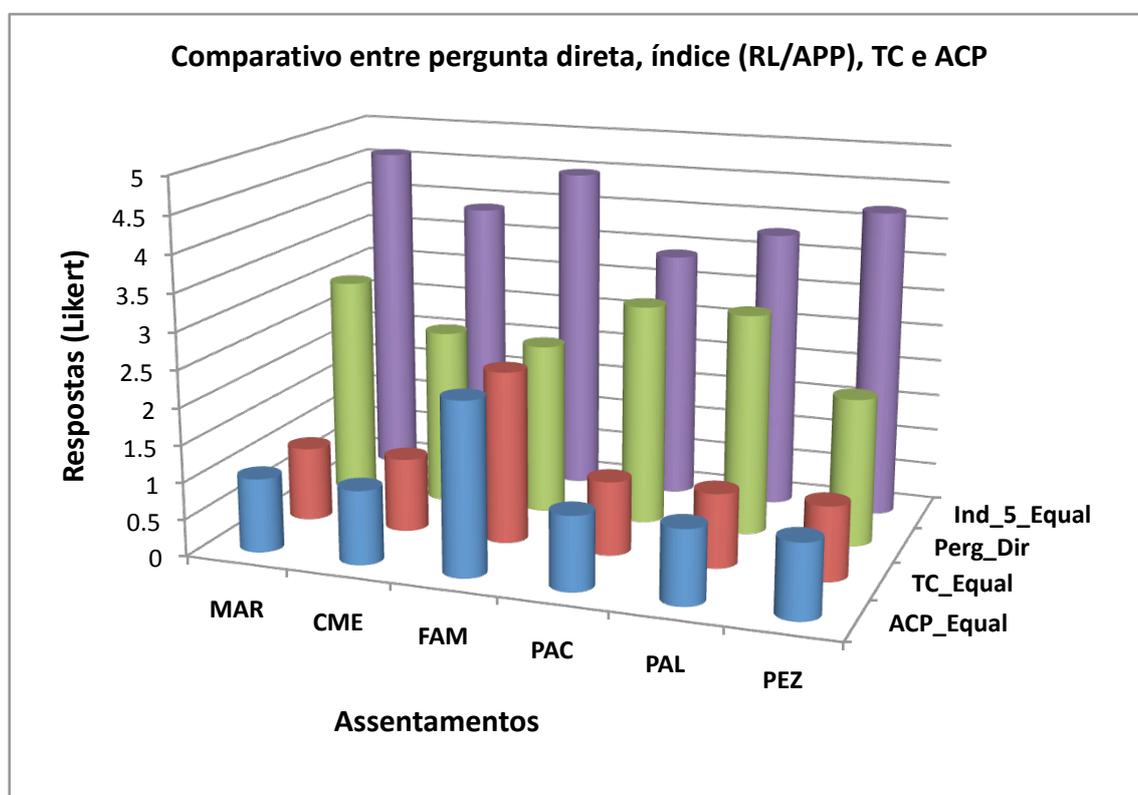


Fonte: os autores com base em ALBUQUERQUE, 2017

Apesar de a pergunta direta sobre conhecimento de legislação ambiental indicar que existe uma percepção entre “pouco” e “regular”, o conhecimento sobre a atuação institucionalizada do MPF e do Poder Judiciário e dos instrumentos para a proteção do meio ambiente, no local em que esses assentados vivem é ainda menor, com média de 1,25, o que indica “pouco” conhecimento das ACPs e do TC.

JUSTIÇA AMBIENTAL PARTICIPATIVA E PERCEPÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL DOS ASSENTADOS EM RONDÔNIA

Figura 6. Gráfico comparativo entre índice de conhecimento ambiental, pergunta direta, conhecimento do TC e das ACPs



Fonte: os autores com base em ALBUQUERQUE, 2017

Mesmo considerando que um entrevistado do assentamento Flor do Amazonas possui os mesmos valores para as 3 questões diretas (“Qual seu conhecimento de legislação ambiental? Qual seu conhecimento das ACPs? Qual seu conhecimento do TC?”), em regra, a percepção de conhecimento da legislação é maior do que o conhecimento sobre as ferramentas judiciais (ACPs e TC) que visam a aplicação da legislação ao caso concreto.

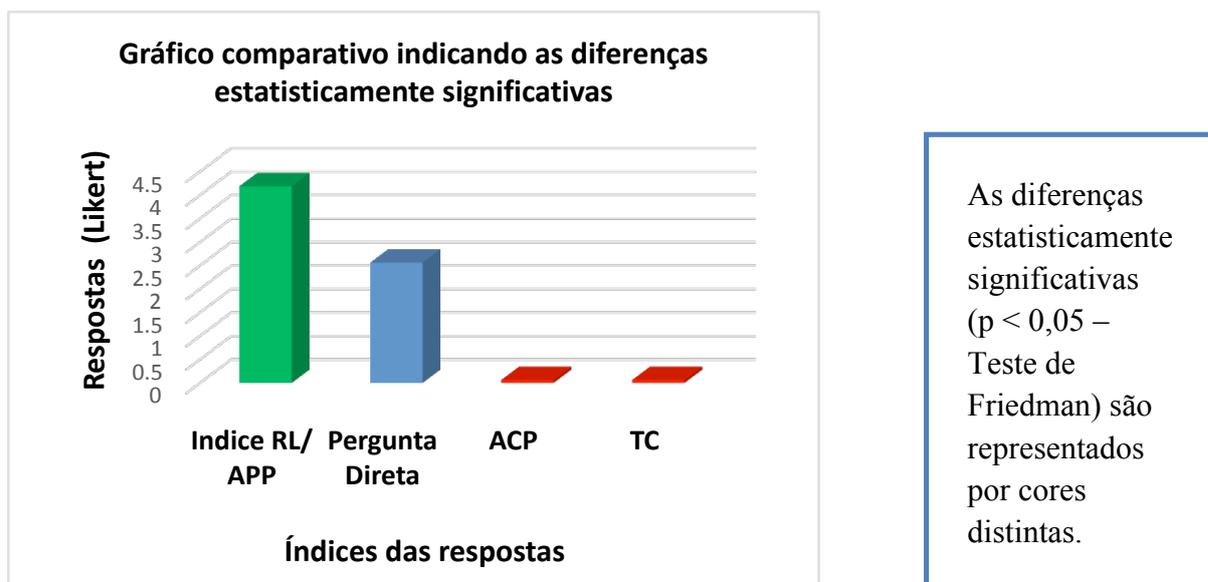
Não parece ser caso apenas de falha de comunicação, o que poderia ser concluído do fato de um assentado possuir a informação e os outros não, é falta de comunicação no sentido de o mecanismo (uma única reunião) utilizado pelo Incra para cientificar os assentados ser pouco abrangência e ineficiente. De fato, parece não existir um mecanismo para se esconder a informação, contudo, a ineficiência dos meios faz com que, ao final, haja uma clara omissão do Estado na criação de oportunidades de diálogo.

Foram buscadas correlações entre os itens investigados, para verificar se algum entre os assentamentos analisados possui maior informação, ou se em alguns deles houve maior índice para todas as variáveis, ou se a proximidade com os centros urbanos, ou antiguidade do

assentamento indicam maior percepção ambiental, contudo, não encontramos correlações entre essas variáveis.

Há correlação entre o conhecimento das ACPs ou do TC (pois apenas quem conhece a ACP conhece o TC e a correlação é importante, pois os dados são iguais) (Correlação de Spearman $r=1$ e $p<0,0001$), contudo, não há correlação entre o conhecimento das ACPs/TC e a pergunta direta sobre conhecimento de legislação ambiental ($r= -0,12$ e $p<0,65$); entre conhecimento ACPs/TC e o índice de conhecimento de legislação ambiental ($r=0,29$ e $p<0,28$) e entre a pergunta direta e o índice de conhecimento ($r=-0,02$ e $p<0,93$), conforme o gráfico abaixo.

Figura 7. Gráfico comparativo indicando as diferenças estatisticamente significativas entre índice de conhecimento ambiental, pergunta direta, conhecimento do TC e das ACPs



Fonte: os autores com base em ALBUQUERQUE, 2017

Não se rejeitou a hipótese de igualdade entre os assentamentos para as 3 (três) variáveis, dessa forma, não há dados para afirmar que existem diferenças significativas entre as respostas dos assentados entrevistados, em razão do local em que vivem.

Dar voz ao apelo social é parâmetro crucial para o sucesso da litigância estratégica, pois barreiras sistêmicas (formais) e informais definem a população marginalizada que deve entender a situação em que vive como uma violação de direito, o dano a ela causado, quem é o autor do dano e que existem instrumentos legais a serem utilizados para transformar o problema em uma reclamação a ser levada ao sistema judicial. As barreiras práticas são várias, as populações não conhecem os instrumentos legais e não entendem o dano como

violação de seus direitos ou as instituições estatais como responsáveis; e as barreiras motivacionais se direcionam à desconfiança e medo do sistema judicial, inclusive porque as populações marginalizadas costumam viver em situação ilegal (com subsistência dependente da ilegalidade), problemática ampliada pelo sistema de justiça possuir alta capacidade punitiva e baixa capacidade protetiva, o que leva ao medo do Poder Judiciário e a percepção de arbitrariedade (GLOPPEN, 2005; GLOPPEN, 2015).

A influência sistêmica na política depende da implementação da política existente de forma efetiva ou do desenvolvimento de uma nova política pelo Estado, inclusive através de instrumentos indiretos como mobilização social, cobertura da mídia, percepção de violação de direitos pela população marginalizada e fortalecimento da advocacia em Direitos Humanos (VIEIRA, ALMEIDA, 2011, p. 7). Observa-se que a falta de cooperação com a população local implica em efeitos limitados das vitórias no Judiciário e que a decisão judicial por si só normalmente não é capaz de alterar a realidade social, sendo importante uma estratégia amplificada e de longo prazo, relacionada com mobilização social e criação de uma situação de implementação progressiva de direitos para que haja modificação de políticas públicas (GLOPPEN, 2005).

Apesar do manejo das ACPs pelo MPF, não se observou, no caso concreto, transparência e participação dos envolvidos. Dessa forma, os parâmetros pré-estabelecidos de Justiça Participativa (DIETZ e STERN, 2008) com relação à atuação dos assentados, já está prejudicado no item “informar”, e ainda mais nos itens: “consultar”, “envolver”, “colaborar” e “empoderar”.

Sobre as dimensões de participação, há um assentado envolvido no parâmetro informar (quem?) em reunião realizada na sede do Incra após a assinatura do TC (quando?), portanto, após as ACPs terem sido impetradas, algumas julgadas, e o compromisso ter sido negociado e firmado.

A intensidade do envolvimento realizado foi considerada extremamente baixa, vez que os assentados não realizaram esforço para se envolver, como consequência direta da ausência de informação sobre o processo (apesar de não ser possível afirmar o que ocorreria no caso de informação inicial) e que os agentes de tomada de decisão ou não atuaram para o envolvimento desses, ou atuaram de forma extremamente tímida. Além disso, os assentados não influenciaram a tomada de decisão, sem que fosse possível verificar empoderamento no caso concreto.

A ausência de oitiva dos assentados, parece se vincular ao que ARANTES (2003) denomina de Voluntarismo Político, neste caso do MPF.

O Ministério Público no Brasil possui como principal objetivo a atuação em casos criminais, além de atuar na esfera civil e possuir independência funcional importante. Com a ampliação de competências determinado pela CRFB/88, há significativo aumento da discricionariedade para sua atuação em favor da sociedade, apesar da falta de mecanismos de controle. Essa atuação política, somada à vinculação legal, cria importantes possibilidades e contradições², pautadas pela somatória de dois fatores preponderantes: elementos institucionais (regulamentação dos direitos difusos e coletivos + Ação Civil Pública + independência institucional) e ideologia (Voluntarismo Político) (ARANTES, 2003, p. 4-5).

O Voluntarismo Político possui como principais elementos: 1) avaliação pessimista da capacidade da sociedade civil se defender por si própria; 2) avaliação pessimista da representação política e das instituições que parecem ser corruptas ou ineficazes no cumprimento de seus objetivos; e 3) uma concepção idealizada no Ministério Público como o melhor representante de uma sociedade incapaz face uma administração inepta que falha na determinação de cumprimento da lei. (ARANTES, 2003, p. 9)

De fato, a ampliação de poderes e de competências do Ministério Público implica em benefícios sociais inegáveis, mas sua ação em casos complexos descolada de participação traz destaque às críticas direcionadas a este modelo, como: a ausência de mecanismos de prestação de contas à sociedade, de diálogo e absoluta liberdade de escolha de demandas, inclusive com a opção de não agir.

Para além da análise quantitativa, a análise qualitativa dos questionários permite ampliar a discussão. Por exemplo, uma das formas de pressão não violenta utilizada pelos assentados para a implementação do diálogo é o acampamento na própria sede do Incra, o que foi observado quando da ida a campo, na Superintendência de Porto Velho, por assentados do PA Joana D'arc. Nesse caso, o objetivo principal era a busca por indenizações em razão do alagamento realizado pela usina de Jirau para todos os assentados afetados pela obra, em razão de, conforme relatado pelos assentados, ter havido consequências negativas não apenas para as propriedades efetivamente alagadas, cujos proprietários foram indenizados, mas às próximas ao alagamento. As tentativas de diálogo e os pedidos de ajuda ocorrem desde o início da obra, contudo, faticamente, o debate passou a ter a atenção diferenciada do Incra, na percepção dos assentados, após a ocupação de sua sede.

Esse tipo de ação pretende ter como consequência melhoria nas condições de vida, apesar de ter como bandeira uma situação específica. Em visita àquela comunidade foi

² ARANTES (2003) usa a expressão “political law enforcer”.

relatada a dificuldade de acesso a ensino, saúde e assistência técnica, informação ratificada pelos funcionários da Emater, que no momento não estavam com contrato de prestação de serviços para aquele PA.

Frise-se que, apesar de problemas de acesso a políticas públicas básicas serem traços comuns aos Projetos de Assentamento visitados, a situação se agrava nos PAs isolados, como o Joana D'Arc, pela dificuldade de uso da infraestrutura municipal urbana de serviços públicos. Mesmo em casos em que existem efetivamente contratos de prestação de serviços com a Emater, para auxílio e qualificação dos PAs, esses determinam metas de número de visitas, número de cursos e número de atividades difíceis de serem concretizados, por três fatores considerados como principais: dificuldade de criação de vínculo de confiança entre assentados e técnicos; curto período de duração dos contratos e direcionamento dos trabalhos e atividades da Emater apenas às famílias cadastradas pelo Incra, excluindo os “ocupantes” irregulares que por vezes ultrapassam o número de assentados cadastrados dentro de um PA.

Essa problemática demonstra a falta de acompanhamento pelo Incra da distribuição e redistribuição dos lotes dentro dos assentamentos e a imposição de dificuldades para o auxílio de famílias fixadas nos PAs, em alguns casos, há vários anos. O problema central se direciona ao fato de que o Incra não acompanha a ocupação e utilização dos lotes; portanto, não impede a sua ocupação irregular, não regulariza as transferências, divisões e fusões dos lotes, nem reconhece a existência dessa imensa população que vive nos PAs de sua responsabilidade. Esse silenciamento e inação institucionais impedem o debate e a criação de soluções e permitem por omissão tanto a divisão não oficial de lotes em tamanhos que impossibilitam a produção, como novas concentrações de espaço, com a criação de “fazendinhas”.

Com número de famílias regulares a menor, os contratos de prestação de serviços acabam por prever diminuição de número de funcionários direcionados para atendimento, calculado por número de assentados regulares, e por preterir atividades diferenciadas, em razão de necessário número mínimo de inscritos para as capacitações. E quanto mais antigo o PA, maior o número de assentados irregulares, o que paulatinamente aumenta a dificuldade das atividades da Emater. Por exemplo, em reunião observada na ida a campo, cumprida a meta para a disponibilização da atividade, os ocupantes foram incluídos informalmente, contudo sem que a Emater recebesse a contraprestação devida.

São poucos os assentados com Título Definitivo de Propriedade, os lotes são objeto de Contrato de Concessão de Uso, o que vincula os assentamentos ao Incra e obriga o Instituto à manutenção de certa infraestrutura, mas impede a emancipação dos assentamentos, os quais perderiam a pequena estrutura estatal de apoio que eventualmente possuem.

A percepção geral é que o Incra ajuda exclusivamente com informações e liberação de créditos, como fomento, financiamento e crédito habitação, inclusive para ocupantes, e as necessidades dos assentados, quando atendidas, estão descoladas das peculiaridades que as comunidades rurais possuem, pois aos problemas comuns às populações urbanas somam-se: falta de qualificação dos produtores; má condição do solo e dificuldade de sua correção (tanto em razão de sua qualidade, quanto na dificuldade de compra e transporte dos produtos necessários); enchentes que comprometem os meios de subsistência entre outros.

Além disso, os PAs são muito diversificados, com tamanhos de lotes diferentes e qualidades e facilidades de produção diferenciadas. Por exemplo, todo ano, em razão das chuvas, as estradas são muito debilitadas, com pontos intransitáveis, pontes precárias, dificuldade no uso de balsa, demandando manutenção. Obviamente o problema atinge os assentamentos mais próximos à BR 364, que corta o Estado de Rondônia, mas pode se tornar impedimento de escoamento de produção e trânsito de pessoas para assentamentos mais afastados, impedindo acesso à subsistência, à saúde e à educação.

Os assentados sabem a localização da Reserva Legal - RL de seu PA e se há alguma Área de Proteção Permanente - APPL local, mas verbalizam a dificuldade de cumprir com o que a legislação determina, principalmente em casos de falta de bens básicos de sobrevivência. A fala do assentado é pautada por três elementos essenciais: ausência estatal, dificuldade de cumprimento da legislação e necessidade de subsistência. Confira-se:

“Todo mundo conhece (a legislação), mas não cumpre, pois não consegue”.

“Não se pode esperar que um pai de família, com os filhos com fome ou precisando de material escolar, não cace ou venda madeira. Ele sabe que não pode, mas fazendeiro passa e fala em pagar uma quantia e ele vende”.

“Todo mundo tem renda de fora”.

“O Incra não tem controle sobre o assentamento”.

“Desmatar mais para poder produzir mais é considerado um problema”.

“Não precisamos de Polícia”.

O ideário coletivo expressa descontentamento com o Incra, fundado na percepção de que o Instituto, de forma contraditória, primeiro determinou que os assentados deveriam “abrir” os lotes para a concretização de sua propriedade e agora pretende a recuperação do que foi desmatado. Essa problemática se soma à percepção de que várias áreas desapropriadas ou já estavam esgotadas pelo uso de grandes fazendeiros, ou permitiram que estes ou se desvencilhassem de áreas improdutivas em troca de valores consideráveis ou fossem

anistiados pelo que desmataram, transferindo a obrigação de recuperação para a população assentada.

Apesar disso, vários programas governamentais são tidos como fatores importantes para o desenvolvimento dos PAs e, no geral, os assentados entendem que a vida melhorou. Os programas estatais citados nessas falas são: “Luz para todos”, “Programa de Aquisição de Alimentos” (PAA), “Mais Médicos”, devendo ser considerados os problemas inerentes ao estabelecimento de políticas públicas em zonas de difícil acesso e com características peculiares.

A percepção sobre Ambiente, para além da análise quantitativa, aparece de forma esparsa. Isso significa que, apesar de entenderem de forma prática conceitos de APP e de RL do seu lote ou do seu PA, compreendem a legislação como muito complexa e que é injusta a necessidade de recuperação de áreas desmatadas antes da criação do PA ou em conformidade com orientações antigas do Incra, o que se verificou também em fala de funcionário do Instituto.

Além disso, os Planos de Recuperação, principalmente para PAs, considerados como espaços complexos, devem ocorrer em longo prazo, o que é incompatível com o modelo de assistência técnica determinada pelo Incra e realizada pela Emater. Essa linha de raciocínio aponta para uma percepção peculiar tanto sobre o significado de Ambiente como sobre o formato de eventual plano de desenvolvimento sustentável. A dificuldade está em se pensar a proteção do ambiente vinculada às necessidades e aos direitos das populações que vivem nesse ambiente, “como parte integral desse ecossistema” (SAUVÉ, 1997).

A questão está em determinar o conceito de ambiente para entender e remodelar as práticas nos PAs, pois é a partir de determinado conceito que é modelada a política pública, por vezes, incompatível com a percepção dos assentados, o que direciona a problemática exclusivamente para a ação acrítica. Em razão disso, primordial entender a concepção de ambiente dos assentados para dar início a um processo de esclarecimento direcionado a revelação e debate sob premissas e expectativas mais claras.

Utilizou-se a tipologia de Sauv  (1997) para uma an lise sobre tal concep o.

Figura 8: A tipologia das concep es sobre o ambiente na Educa o Ambiental Ambiente Rela o

Ambiente	Rela�o	Características	Metodologias
Como natureza	para ser apreciado e	natureza como catedral, ou como um útero, pura e	<ul style="list-style-type: none">• exibi�es;• imersão na natureza

JUSTIÇA AMBIENTAL PARTICIPATIVA E PERCEPÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL
DOS ASSENTADOS EM RONDÔNIA

	preservado	original	
Como recurso	para ser gerenciado	herança biofísica coletiva, qualidade de vida	<ul style="list-style-type: none"> • campanha dos 3 Rs; • auditorias
Como problema	para ser resolvido	ênfase na poluição, deterioração e ameaças	<ul style="list-style-type: none"> • resolução de problemas; • estudos de caso
Como lugar para viver	EA <i>para, sobre e no</i> para cuidar do ambiente	a natureza com os seus componentes sociais, históricos e tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • projetos de jardinagem; • lugares ou lendas sobre a natureza
Como biosfera	como local para ser dividido	espaçonne Terra, "Gaia", a interdependência dos seres vivos com os inanimados	<ul style="list-style-type: none"> • estudos de caso em problemas globais; • estórias com diferentes cosmologias
Como projeto comunitário	para ser envolvido	a natureza com foco na análise crítica, na participação política da comunidade	<ul style="list-style-type: none"> • pesquisa(ção) participativa para a transformação comunitária; • fórum de discussão

Fonte: SAUVÉ, 1997

Em resposta à pergunta: “O que ambiente significa para você?”, os assentados deram respostas variadas. Apesar de as respostas serem muito próximas e poderem ser catalogadas em dois blocos, obviamente os arquétipos supramencionados podem ser combinados e complementados das mais variadas formas. Um primeiro bloco de respostas deixa claro um ideário vinculado ao Ambiente como “lugar para se viver”, no sentido de pertencimento a um determinado local, de morada. As respostas nesse sentido foram:

“Família, casa, meu canto aqui, o lugar para morar.”

“Lugar bom de se viver, ambiente que te acolhe, acolhedor onde se consegue viver. Viver mais perto da natureza.”

“É a casa da gente. Tem que zelar dele.”

“Lugar que a gente vive.”

Um segundo bloco de respostas apresenta uma relação com a ideia de ambiente como “natureza”, para ser preservado, pois dele depende a vida, ou mais especificamente, a boa vida:

“Vem para ajudar todo mundo, se destruir o povo vai sofrer.”

JUSTIÇA AMBIENTAL PARTICIPATIVA E PERCEPÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL
DOS ASSENTADOS EM RONDÔNIA

“Significa tudo. Quanto melhor preservado o meio ambiente é mais gostoso viver. Ambiente limpo e saudável é bom, se ambiente for ruim a vida não é boa.”

“Tem que ser preservado, significa vida, saúde.”

“Saúde. Ajuda muito”.

“Envolve floresta. Quando está bem quente, e você para na sombra de uma árvore, é isso. Você entra na mata e o ar é outro. Refresca.”

“É tudo, se não cuidar vem doença, coisas que prejudicam a gente.”

“Vida.”

“Ar natural. Vida.”

Os diálogos sobre o meio indicam que os assentados entendem o Ambiente como pessoalizado, tomando seu lote com certo aspecto de propriedade, desvinculado de função social, mas vinculado a uma percepção de direito de afastamento de ingerências tidas como ilegítimas. Isso porque no Ambiente se vive (“minha casa”) e dele depende a vida (“a minha vida e de minha família”).

Não há compartilhamento e sim apropriação (“meu lote”), o que talvez se vincule à dificuldade de criação de soluções coletivas para problemas sociais e ambientais. Tal apropriação não se trata de percepção exclusiva dos assentados, mas sim de toda uma sociedade que entende o direito à propriedade desvinculado de qualquer dever. O debate se acende no caso dos assentamentos, pois coloca em cheque não apenas a concepção de propriedade, que é compartilhada, mas a própria legitimidade da propriedade dos assentados. Em razão disso, o Estado se vê no direito de ingerência sem diálogo, mesmo quando atua para a defesa de direitos dos assentados, e os assentados ou desconhecem a atuação do Estado, ou recebem algum modelo de política já acabado. Portanto, a discordância ou concordância com os modelos é livre, vez que não há diálogo, fazendo com que o acesso a direitos seja comemorado e a imposição de deveres seja rechaçada.

Tal situação agregada a um debate sobre proteção ambiental distante da realidade dos assentados e as dificuldades de acesso à educação e à informação criam enormes dificuldades para qualquer tipo de relação PA/Estado.

A tipologia das concepções de Desenvolvimento Sustentável de Sauv  (1997) pode ser utilizado para o enriquecimento do debate:

Figura 9 – Tipologia das concepções do Desenvolvimento Sustentável

Concepção do DS	Principais	Concepção do	Paradigmas
-----------------	------------	--------------	------------

JUSTIÇA AMBIENTAL PARTICIPATIVA E PERCEPÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL
DOS ASSENTADOS EM RONDÔNIA

	características	ambiente	educativos
Desenvolvimento contínuo, com inovação tecnológica e mercado livre baseado no crescimento econômico. CREDO: Crescimento econômico, com princípios neoliberais, que irão resolver os problemas sociais e ambientais	Produtividade e competitividade. A ciência e a tecnologia para o crescimento econômico com respaldo nos controles legais.	Ambiente como recurso para o desenvolvimento e o gerenciamento. Uso racional dos recursos para a sustentabilidade.	Paradigma racional: "treinamentos", transferência e informação (científicas, tecnológicas e legais).
Desenvolvimento dependente na ordem mundial. CREDO: Os problemas sociais serão resolvidos pelo crescimento econômico se houver um controle pelas organizações superiores.	Mercado livre em grandes escalas e inovações científicas e tecnológicas para reestruturação das condições sociais. Organizações: mundial ou pactos regionais, acordos e legislação.	Toda a biosfera como um "pool" de recursos para ser gerenciado pelas organizações superiores.	Paradigma racional: mesma abordagem acima, mas com uma aceitação da possível falha do modelo neoliberal.
Desenvolvimento alternativo. CREDO: Somente uma mudança global nos valores e nas escolhas sociais irá permitir um desenvolvimento sustentável nas comunidades.	Desenvolvimento biorregional econômico: com distinção das necessidades e dos desejos, redução da dependência, utilização dos recursos renováveis, estímulo aos processos democráticos, participação e solidariedade.	Ambiente como um projeto comunitário.	Paradigma inventivo: projetos comunitários para as transformações das realidades sociais.
Desenvolvimento autônomo (desenvolvimento indígena) CREDO: O desenvolvimento é valorado se a manutenção da identidade cultural e da integridade territorial for preservada.	Economia de subsistência, baseada na solidariedade, associada às distintas cosmologias.	O ambiente como território (lugar para se viver) e projetos culturais comunitários.	Paradigma inventivo: construção do conhecimento contextualmente significativo, resgatando os valores e <i>know-how</i> tradicionais.

Fonte: SAUVÉ, 1997

O entendimento de Ambiente como “lugar para se viver”, descrito no quarto tipo, se relaciona a um espaço de desenvolvimento com autonomia. Isso pode explicar a relação conturbada entre PA e Incra, pois os assentados pretendem certo auxílio do Instituto para a melhoria das condições de vida, sem alterar costumes e/ou modos de vida pertencentes a esfera particular de cada assentado e a dinâmica de cada PA, independentemente do agravo ambiental, e o Incra, por sua vez, parece desconhecer as necessidades e perfil dos assentados, pois cria políticas públicas ineficazes ou insuficientes.

A informação sobre a percepção dos assentados sobre ambiente pode ser ferramenta importante para o remodelamento das atividades vinculadas aos PAs, pois as dificuldades em delimitar o papel dos assentados e do Estado e a falta de diálogo (que não foi suprido pelas ações impetradas pelo Ministério Público) dificultam tanto as ações para desenvolvimento dos PAs, como para a gestão do Incra. Assim, se o diálogo puder se basear nos paradigmas educativos de SAUVÉ (1997), é necessária a *construção do conhecimento contextualmente significativa* e resgate de *valores e know-how tradicionais*, que devem necessariamente ser debatidos, contextualizados e considerados na criação e implementação de políticas públicas.

Assim, a diferença marcante entre os conceitos de ambiente e de desenvolvimento sustentável e das funções dos PAs e do Estado percebidos pelos assentados e pelos agentes estatais, assim como a incompreensão dos papéis de cada um desses elementos e agentes na construção de diálogo e de ações dificultam a busca e construção de soluções ambientais viáveis, apesar dos esforços estatais significativos da Emater, do MPF e mesmo do Incra.

Portanto, apesar de existir algum conhecimento dos assentados sobre legislação ambiental, principalmente no que tange ao PA no qual se localiza o lote do assentado, a impossibilidade de participação o aliena tanto da percepção da dimensão do problema ambiental, como da construção da solução, isso em um ambiente de ausência do Estado.

O Estado (Incra, MPF) desconhece as necessidades e a realidade dos PAs e dos assentados, e cria um debate interestatal, que ao final de todas as ACPs, do TC, dos projetos e Planos de Recuperação fixados pelo TC, pretende implementar ações que devem ser cumpridas pelos assentados que não estão envolvidos e preparados para atuar nas condições determinadas pelo Estado.

CONCLUSÃO

O MPF através das ACPs buscou aumentar os custos políticos da manutenção de violações ao meio ambiente nos PAs e teve como pretensão aprimorar processos de controle, transparência e participação no âmbito de atuação do Incra. Contudo, verificou-se a ausência de diálogo com os assentados, tanto na análise documental como na pesquisa de campo, apesar de um dos principais requisitos da litigância estratégica ser dar voz aos *stakeholders* envolvidos nas instâncias estatais formais de discussão. Esse fato dificulta significativamente o sucesso da litigância estratégica e a realização da justiça ambiental participativa.

As dificuldades se ampliam vez que os assentados e ocupantes não entendem o dano ambiental como violação de seus direitos (ao meio ambiente saudável, ao acesso à terra e à assistência técnica necessária para alcançar seu direito ao desenvolvimento), apesar de entenderem o Incra como corresponsável pelo dano ambiental. A desconfiança do sistema judicial também é sentida, pois os assentados percebem o dano em seu lote ou no seu PA, afirmando a situação individual de ilegalidade e justificando-a principalmente pela subsistência e existência de ações pontuais para adequação, o que indica alta capacidade punitiva e baixa capacidade protetiva do sistema judicial em relação a este grupo marginalizado. Assim, a falta de capacidade associativa estatal (apesar do comprometimento e planejamento do MPF) sem ênfase na interação com a população marginalizada impossibilita alterações na natureza do discurso e efetividade de efeitos políticos independentes das ACPs.

Os assentados sabem o que significa a RL do seu lote e a APP de seu PA, mas verbalizam a dificuldade de cumprir a legislação. A fala do assentado é pautada por três elementos essenciais: ausência estatal, dificuldade de cumprimento da legislação e necessidade de subsistência. A ingerência estatal sem diálogo, que determina políticas impositivas, faz com que o acesso a direitos seja comemorado e a imposição de deveres seja rechaçada, o que cria enormes dificuldades para qualquer tipo de relação PA/Estado; ainda mais considerando que a percepção dos assentados sobre ambiente e desenvolvimento sustentável dever ser computada no remodelamento das atividades vinculadas aos PAs, por meio da construção do ideário contextualmente significante e resgate de valores e conhecimentos tradicionais.

Apenas um entrevistado tem conhecimento das ACPs e do TC, em razão de fazer parte da Associação de um dos PA e ter participado de uma reunião na sede do Incra em que o assunto foi tratado, portanto sem participação, apenas comunicação da existência das ACPs e do TC, após a sua assinatura. Não parece existir um mecanismo para se esconder informações

dos assentados, contudo, a ineficiência dos meios faz com que, ao final, haja clara omissão estatal.

Sobre Justiça Participativa conclui-se que o primeiro item “informar” foi ineficiente, prejudicando os itens: “consultar”, “envolver”, “colaborar” e “empoderar”, e que as dimensões de participação foram consideradas extremamente baixas, principalmente em razão de os agentes de tomada de decisão ou não atuarem para o envolvimento dos assentados, ou atuarem de forma extremamente tímida, sem que houvesse influência na tomada de decisão ou empoderamento dos assentados.

Apesar de o Direito Social implicar em desigualdades, há injustiça ambiental se ocorre socialização das benesses da preservação e direcionamento para determinados grupos de seus riscos e perdas sociais. Assim, os problemas ambientais são sentidos de forma diferenciada pelas populações, pois grupos como os assentados devem suportar efeitos importantes da distribuição desigual de riscos ambientais, e as políticas preservacionistas desvinculadas de assistência técnica e de alternativas de subsistência modificam de forma salutar seu modo de vida.

Conclui-se que os assentados e os ocupantes dos PAs não participaram das estratégias para a diminuição de desmatamento nos assentamentos, sendo as dimensões da Justiça Participativa consideradas extremamente baixas; o MPF tem interesse nos problemas da Amazônia Legal e busca influenciar as políticas públicas ambientais, mas, para este caso específico, não houve êxito na efetiva participação dos cidadãos.

Agradecimentos: ao Programa de Pós-graduação Interunidades em Ecologia Aplicada (ESALQ-CENA/USP), e aos Departamentos de Economia, Administração e Sociologia e de Ciências Exatas da ESALQ/USP, à CAPES pela Bolsa de Estudos, ao Jorge Wiendl (ESALQ/USP), pela ajuda com a análise estatística e com os gráficos; à Laís Vicino Sarriés (UFSCar), pela ajuda com os gráficos.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. (2009), *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro, Garamond.

ALBUQUERQUE, Carolina de. (2010), *Direito fundamental à coisa julgada: problemas constitucionais de sua relativização*. Belo Horizonte, Editora Fórum.

ALBUQUERQUE, Carolina de. (2017), *Litígios estratégicos ambientais e justiça participativa: o caso do desmatamento nos projetos de assentamento de reforma agrária na Amazônia Legal*. Tese de Doutorado em Ecologia Aplicada. Universidade de São Paulo, Piracicaba.

ALENCAR, A.; NEPSTAD, D.; MCGRATH, D.; MOUTINHO, P.; PACHECO, P; DEL CARMAN, M.; DIAZ V.; SOARES FILHO, B. S. (2004), *Desmatamento na Amazônia: indo além da "emergência crônica"*. Belém, IPAM.

ALEXY, Robert. (1997), *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

ARANTES, Rogério Bastos. (1999), “Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (39): 84-102. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=pt&nrm=iso, consultado em 01/07/2020.

ARANTES, Rogério Bastos. (2003), “The Brazilian “Ministério Público” and political corruption in Brazil”, (50) *Promoting human rights through good governance in Brazil Conference*. Center for Brazilian Studies of University of Oxford, Oxford.

ARCHANJO, Daniela Resende. (2008), “O princípio da proporcionalidade na solução de colisões de direitos fundamentais”, *Espaço Jurídico*, 9 (2): 151-168.

ARNAUD, André-Jean. (1999), *Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito*. Trad. Patrice Charles e F. X. Willaume. Rio de Janeiro, Renovar.

AZEVEDO, Andrea; ALENCAR, Ane; MOUTINHO, Paulo; RIBEIRO; Vivian; REIS, Tiago; STABILE, Marcelo; GUIMARÃES, André. (2016), *Panorama sobre o desmatamento na Amazônia em 2016*. IPAM Amazônia. Disponível em <http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2016/12/panorama-desmatamento-amazo%CC%82nia-2016.pdf>, consultado em 31/01/2017.

BARDIN, Lawrence. (2011), *Análise de conteúdo*. São Paulo, Edições 70.

BRADLEY, Efron. (1994), *The Jackknife, the Bootstrap, and other resampling plans*. Vermont, Society for Industrial and Applied Mathematics.

CARTER, Neil. (2008), *The politics of the environment: ideas, activism, policy*. New York, Cambridge University Press.

COELHO, Maria Célia Nunes; MONTEIRO, Maurílio de Abreu. (2004), “As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia”. *Novos Cadernos NAEA*, 7(1): 91-122.

DIETZ, Thomas; STERN, Paul C. (2008), *Public participation in environmental assessment and decision making*. National Research Council. Washington, The National Academies Press.

DIMOULIS, Dimitri. (2007), *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva.

DWORKIN, Ronald. (2003), *O império do direito*. São Paulo, Martins Fontes.

FEARNSIDE, Philip. (2001), “Efeitos de uso de terra e manejo florestal no ciclo de carbono na Amazônia brasileira”. *Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia*, 173-196. Brasília, Ministério do Meio Ambiente.

FIGUEROA, Robert; MILLS, Claudia. (2003), “Justiça ambiental”. *Manual de Filosofia do Ambiente*. Lisboa, Instituto Piaget.

GLOPPEN, Siri. (2015), *New frontiers of social policy*. Arusha, Arusha Conference.

GLOPPEN, Siri. (2005), *Social Rights Litigation as Transformation: South African Perspectives*. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/37166451_Social_Rights_Litigation_as_Transformation_South_African_Perspectives, consultado em 01/09/2014.

HERCULANO, Selene. (2000), “Sociologia ambiental: origens, enfoques metodológicos e objetos”. *Revista Mundo e Vida: alternativas em estudos ambientais*, 1(1): 45-63. Rio de Janeiro, UFF/PGCA-Riocor.

Incrá. *Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação*. 2014. Disponível em http://www.Incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/relacao_de_projetos_de_reforma_agraria.pdf. Acesso em 23/set/2014.

IPEA. O que é? Amazônia Legal. In: *Desafios do desenvolvimento*. 2008. Ano 5. Edição 44 - 08/06/2008. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid=23. Acesso em 26/11/2013.

JOHNSON, R.A.; WICHERN, D.W. (2007), *Applied Multivariate Statistical Analysis*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.

KELSEN, Hans. (1998), *Teoria pura do direito*. 6 ed. São Paulo, Martins Fontes.

LAURANCE, W; COCHRANE, M. A.; BERGEN, S.; FEARNSIDE, P. M.; DELAMÔNICA, P.; BARBER, C.; D'ANGELO, S.; FERNANDES, T. (2001), “The future of the Brazilian Amazon”. *Science*, 291: 438-439. Washington.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. (1986), *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo, EPU.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. (2013), “Direito social, o meio ambiente e o desenvolvimento: reflexões em torno de um caso de sucesso”. *Revista de Direito Ambiental*. 18(70): p. 13-35, São Paulo.

MERTENS, B.; POCCARD-CHAPUIS, R.; PIKETTY, M. G.; LACQUES, A. E. VENTURIERI, A. (2002) “Crossing spatial analyses and livestock economics to understand deforestation process in Brazilian Amazon: the case of São Felix do Xingu in South Pará”. *Agricultural Economics*, 27: 269-294.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (2012), “Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3): 621-626.

MIRANDA, Mariana. (1987), “Colonização e reforma agrária”. *Boletim de Geografia*. 5(1): 31-43, UEM.

MIRANDA FILHO, Armando. (2012), “Existe solução justa para o caso do Jardim Botânico do Rio de Janeiro?” *Revista Direito GV*. 8(2): 485-526, São Paulo.

MORIN, Edgar. (2000), “*Os Sete Saberes necessários à Educação do Futuro*”. São Paulo, Cortez.

NEPSTAD Daniel *et. al.* (2001), “Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests”. *Forest Ecology and Management*, 154 : 395-497.

PACHECO. (2010), “Interdisciplinaridade vista como um processo de construção do conhecimento: uma análise do Programa de Pós-Graduação EGC/UFSC”. *RBPG*. 7(12): 136 - 159, Brasília.

PEREIRA, Polyana Faria e SCARDUA, Fernando Paiva. (2008), “Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas”. *Revista Ambiente & Sociedade*. XI(1): 81-97, Campinas.

PEREIRA, Reginaldo. BEOUWERS, Silvana do Prado. (2011), “Sociedade de Risco e racismo ambiental na globalização”. *Revista de Direito Ambiental*. 16(61): 37-74. São Paulo, Revista dos Tribunais.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Ministério Público Federal do Pará. Assessoria de Comunicação. (2012), *MPF aponta Incra como maior desmatador da Amazônia*. Disponível em http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-aponta-o-Incra-como-o-maior-desmatador-da-amazonia, consultado em 14 jan. 2015.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Secretaria de Comunicação Social. (2013), *MPF e Incra firmam acordo para reduzir desmatamento em assentamentos na Amazônia Legal*. Disponível em http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-e-Incra-firmam-acordo-para-reduzir-desmatamento-em-assentamentos-na-amazonia-legal, consultado em 14/01/2015

RAWLS, John. (1997), *Uma teoria da justiça*. São Paulo, Martins Fontes.

RAWLS, John. (2011), *O liberalismo político*. São Paulo, Martins Fontes.

R FOUNDATION. Project. *Manual*. Disponível em <http://cran.rproject.org/manuals.html>, consultado em 30 abr. 2014.

SAS INSTITUTE INC. SAS/Stat. (1996), *Guide for personal computers*. Cary, SAS Institute.

SAUVÉ, Lucie. (1997), “Educação ambiental e desenvolvimento sustentável: uma análise complexa”. *Revista de Educação Pública*. (10).

SHAW, Karena, PATERSON, Matthew. (2003), “Politics”. *Environmental Thought*. Granbretanha, MPG Books.

SILVA, Suzana Tavares da. O tetralemma do controlo judicial da proporcionalidade no contexto da universalização do princípio: adequação, necessidade, ponderação e razoabilidade. Texto em publicação no *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra - FDUC*, em versão alargada e desenvolvida. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10316/23213>>. Acesso em 15/02/14.

SILVA, Virgílio Afonso da. (2009), *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo, Malheiros.

SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira de. PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. (2009), “A contrarreforma agrária em Rondônia: colonização agrícola, expropriação e violência”. *V Encontro de Grupos de Pesquisa “Agricultura, desenvolvimento regional e transformações sócio espaciais”*, 1-15. UFSM.

SCHUARTZ, Luis Fernando. (2009), “Universalização dos fins e particularização dos meios: política social e significado normativo dos direitos fundamentais”. *Revista Direito GV*, 5(2): 359-376. São Paulo.

VIEIRA, Oscar Vilhena, ALMEIDA, Eloísa Machado de. (2011), “Advocacia estratégica em direitos humanos: a experiência da Conectas”. *SUR – Revista Internacional de Direito Humanos*. 8(15).