

# VERIFICANDO A VIABILIDADE DO PDS SÃO SALVADOR NO ESTADO DO ACRE

---

RAISSA GUERRA\*

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas voltadas para a Amazônia raramente levaram em conta a população local e a preservação dos recursos naturais. Como consequência, durante décadas a região foi submetida a programas e projetos de desenvolvimento e ocupação que não legaram resultados positivos para as populações regionais.

O processo moderno de colonização da Amazônia iniciou-se nas décadas de 1960 e 1970 e é atualmente tema de grande interesse, tanto nas instâncias governamentais como civis devido às consequências ambientais que tem provocado. O INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária – é, desde 1970, o responsável pela implementação dos projetos de assentamento em todo o Brasil, tendo a Amazônia como a sua principal área de atuação.

No transcorrer do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ocorreu um amadurecimento do movimento social interessado na efetivação da reforma agrária. Para evitar graves conflitos agrários, a solução foi desenvolver novos projetos de ocupação em todo o país, muitos deles sem a necessária estrutura para fornecer boas condições de vida às populações locais gerando problemas sociais irreversíveis a essas comunidades, além de severos danos ambientais.

Dos projetos de assentamento e colonização existentes no Brasil (inclusive antes da criação do INCRA), em torno de 35% estão localizados na região denominada Amazônia Legal, representando 85% da área total ocupada pelos assentamentos nacionais (INCRA, 2001). Um perfil atual da região mostra que o INCRA é responsável pela ocupação de 6% da região amazônica. De 1999 a 2001, a área ocupada pelos assentamentos do INCRA na Amazônia passou de cerca de 29 para 34 milhões de ha, ou quase 6% da área da região (INCRA, 2001). Paralelamente, os índices de

\* Bióloga, mestre pelo CDS da Universidade de Brasília, atualmente é consultora do projeto AMA (Apoio ao Monitoramento e Análise) do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.

desmatamento regional têm aumentado de forma sistemática nos últimos anos. Então, não se deve ignorar as ações e estratégias desse órgão, que pode ser um dos grandes responsáveis pelo processo de degradação da cobertura vegetal da região e pelo conseqüente aumento desses índices de desmatamento.

O I Censo de Reforma Agrária no Brasil, realizado por pesquisadores da Universidade de Brasília constatou que o maior problema do INCRA é o número de projetos que não prosperam (Schmidt, Marinho, Rosa, 1998).

Segundo o próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso (*in*: Presidência da República, 1997, p. 4), dos assentamentos implantados até 1994, cerca de 40 mil pessoas abandonaram os seus lotes, enquanto outras vivem graças aos programas de assistência do governo. Os dados comprovam que a reforma agrária, da maneira como vem sendo implementada no Brasil, ao invés de estar promovendo justiça social, está, sim, garantindo a reprodução da pobreza no campo. Documentos do INCRA demonstram um grande índice de evasão nos assentamentos em todo o país, resultado de uma má administração do órgão responsável (INCRA/FAO, 1998). Pesquisa realizada por Guanzioli e colaboradores indica que essa evasão remonta a uma média aritmética de 26,2% em todo o país (Guanzioli et al., 2001, p. 214), levando a uma reconcentração da terra, uma vez que vários lotes acabam sendo adquiridos por uma mesma pessoa.

A conclusão a que se pode chegar com esses dados é que o INCRA promove uma política agrária eficiente, mas uma política agrícola ineficiente, uma vez que não está sendo competente para fixar o homem no campo. É esse então o momento de se questionar a funcionalidade e a veracidade das informações cedidas pelo governo e de se estabelecer metas não apenas para a criação de projetos, mas sim para a criação de projetos que sejam duráveis.

Essas deficientes políticas agrárias confirmam que o vigente modelo neoliberal não comporta a reforma agrária no país, uma vez que não cede espaço para os pequenos agricultores. A reforma agrária só será resolvida quando houver a capacidade de alterar a correlação das forças vigentes nos poderes constitutivos do Estado, que o regulam, apóiam e os sustentam, fazendo com que ele cumpra com suas orientações.

Surge daí a necessidade de se repensar o atual modelo de assentamento, e trabalhar para se atingir uma nova concepção, os **assentamentos sustentáveis**. A sua aplicação e replicação bem sucedidas poderiam revolucionar o processo de ocupação da região.

Para se atingir um desenvolvimento sustentável nos assentamentos de reforma agrária é necessário considerar os seus aspectos sociais, econômicos e ambientais. É preciso que o conjunto das ações dos órgãos envolvidos estabeleça um programa de políticas públicas que impeça o agravamento dos problemas sociais e ambientais e satisfaça os pré-requisitos econômicos aos quais a reforma agrária procura responder.

A recém-criada modalidade de assentamento PDS – Projeto de Desenvolvimento Sustentável – está sendo implementada pelo INCRA, desde 1999, na região Norte do país. Esse redirecionamento das políticas do INCRA é fruto de demandas sociais e está em consonância com as novas legislações ambientais.

O PDS São Salvador, primeiro PDS da Amazônia, foi implantado no Acre e a tendência é a implantação de novos projetos em áreas de floresta primária, justificando uma preocupação maior com esse modelo, que deve ser coerente com o objetivo de preservação dos recursos naturais. Antes de se propagar a implantação de PDSs na Amazônia, essa experiência-piloto deverá ser testada, analisada e, se aprovada, verificar-se-á, então, a viabilidade de sua replicação. Nesse artigo será feita uma avaliação desta recente modalidade, tomando como foco para análise o PDS São Salvador.

## MÉTODOS

Este artigo engloba os principais resultados da pesquisa realizada no PDS São Salvador no período 2001-2002. Utilizando a metodologia DSA – Diagnóstico dos Sistemas Agrários –, foi realizado um levantamento da situação do assentamento, englobando aspectos socioeconômicos, ambientais e político-institucionais. A partir de então, foram feitas avaliações da sustentabilidade do assentamento utilizando indicadores como ferramenta básica.

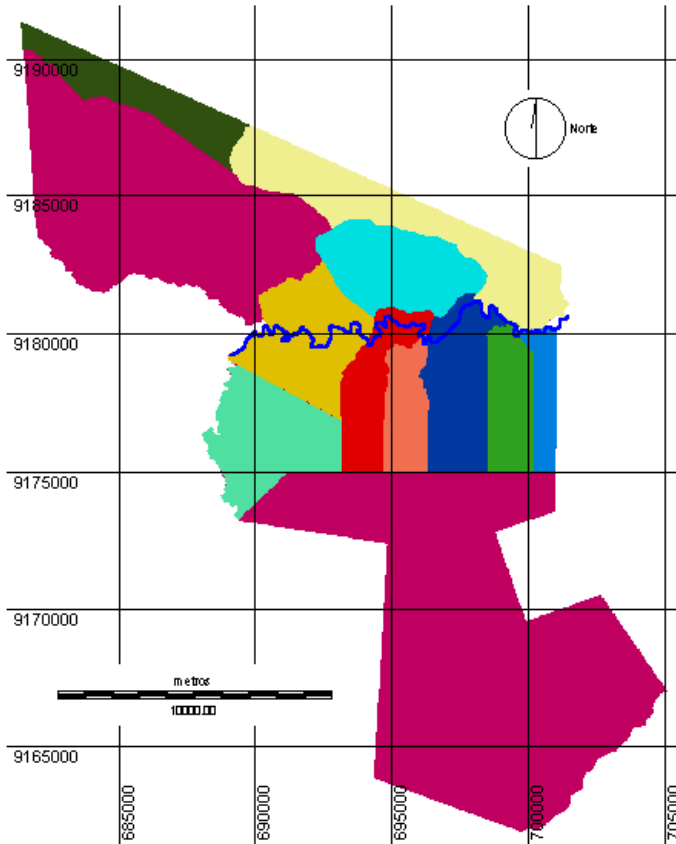
## CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA DO PROJETO

O PDS São Salvador é uma área de 27.830 ha, dividida internamente em dez comunidades, localizada no município de Mâncio Lima às margens dos rios Moa e Azul, na área de entorno da Unidade de Conservação (UC) Parque Nacional da Serra do Divisor - PNSD, com capacidade para assentar 117 famílias (Figuras 1 e 2).












**Figura 1: Localização do PDS São Salvador no estado do Acre**



Figura 2: São Salvador e suas comunidades (não atualizado).  
(EMBRAPA, 2000)



Legenda:

Comunidades:	Área (ha):
 Azul	1.603,26
 Boa Vista	449,37
 Conceição	1.589,04
 Girassol	952,56
 Prosperidade	1.350,36
 São Francisco	867,51
 São Pedro	2.252,52
 Sede	705,96
 Vai-Quem-Quer	1.494,99
 Continuação da São Pedro	1.135,26
 Área remanescente	15.817,05
<b>Total:</b>	<b>28.217,88</b>

No dia 19 de junho de 2001 foi lançada pela Superintendência do INCRA no Acre a Portaria nº 11, que teve como principal resolução a criação do PDS São Salvador. Em 1998 o INCRA deu início à elaboração de um projeto de assentamento denominado “Projeto Modelo de Assentamento Rural Sustentável para a Amazônia”, cujas principais características eram a interinstitucionalidade e a gestão participativa. Foi convidada como instituição parceira a EMBRAPA. O PESACRE e o INCRA ficaram responsáveis pela elaboração do Diagnóstico Sócio-Econômico Rápido Participativo do seringal. São ainda parceiros desse projeto a Secretaria Executiva de Floresta e Extrativismo – SEFE, a Prefeitura de Mâncio Lima, o IBAMA, a ONG SOS Amazônia e a população do seringal.

O passo seguinte ao Diagnóstico Rápido Participativo foi a definição quanto ao modelo de ocupação fundiária mais apropriado para a área. Pensou-se em várias alternativas, como um Projeto Agroextrativista – PAE ou até mesmo uma Reserva Extrativista, mas ambos foram descartados por serem incoerentes com a realidade local, que apresentava um declínio da prática do extrativismo. A modalidade tradicional de assentamento também não se enquadrava como a melhor solução, pois, estando São Salvador no entorno de uma unidade de conservação, era necessário um manejo bem cauteloso. A solução encontrada, de comum acordo entre as instituições parceiras, foi a implantação da modalidade PDS, embora ainda não se soubesse exatamente como funcionaria um PDS.

## **CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PDS SÃO SALVADOR**

O PDS São Salvador tem características socioeconômicas bastante singulares, se comparado a qualquer outro assentamento de reforma agrária. Originalmente, a área era um seringal cuja população, devido à decadência total da extração do látex na região, viu-se obrigada a abandonar o extrativismo da seringueira para se dedicar a outras atividades mais vantajosas economicamente.

Apesar de as comunidades, antigos seringais, se situarem bem próximas umas das outras e comporem uma unidade de assentamento, cada qual apresenta características próprias no que diz respeito a condições sociais, atividades potenciais, econômicas e até mesmo características culturais. Entretanto, em que pesem as diferenças entre as comunidades, praticamente todas elas, cada uma a seu tempo, estão caminhando para o mesmo ponto: o desenvolvimento das atividades agropecuárias.

### **Os três períodos econômicos identificados em São Salvador**

Até 1994 as principais atividades econômicas realizadas em São Salvador eram a extração da borracha e da madeira. A agricultura era destinada apenas para o consumo interno. Com a queda do preço da borracha no mercado internacional, no início dos anos 1990, o seringalista abandonou a área e os trabalhadores tiveram de buscar a sua autonomia. A partir de então os seringueiros se empenharam na agricultura, na caça, na pesca e na produção de madeira serrada, gerando uma pressão sobre esses

recursos naturais. Menos de uma década após essas mudanças, grande parte da produção agrícola, cujo principal produto é a farinha, é comercializada nos centros urbanos mais próximos, em Mâncio Lima e Cruzeiro do Sul. A perspectiva dos assentados é que, futuramente, a pecuária venha a ser a principal atividade, uma vez que é, para eles, a atividade em que é aplicado o menor esforço e da qual obtém-se o maior rendimento.

## RESULTADOS – OS 21 INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE DE SÃO SALVADOR

Uma vez que o presente artigo se empenha em realizar uma análise da viabilidade da sustentabilidade do PDS São Salvador, foram utilizados indicadores como ferramenta básica de mensuração. A análise dos indicadores deve considerar as mudanças que ocorrem com os mesmos ao longo do tempo. Por isso, foi feito um “pseudomonitoramento” dos indicadores de sustentabilidade nos três períodos econômicos delimitados para a área. Para uma análise mais precisa desses indicadores seria necessário se fazer o mesmo tipo de estudo nos períodos futuros, pós-consolidação do assentamento.

Os indicadores utilizados no trabalho (tabela a seguir) foram desenvolvidos a partir das entrevistas e dos questionários aplicados junto à população do PDS São Salvador e englobaram os aspectos sociais, econômicos, ambientais e político-institucionais do assentamento.

Para a sua compreensão é necessário interpretar os itens de forma a se adaptarem às respostas “**Sim**”, “**Em parte**” e “**Não**”, que serão pontuadas, respectivamente, “**Sim**”= -1, “**Em parte**”=0 e “**Não**”= +1. Quanto mais alta a pontuação obtida em cada item, melhor é a avaliação da sua sustentabilidade, significando que ele está mais próximo da sustentabilidade ideal que seria o total dos pontos; no caso, **21 pontos**, para os aspectos estudados.

Ainda que se tenha tentado dar uma dimensão quantitativa a esses indicadores, a tabela deve ser interpretada de forma qualitativa. Por exemplo, no item 1: *Número de agentes de saúde que atendem a comunidade*, deverá ser feita a pergunta: *naquele período há agentes atendendo a comunidade?* a pontuação “-1” nos dois primeiros períodos significa, que nenhum agente atende a população nos dois primeiros períodos. Já a partir de 2000, a pontuação “0”, significa que a população está sendo razoavelmente atendida pelos agentes de saúde; o atendimento melhorou, mas ainda não pode ser classificado como ideal em que, nesse caso, receberia a pontuação “+1”. E assim por diante.

A análise dos indicadores englobou as 10 comunidades do PDS São Salvador e possibilitou um nivelamento das informações obtidas indicando a tendência global do assentamento, embora existam diferenças entre as comunidades.

**Tabela 1 – Indicadores de sustentabilidade e pontuação respectiva nos três períodos históricos do PDS São Salvador**

	Períodos		
	Até 1994	1995-1999	A partir de 2000
<b>Social</b>			
1. Aumento do número de agentes de saúde que atendem a comunidade	-1	-1	1
2. Diminuição do número de casos de malária registrados	-1	-1	1
3. Número de famílias com dotação de energia elétrica	-1	-1	0
4. Porcentagem de pessoas que freqüentam a escola	-1	-1	0
<b>Subtotal</b>	<b>-4</b>	<b>-4</b>	<b>2</b>
<b>Subtotal ideal</b>	<b>-4</b>	<b>-4</b>	<b>4</b>
<b>Econômico</b>			
5. Participação nos lucros da produção	-1	0	0
6. Famílias que solicitaram créditos para as atividades	-1	-1	0
7. Número de famílias que tenham um membro assalariado	-1	-1	1
8. Número de famílias com meio de transporte próprio	-1	-1	0
9. Número de produtos comercializados que possuem valor agregado	-1	-1	1
10. Obtenção de lucro com a comercialização da madeira	-1	-1	0
11. Obtenção de lucro com a comercialização de produtos extrativistas não-madeireiros	-1	-1	-1
<b>Subtotal</b>	<b>-5</b>	<b>-4</b>	<b>1</b>
<b>Subtotal ideal</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
<b>Ambiental</b>			
12. Declarou inexistência de pessoas que caçam com cachorro	1	-1	0
13. Quantidade de atividades realizadas para proteger, preservar ou manejar a floresta (iniciativa interna ou externa)	1	-1	0
14. Evolução do índice de desmatamento da floresta	-1	1	0
15. Quantidade de cursos/orientações técnicas externas sobre práticas agrícolas ou extrativistas			
16. Declarou inexistência de cabeças de gado	1	0	-1
17. Diminuição da quantidade de madeira comercializada	1	-1	0
18. Aumento da quantidade de produto extrativista comercializado	1	-1	-1
<b>Subtotal</b>	<b>4</b>	<b>-3</b>	<b>-2</b>
<b>Subtotal ideal</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>

	Períodos		
	Até 1994	1995-1999	A partir de 2000
<b>Político-institucional</b>			
19. Número de famílias que tenham algum membro que participa ativamente em alguma organização comunitária (sindicatos, sociedade agrícola, conselho gestor, igreja, etc.)	-1	-1	1
20. Número de problemas internos de ordem socioeconômica e ambiental detectados pela comunidade nas reuniões de grupo	-1	-1	1
21. Declarou acreditar que a comunidade pode administrar seus problemas sem apoio externo, seja do seringueiro, seja do PESACRE, EMBRAPA, etc.	-1	-1	0
<b>Subtotal</b>	-3	-3	2
<b>Subtotal ideal</b>	-3	3	3
<b>Total ideal</b>	21	21	21
<b>Total do PDS São Salvador</b>	8	14	3

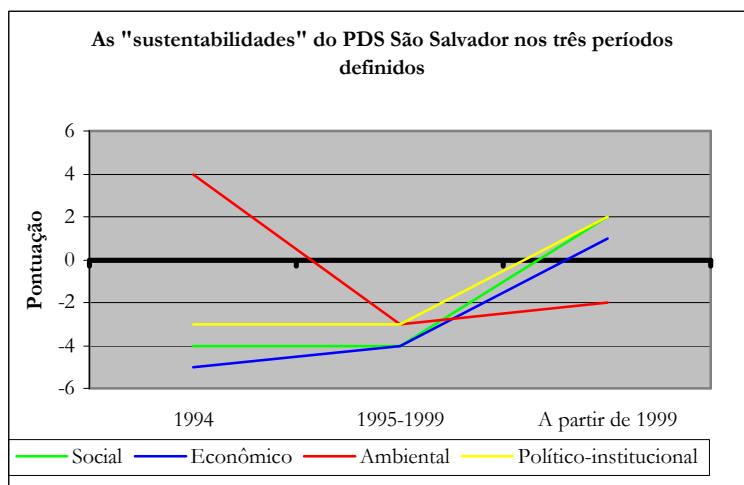
Valores estipulados: Não = -1; Em parte = 0; Sim = 1. Quanto maior a pontuação obtida, melhor, mais próximo da sustentabilidade ideal!

Por meio da tabela podemos visualizar numericamente como se deu o processo de evolução da sustentabilidade da área de São Salvador. Em nenhum dos períodos definidos o assentamento foi capaz de atingir a pontuação máxima, que o classificaria como um assentamento ideal. Entretanto, unindo os quatro aspectos estudados, o período de menor desempenho da sustentabilidade foi entre 1995 e 1999, e o período que mais se aproxima da sustentabilidade é a partir de 2000, portanto após o início dos trâmites para a implantação do PDS. Embora o primeiro período seja bastante satisfatório do ponto de vista ambiental, deixa bastante a desejar nos outros aspectos. Com isso pode-se afirmar que o retorno ao extrativismo do látex só seria bom para o assentamento se viesse acompanhado de programas do governo de incentivo a essas atividades, a fim de compensar as desvantagens socioeconômicas inerentes ao extrativismo.

O gráfico abaixo, construído com os mesmos valores da tabela de indicadores, auxilia na interpretação dos indicadores e aponta a evolução dos critérios de sustentabilidade ao longo do tempo, delimitados nos três principais períodos da história do PDS São Salvador.



**Figura 3 - Evolução das quatro sustentabilidades” nos três períodos históricos do PDS São Salvador**



Pelo gráfico pode-se constatar que o melhor período da sustentabilidade do ponto de vista ambiental foi durante a época cuja principal atividade era a extração do látex, até 1994. Após essa data, a população do, então, seringal, passou a exercer uma forte pressão sobre os recursos naturais, levando até mesmo à extinção local de espécies animais e vegetais. Esse decréscimo da sustentabilidade ambiental só passou por uma melhora quando houve uma interferência externa, justamente quando foi decidido não somente regularizar a área, mas transformá-la em um projeto com intenções de desenvolvimento sustentável. A partir de então os moradores e as instituições parceiras têm lutado para melhorar o critério ambiental e mantê-lo em um patamar aceitável; mas essa melhora tem sido lenta e vários fatores têm se oposto a isso, destacando-se entre eles o desenvolvimento da pecuária e a abertura de novas áreas para a plantação da mandioca, que têm contribuído para o aumento sistemático do desmatamento no PDS São Salvador.

Já em relação aos aspectos sociais, econômicos e político-institucionais, é indiscutível que sofreram uma boa melhoria. Embora o rendimento econômico sempre estivesse presente, o regime de escravidão em que a população de São Salvador vivia não lhes deixava ter nenhuma participação nos lucros da extração do látex. No período vigente todos os habitantes de São Salvador estão independentes monetariamente e lutam por um sucesso financeiro.

Embora nenhum dos critérios esteja próximo de atingir o valor ideal, observa-se que os critérios sociais, econômicos e político-institucionais superaram a barreira que os posicionava em uma cotação negativa e estão em processo de ascensão com direção a um sucesso. Isso já não ocorre com a curva da sustentabilidade ambiental

que, apesar de bem cotada durante o período da borracha, sofreu uma forte queda no segundo período e, apesar da recuperação sofrida no terceiro período, ainda se manteve na negatividade.

## **O PDS SÃO SALVADOR COMO PONTO DE PARTIDA PARA NOVAS EXPERIÊNCIAS**

O PDS São Salvador ainda está em um estágio prematuro demais para podermos concluir se este é, ou não, um assentamento plenamente sustentável sob todos os aspectos avaliados. Entretanto, caso não houvesse sido implantado o PDS, a situação de degradação ambiental para a qual estava caminhando a área dificilmente se reverteria.

Porém, se ainda não é possível obter conclusões quanto à sustentabilidade do PDS São Salvador, sabe-se que este é uma unidade ainda distante de atingir a autonomia político-institucional, social e até mesmo econômica, além de ser uma área propensa a atividades de baixo/médio nível de sustentabilidade agrônômica e ecológica uma vez que não se praticam mais atividades de extrativismo não-madeireiro e tampouco uma agricultura de baixo impacto.

O fato de não estarem mais exercendo atividades extrativistas não se traduz exatamente como a primeira grande contradição do PDS, mas isso deveria ser compensado com a implantação de atividades que levassem em conta as questões ambientais contando, necessariamente, com a participação dos órgãos e entidades ambientais.

As experiências obtidas com a implantação do PDS São Salvador e citadas nesse artigo devem ser levadas em conta no momento da implantação dos próximos PDSs não somente porque este foi o primeiro projeto dessa categoria, mas também pelo fato de ter várias características lutando contra o seu sucesso, como por exemplo o incremento das atividades pecuárias e, conseqüentemente do desmatamento da região. Apesar de cada projeto possuir características próprias variáveis de acordo com as especificidades da região onde será implantado, é necessário aprender com os erros e com os acertos dos projetos mais antigos.

É de fato imperativo que a modalidade PDS, independente da forma como foi implantado o assentamento, atinja uma situação próxima da sustentabilidade. Caso isso não aconteça, o fracasso será a prova cabal de que nenhuma modalidade de assentamento atingiu essa finalidade.

## **CONCLUSÕES, LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES**

A região amazônica caracteriza-se por sua extensão de formas, vidas, culturas. A criação de um modelo de assentamento cristalizado para a região seria uma tarefa inviável. Entretanto existem regras básicas de conduta a serem adotadas no transcorrer de um projeto de assentamento, e estas podem ser decisivas para o seu

sucesso. Por serem regras gerais, podem ser aplicadas a toda a extensão amazônica, desde que adaptadas a situações específicas.

A implantação de PDSs em outras áreas da Amazônia, como previsto pelo INCRA, requer um investimento concentrado em termos de organização da população envolvida, incluindo sua capacitação e a mobilização de instituições governamentais e não-governamentais. Além do mais, não é sempre que as instituições conseguem atingir uma boa articulação entre si, uma vez que têm perfis e objetivos diferentes – às vezes até contraditórios. O processo de implantação de um projeto de reforma agrária, independente de sua modalidade, é complexo e deve responder a uma série de exigências de diversas ordens. A criação de uma metodologia fechada, visando implantar assentamentos na Amazônia Legal com fins de sustentabilidade, não parece ser uma proposta sensata, uma vez que dificilmente abrangerá as multifacetadas características da região. Entretanto uma metodologia própria e aberta para assentamentos sustentáveis, de acordo com a situação de cada localidade, poderá servir como um ponto de partida no sentido de minimizar os problemas previsíveis.

Por fim, para a viabilidade de qualquer projeto cujo objetivo maior é atingir o desenvolvimento sustentável, são necessárias características de duas naturezas: específicas e inespecíficas. No que concerne às características específicas, é preciso resolver as condições já citadas para se atingir a sustentabilidade em um projeto (sociais, ambientais, econômicas e institucionais). Já em relação às inespecíficas, é necessário ter em mente que qualquer modalidade que almeja o desenvolvimento sustentável deverá ser replicada e adaptada para outras localidades que, obviamente, terão características diferentes em diversos âmbitos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- EMBRAPA ACRE **Caracterização e classificação dos solos do Seringal São Salvador**, *Município de Mâncio Lima, estado do Acre*. Rio Branco, 2000, 39 p.
- GUANZIROLI et al., **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro. Garamond, 2001, 288 p.
- INCRA, **Base de dados do Departamento de Assentamento** – DP. Brasília, 2001.
- INCRA/FAO **Avaliação dos projetos de assentamentos 1: percentuais e causas das evasões nos assentamentos**. 1998, 55 p.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA **Reforma agrária: compromisso de todos**. Brasília. 1997, 58 p.
- SCHMIDT, M. & R. **Os assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, 306 p.