

**POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS EFETIVIDADES: UMA ANÁLISE DE PROJETOS DE
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL (PDS's) NO ESTADO DE SÃO PAULO**

***PUBLIC POLICIES AND THEIR EFFECTIVES: AN ANALYSIS OF DEVELOPMENT
PROJECTS
SUSTAINABILITY (PDS's) IN THE STATE OF SÃO PAULO***

Nádia Larissa Silva Ribeiro¹
Leandro de Lima Santos²
Monyele Camargo Graciano³
Carolina Rios Thomson⁴
Ricardo Serra Borsato⁵

RESUMO

A pesquisa teve como escopo avaliar a efetividade da Política de Assentamentos estabelecida para o desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas, de acordo com seus objetivos institucionais, fundamentados no preceito constitucional de cumprimento da função social da propriedade rural. Para tanto, utilizaram-se métodos de caráter exploratório com abordagens qualitativas e quantitativas, partindo de um levantamento bibliográfico referente a políticas públicas, política de reordenamento agrário, função social da propriedade e projetos de desenvolvimento sustentável, seguido de uma pesquisa documental em relatórios do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que possibilitaram a determinação do universo empírico: o Território Rural Vale do Ribeira. A partir disso, a pesquisa se propôs a realizar uma abordagem sobre Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS's) em dois assentamentos rurais: O PDS Agroambiental Alves, Teixeira e Pereira situado no município de Eldorado-SP e o PDS Professor Luiz de David Macedo em Apiaí-SP. A coleta de dados se deu por meio de entrevistas, com a aplicação de formulários semiestruturados a um representante por família assentada, utilizados para a obtenção de um Indicador Ambiental (IA). Os resultados obtidos foram contrapostos a elementos da realidade socio-econômica-ambiental dos PDS's e poderão conduzir ao aprimoramento da gestão da política pública, envolvendo a questão da conservação ambiental, identificando potencializadores ou entraves na implantação e condução da ação governamental junto aos beneficiários e para um observatório regional de resultados de políticas públicas de reordenamento agrário, a servir de parâmetro para pesquisas em âmbito estadual e nacional com o mesmo foco de investigação.

Palavras-chave: Projeto de Desenvolvimento Sustentável; Efetividades de Políticas Públicas; Função social da propriedade rural.

¹ Graduanda em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), inserida no grupo de pesquisa Desenvolvimento rural e agroecologia, e, bolsista de Iniciação Científica/CNPq; **e-mail:** naadiaribeiro@gmail.com

² Professor Adjunto da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Graduado em Economia, mestre em Agronegócio e doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG); **e-mail:** leandrodelima@ufscar.br

³ Graduada em Direito, mestre em Agronegócio e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); **e-mail:** monyelecamargo@gmail.com

⁴ Graduada em Ciências Sociais, doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); **e-mail:** carolina.thomson@yahoo.com.br

⁵ Professor Adjunto da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Graduado em Engenharia Agrícola e doutor em Engenharia Agrícola pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); **e-mail:** ricardo.borsatto@ufscar.br

ABSTRACT

The research was based on the effectiveness of the Rights Policy for the development of environmentally differentiated activities, in accordance with its institutional objectives, based on its constitutional principles of performance of the social function of rural property. For that, qualitative and quantitative methods were used, starting from a bibliographical survey with reference to public policies, reorganization of the social exercise, social character of the property and sustainable development projects, followed by a documentary research in memory of the Institute. National Land Settlement and Agrarian Reform (INCRA), which makes it possible to determine the empirical universe: the Vale do Ribeira Rural Territory. PD PDS Agroambiental Alves, Teixeira and Pereira was located in the municipality of Eldorado-SP and PDS Professor Luiz de David Macedo in Apiaí- SP. Data collection was done through interviews, using a semi-digital application and a family representative, used to obtain an Environmental Indicator (IA). The results obtained were constrained to elements of reality socio-economic-environmental of the PDS, which consists in implementing the policy of control with the groups a regional observatory of results of the public actions of reorganization of the agrarian, a service of selection for research in state and national level with the same focus.

Keywords: *Sustainable Development Project; Effectiveness of Public Policies; Social function of rural property.*

INTRODUÇÃO

À medida que a evolução das sociedades e a intensa urbanização se tornaram os principais agentes da degradação do meio ambiente, a discussão sobre preservação e conservação se tornou uma constante. Atualmente, o governo tem usado diversos instrumentos para favorecer métodos produtivos agrícolas que resguardem o meio ambiente. Para tanto, torna-se necessário adotar na proposição de políticas públicas o paradigma do desenvolvimento sustentável. A própria funcionalidade do imóvel rural só é efetiva quando há o cumprimento simultâneo de todos os requisitos que se encontram elencados no artigo 186 da Constituição Federal. A preservação do meio ambiente é um dos pressupostos garantidores do cumprimento da função social da propriedade, que além de primar pelo aproveitamento produtivo, institui ainda o dever de resguardar os recursos naturais.

Segundo o relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD) (1991) o desenvolvimento sustentável “é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”. Tal relatório significou a origem de um modelo sustentável a ser desenvolvido pelos países. Nesta perspectiva, uma das ações promovidas pelo governo brasileiro é a criação de Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS’s) em assentamentos rurais, com o apoio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Os PDS’s são assentamentos rurais ambientalmente diferenciados que tiveram a origem de sua modalidade na região norte do Brasil e visam atender produtores beneficiários inseridos em regiões passivas de proteção ambiental (INCRA, 1999). No entanto, tal característica, ao longo dos anos, foi se adaptando à realidade de cada estado da federação. No estado de São Paulo, uma região importante que abriga dois assentamentos rurais de desenvolvimento sustentável é o Território Rural Vale do Ribeira. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2009), a caracterização geral da denominação “Território Rural”, tem por base as microrregiões geográficas com densidade demográfica menor que 80

hab./km², população média por município de até 50.000 habitantes, e, grande concentração de agricultores familiares. O Vale do Ribeira, localizado no sudeste paulista, é formado por 25 municípios e é a região que “detém a maior parcela remanescente contínua de Mata Atlântica e de ecossistemas associados do país, concentrando 40% das unidades de conservação do Estado de São Paulo” (ROMÃO, 2006).

De acordo com o MDA (2016), o território conta com 133 famílias assentadas da Reforma Agrária, em dois assentamentos ambientalmente diferenciados: O PDS Agroambiental Alves, Teixeira e Pereira no município de Eldorado e o PDS Professor Luiz de David Macedo no município de Apiaí, criados em 2005 e 2006 respectivamente. Nesse contexto, esta pesquisa se propôs a realizar uma abordagem sobre a implantação de PDS's neste território, através de uma coleta de dados amostral por meio de entrevistas com a aplicação de questionários semiestruturados a 20 famílias, sendo 10 para cada um dos assentamentos, visando, identificar, se esta modalidade de política têm alcançado efetividades de acordo com seus objetivos institucionais. Para tanto, foram estabelecidos parâmetros de observação para discussão do que podia ser considerado efetividade da política em questão e de forma acessória buscou-se identificar seus gargalos e/ou potencializadores.

O trabalho disporá de uma caracterização referente a políticas públicas, de reordenamento agrário, função social da propriedade e experiência de Projetos de Desenvolvimento Sustentável, seguida da apresentação da metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa; resultados preliminares embasados a partir do cruzamento do Indicador Ambiental (IA) e de outros dados relevantes à pesquisa, e, por último uma breve conclusão dos resultados já obtidos e dos ainda almejados.

Com base no exposto, a pesquisa teve como escopo geral avaliar as efetividades da Política de Assentamentos estabelecida para o desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas no Território Rural Vale do Ribeira, de acordo com seus objetivos institucionais fundamentados no preceito constitucional de cumprimento da função social da propriedade rural e num segundo momento, de forma mais específica e abrangente, mensurar as efetividades da Política de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados por meio de um Indicador Ambiental (IA) construído a partir de questões básicas relacionadas à produção agrícola sustentável e abordar categorias acessórias que podem estar relacionadas aos efeitos da política pública em contraponto ao indicador ambiental, como escolaridade e renda dos beneficiários; existência de assistência técnica, dentre outras.

POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS E A EXPERIÊNCIA DOS PDS's

Teixeira (2002) descreve políticas públicas como “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”. Souza (2006) revela que Laswell (1996) traz a definição de decisões e análises sobre política pública que implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Em um Estado democrático as políticas públicas são assuntos que englobam a atuação coletiva, a distribuição do patrimônio coletivo e a formulação de decisões lógicas objetivando minimizar sua apreensão por grupos ou interesses pessoais. (OLSON, 1965 apud SOUZA, 2002). Analisar uma política pública transcende a ideia de que consiste em um instrumental para melhorar ou corrigir investidura da gestão governamental. Mais do que isso, mostra-se uma ferramenta de incremento da transparência das ações dos governantes. A observação de tais políticas com enfoque apenas em suas metas e resultados quantificados pode incorrer em apreciação parcial de sua significância.

Segundo Cavalcanti (2006), no tocante à efetividade, esta se refere ao estudo do impacto ou efeito que a política pública origina sobre determinada localidade ou população que esteja nela inserida. Tais resultados podem estar contemplados nos objetivos institucionais de uma política pública, no entanto podem ainda desencadear efeitos diversos do previsto.

À luz de Teixeira (2002), as políticas de assentamentos rurais, ou, melhor dizendo, as políticas de reordenamento agrário, podem ser classificadas como essencialmente políticas públicas estruturais e redistributivas, e, segundo o mesmo, políticas redistributivas são provocadoras de conflito, fato corroborado por Frey (2000), ao afirmar que “o processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos”.

Conforme Vilas Boas (2001), o ordenamento territorial consiste no método de ação que busca organizar determinado espaço geográfico. Esse reordenamento territorial, enquanto política pública necessita da presença do Estado, e, deve atuar por meio de leis, programas e incentivos. Neste aspecto a *Food and Agriculture Organization* (FAO) (2008) indicou que os processos de organização do espaço estão atrelados às definições de uso adequado do mesmo, e, são obtidas através de estudos relativos aos recursos naturais, atividades econômicas e sociais da região, de forma a respeitar a população local e sua dinâmica.

De acordo com Laskoz (2014), no meio rural o reordenamento ocorre, via de regra, vinculado à questão fundiária, e, tal contexto proporciona medidas que buscam transformar sua estrutura por meio de uma reorganização rural. Este arranjo se dá por meio do parcelamento de terras e sofre influências de caráter ambiental com destaque para existência ou não de mecanismos de proteção de recursos naturais e/ou da organização de processos produtivos menos poluentes. Em suma, este reordenamento pode ser dividido em ações que têm como finalidade melhorar as estruturas de exploração agrícola ou ainda ações com fins de infraestrutura, de reparação dos impactos no meio ambiente e nos efeitos da urbanização no campo.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) interpôs uma política pública de reforma agrária, cujo objetivo é viabilizar o acesso das famílias a terra após a imissão de posse nas respectivas áreas, cuja característica mais marcante⁶ é o instituto pela qual é adquirida, a chamada desapropriação para fins de reforma agrária. Tal ação é prevista na Constituição Federal em seu artigo 184, em que a União vê-se obrigada a desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, exposta no artigo 186 da mesma Carta:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (BRASIL, 1988).

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

⁶ Salienta-se que existem ainda dois outros instrumentos de obtenção de terras para Reforma Agrária: O instrumento de compra convencional e utilização de terras públicas (devolutas ou obtidas através de arrecadação).

Nessa perspectiva o elemento ambiental citado no inciso II do art. 186 da Constituição Federal, quando degradado, pela utilização inadequada dos recursos naturais ou pela preservação não realizada do meio ambiente, acarreta em um aproveitamento irracional e inadequado da propriedade rural, e, com isto há, portanto, uma vinculação entre os elementos econômico e ambiental da função social, sendo impossível dissociá-los. (SOUZA; SPERANDIO; ANTUNES, 2012).

Para Borges (1999), a função ambiental também está prevista nos parágrafos 2º e 3º da Lei 8.629/93 dispendo uma dupla acepção: a proteção do meio ambiente e a proteção da própria propriedade contra a perda de seu potencial produtivo, sugerindo desta forma uma complementaridade entre desenvolvimento econômico e preservação do ambiental.

Para Moura; Ferreira Neto; Andrade (2008) uma das deficiências na implementação de assentamentos rurais estão relacionadas às questões ambientais, sobretudo, atinentes ao respeito à legislação ambiental atual. A maioria dos problemas ambientais existentes em assentamentos foi provocada em momento anterior à sua implantação, refletindo um longo processo de destruição do meio ambiente, situação muitas vezes negligenciada pelo poder público.

Por essa razão, segundo Rodrigues (2014), os movimentos sociais no campo vêm incorporando gradualmente temas relacionados à questão socioambiental, como, por exemplo, a necessidade de preservação e defesa da biodiversidade; soberania e segurança alimentar; utilização de sementes transgênicas; tendo a agroecologia como uma nova matriz tecnológica para produção e reprodução da vida no campo.

Segundo Delgado (2007), do ponto de vista econômico um grande impasse para o desenvolvimento do projeto de reforma agrária é a questão da produtividade social do trabalho, que precisa ser consistente com os critérios que definem esse espaço como território em que prevalece a função social da propriedade fundiária. Outro agravante é o fato de o assentado ser oriundo de um sistema mercantil em que o baixo ou nulo controle de meios técnicos, recursos naturais e capital monetário geram incapacidade de produzir excedentes monetários. Portanto, a preocupação com a produtividade pode vir a sobrepor a necessidade de preservação ambiental.

Os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS's) estão regulamentados pela Portaria INCRA nº. 477/1999. De acordo com o documento, tal modalidade de assentamento é destinada a comunidades que possam desenvolver atividades com baixo impacto ambiental e com bases sustentáveis de produção agrícola e pecuária. Uma das características neste modelo de assentamento é que não há individualização de lotes, ou seja, a titulação é coletiva. A organização social, via de regra, é desenvolvida em agrovilas. A fiscalização e organização são de responsabilidade do INCRA, do IBAMA e do órgão estadual ou municipal do meio ambiente.

De acordo com o INCRA (1999), os elementos orientadores/objetivos institucionais desta política são:

- Estabelecer que os PDS's sejam criados no atendimento de interesses sociais e ecológicos, para as populações que já exercem ou venham a exercer atividades extrativistas ou de agricultura familiar em áreas de preservação ambiental.
- Atender as especificidades regionais, como uma forma de resgatar o valor econômico, cultural e social da floresta, das várzeas, não restringindo apenas ao seu potencial agrícola dentro do que é o enfoque tradicional;

- Valorizar a organização em seus diferentes níveis: na vida social, no trabalho e na gestão da comunidade; a concessão do uso da terra, por determinado período, obedecendo a aptidão da área combinada à vocação das famílias de produtores rurais e;
- Fomentar o interesse ecológico na recomposição do potencial original da área atendendo a legislação ambiental.

Tais objetivos devem ser promovidos a partir de recursos (humanos, materiais e financeiros) disponibilizados pelos órgãos gestores, considerando etapas distintas da política pública, envolvendo planejamento, desenvolvimento e execução peculiares à cada PDS. Para Ferrante (1999) tais elementos constituem o desenvolvimento de atividades produtivas associadas à conservação e recomposição dos recursos naturais encontrados na propriedade na ocasião da ocupação, através de técnicas de produção sustentável, de forma a respeitar tal meio e possibilitar o acesso à terra ao homem, para que nela produza e reproduza seu modo de vida, assim como, promover a produção de alimentos orgânicos como elemento principal no meio rural, de forma a contribuir para a saúde e melhoria da qualidade de vida, e, por fim, estimular à viabilidade econômica destes assentamentos.

Segundo o INCRA, as bases de implantação dos PDS's são o atendimento das especificidades locais e regionais ao invés de considerar apenas o potencial agrícola da terra; o interesse ecológico, além do social; a concessão de uso da terra, por determinado período, para a exploração coletiva, obedecendo à aptidão da área combinada à vocação das famílias de produtores rurais; e o interesse ecológico de recomposição do potencial original da área. (INCRA, 2006 apud FAGGIN, 2009). Kauakami; Ribas (2010) acentuam ser possível implantar assentamentos sustentáveis, desde que os participantes do processo, ou seja, os poderes públicos federal e estadual, organização de luta dos trabalhadores e os próprios assentados coloquem em foco problemas cruciais tais como: organização dos assentados, condições básicas de infraestrutura e exista uma Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES) voltada e habilitada para promover o desenvolvimento Agroecológico do assentamento.

Outro fator preponderante a ser analisado, é que, no que tange a efetivação da política de PDS's, o INCRA e o IBAMA, além de outros setores do poder público, têm tido suas atuações questionadas tanto por organizações sociais como pelas famílias, demonstrando a clara insatisfação em relação a tais órgãos públicos e suas respectivas atuações nos PDS's, as quais denotam inclusive incoerência (MENDES, 2012).

No que diz respeito aos assentamentos PDS's, no Estado de São Paulo, na concepção de Alves Filho; Ribeiro (2014) existe um abismo a ser superado entre o discurso e a execução fática, uma vez que a preocupação está centrada somente na questão produtiva, com a adoção da metodologia agroecológica, restringindo o uso de agrotóxicos, enquanto que a saúde ambiental é olvidada, principalmente devido à ausência de políticas públicas voltadas ao saneamento básico e ao abastecimento de água em quantidade suficiente e qualidade satisfatória.

METODOLOGIA E CAMINHOS DA PESQUISA

Para o desenvolvimento deste projeto, inicialmente foi realizada uma pesquisa documental em relatórios fornecidos pelo INCRA, que possibilitou a determinação do universo empírico a ser pesquisado: o Território Rural Vale do Ribeira. Segundo o MDA (2016), este território está localizado na região sudeste do estado de São Paulo e é composto

por 25 municípios, sendo eles: Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Cananeia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itaoca, Itapirapuã Paulista, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Jujutiba, Miracatu, Pariquera-Açú, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Ribeira, Ribeirão Branco, São Lourenço da Serra, Sete Barras e Tapiraí.

A população do território é de 443.325 habitantes, dos quais 114.995 são moradores da zona rural, o que corresponde a 25,94% do total. Foram identificados 7.037 agricultores familiares, 159 famílias em assentamentos rurais, 33 comunidades quilombolas e 13 terras indígenas. (MDA, 2016). Nesse montante de 159 famílias beneficiárias da Reforma Agrária, têm-se 133 alocadas em dois assentamentos ambientalmente diferenciados: PDS's Agroambiental Alves, Teixeira e Pereira, localizado no município de Eldorado - SP e o PDS's Professor Luiz de David Macedo, presente em Apiaí – SP, os quais foram alvo dessa pesquisa.

Levando em conta a totalidade de famílias beneficiárias, foram coletados dados amostrais de 20 famílias, sendo 10 de cada assentamento pesquisado. A definição das amostras foi feita num processo não probabilístico, a considerar, no caso dos agricultores alguns fatores de conveniência, como rotas de acesso às propriedades, que se mostra dependente da disposição de apoio de representantes das organizações locais inteirados da localização dos estabelecimentos rurais. Essa coleta de dados se deu por meio de entrevistas através da aplicação de questionários semiestruturados elaborados em conformidade com os objetivos da pesquisa, a um representante por família assentada.

Deste modo, para avaliar as efetividades da Política de assentamentos ambientalmente diferenciados empregou-se questionamentos utilizados para a obtenção de um Indicador Ambiental (IA) tendo como base, pesquisas, anteriormente realizadas sobre Sustentabilidade em Assentamentos de Reforma Agrária. Há de se salientar que em relação à sua utilização precedente, esse indicador passou por adaptação para ser aplicado e interpretado a partir de domicílios rurais com coletas de dados individualizadas. Neste caso, as respostas percebem um padrão binário e recebem valores 0 ou 1, sendo somados os resultados para o alcance do Indicador Ambiental (IA). Este indicador possui como finalidade diagnosticar, em um contexto de conservação ambiental, o nível do IA dos beneficiários do PDS. O IA é auferido a partir da aplicação de um formulário, composto por dez perguntas direcionadas aos beneficiários do programa. Em tal formulário (Quadro 1) são abordadas categorias de análise, que se referem à questões básicas relacionadas à produção agrícola sustentável.

Segundo Barreto, Khan e Lima (2005) uma questão fundamental é a preservação ou conservação do solo que consiste em uma proposição basilar para a sustentabilidade, pois qualquer atividade agrícola que destrua o solo não pode ser concebida como uma prática concernente ao conceito de sustentabilidade. Outra questão importante suscitada pelos autores é a biodiversidade, pois a prática de monocultura ocasiona a diminuição da mesma, implicando em um aumento significativo de pragas, fato este que contribui na dependência por parte dos agricultores para com os defensivos agrícolas.

Quadro 1. Formulário para auferição do Indicador Ambiental (IA)

01	Qual o método de controle de pragas utilizado na unidade produtiva? (0) Agrotóxico (1) Nenhum método ou Biológico
02	Faz utilização de fogo nas atividades agropecuárias? (0) Sim (1) Não
03	Faz plantio de árvores para fins de conservação de solos? (0) Não (1) Sim

04	Existe área de reserva de mata nativa na propriedade? (0) Não (1) Sim
05	Utiliza prática de plantio para evitar a degradação do solo? (0) Não (1) Sim
06	A casa possui sistema de esgoto ou algum tipo de fossa? (0) Não (1) Sim
07	Faz rotação de cultura? (0) Não (1) Sim
08	Se necessário, faz calagem? (0) Não (1) Sim
09	Usa esterco animal? (0) Não (1) Sim
10	Utiliza o solo de acordo com a sua vocação? (0) Não (1) Sim

Fonte: Adaptado a partir de Barreto, Khan e Lima (2005).

Após obter o IA em cada unidade familiar pesquisada, foi conduzida uma análise interpretativa sobre os patamares encontrados (Quadro 2). Informações referentes à renda, assistência técnica; regularidade de cursos de capacitação ambiental aos agricultores; compreensão do programa por parte dos beneficiários; ações coletivas de conservação ambiental; diversificação produtiva; escolaridade dos chefes de família; situações de APP, Reserva Legal, dentre outras, foram captadas a partir de questões abertas ou fechadas em cada formulário e posteriormente foram confrontados com o resultado da classificação do IA servindo de parâmetro explicativo aos níveis encontrados deste indicador.

Quadro 2. Pontuação para classificação do IA por domicílio

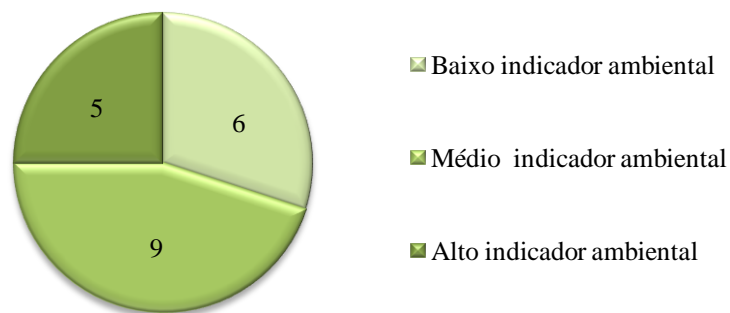
Baixo nível do indicador ambiental	$0 < IA \leq 5$
Médio nível do indicador ambiental	$5 < IA \leq 8$
Alto nível do indicador ambiental	$8 < IA \leq 10$

Fonte: Adaptado a partir de Barreto, Khan e Lima (2005).

RESULTADOS PRELIMINARES E DISCUSSÃO

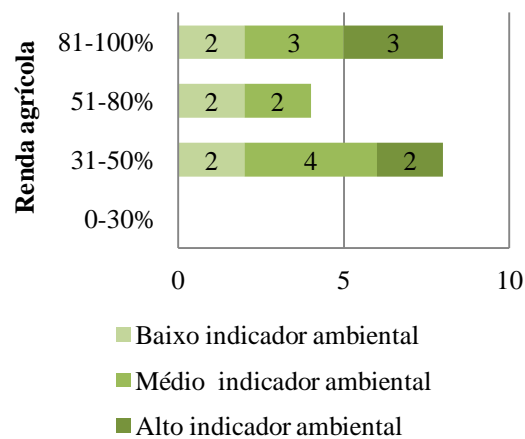
Analisando o Indicador Ambiental (IA) (Gráfico 1) nota-se que apenas 5 dentre os 20 entrevistados apresentam alto índice do IA, o que, para assentamentos tidos como modelo de sustentabilidade não é algo satisfatório, demonstrando que existem problemas quanto as práticas realizadas dentro do lote. Esses problemas podem ser gerados por diversos fatores, e, para tanto se faz necessário cruzar os dados do IA com possíveis potencializadores desse resultado.

Gráfico 1. Indicador Ambiental (IA)



Fonte: Elaboração própria, 2018.

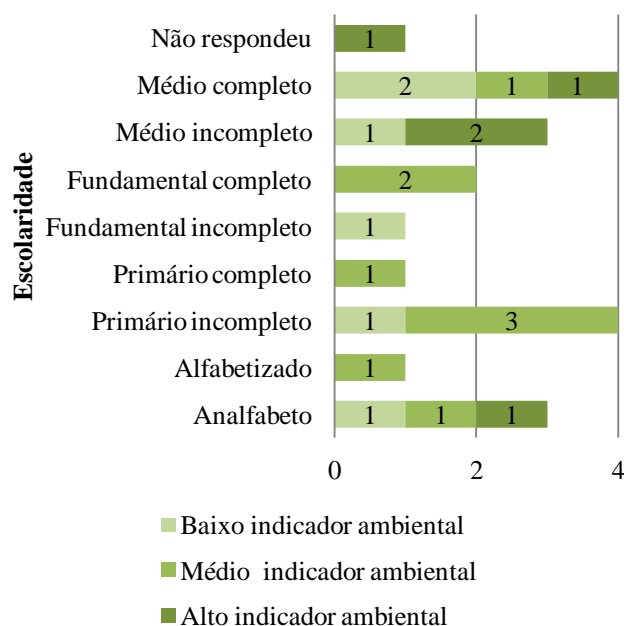
Gráfico 2. Relação entre o IA e a renda agrícola



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Avaliando o gráfico 2 pode-se notar que, dentre os 5 entrevistados que possuem alto IA, 2 possuem renda superior à 30% e menor que 50% e 2 renda de mais de 80% de origem agrícola, fazendo com que a renda não torne-se, portanto, um fator de grande interferência no IA, haja vista que não houve grande diferença nas categorias do indicador em relação ao fator renda.

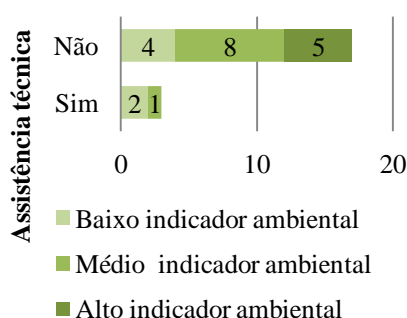
Gráfico 3. Relação entre o IA e o grau de escolaridade dos chefes de família



Fonte: Elaboração própria, 2018.

No gráfico 3 é possível notar que os IA's estão bem distribuídos no quesito escolaridade, não havendo grandes concentrações de nenhum indicador em determinado nível de escolaridade. No entanto, é possível visualizar que dentre os 5 entrevistados que possuem alto IA, 3 apresentam-se em nível médio de escolaridade, podendo-se inferir que o nível de escolaridade mais alto pode ter contribuído de alguma forma para o aumento do IA.

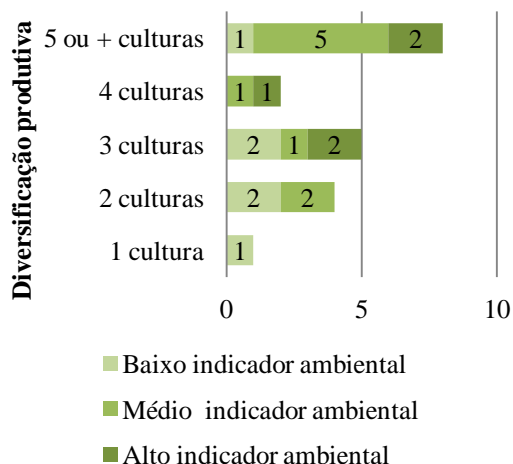
Gráfico 4. Relação entre o IA e a assistência técnica



Fonte: Elaboração própria, 2018.

No gráfico 4 fica evidenciado que o acesso à assistência técnica é muito limitado, sendo que, dentre os entrevistados, somente 3 alegaram ter recebido assistência técnica, e, conforme o relato dos mesmos tal assistência não apresentava grandes avanços, tanto do ponto de vista produtivo, quanto do ambiental. Acredita-se que a situação de 12 famílias que apresentaram baixo ou médio grau de IA poderia ter sido influenciada por uma frequente (ou existente) assistência técnica.

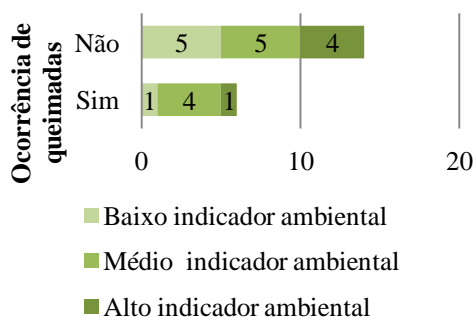
Gráfico 5. Relação entre o IA e a diversificação produtiva



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O gráfico 5 indica que os entrevistados que compõem o alto IA também são os que possuem maior diversificação produtiva. O restante, contando com apenas uma exceção, apresenta a diversificação de duas ou mais culturas. Esta diversificação, por si, já se caracteriza por ser um fator positivo, haja vista que monoculturas causam maiores prejuízos ao solo e ao ecossistema como um todo. Portanto, do ponto de vista de diversificação, apenas 1 entrevistado apresenta produção de uma monocultura, e, este o faz, de acordo com relato próprio, “para obtenção de mais lucro com a cultura do palmito, que é muito explorada pela região de Eldorado – SP”.

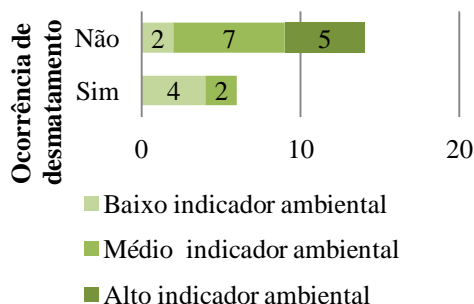
Gráfico 6. Relação entre o IA e a ocorrência de queimadas



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Em relação às ocorrências de queimadas voluntárias demonstradas no gráfico 6, 6 entrevistados admitiram realizar queimadas em seus lotes, o que é um resultado contraditório para assentamentos tidos como ambientalmente diferenciados. É possível notar também que mesmo entre os médios e altos IA's, 5 desses praticam a queimada. Em contrapartida, dos 6 entrevistados que se classificam com baixo IA, 5 não praticam o uso da queimada em seus lotes.

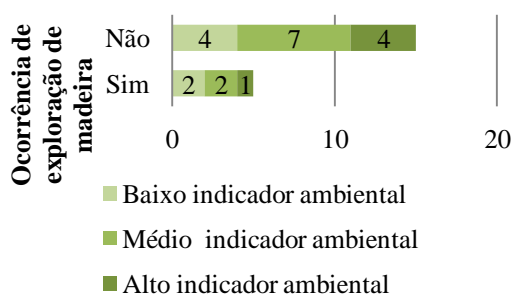
Gráfico 7. Relação entre o IA e a ocorrência de desmatamento



Fonte: Elaboração própria, 2018.

A ocorrência de desmatamento demonstrada pelo gráfico 7, evidenciou que todos os entrevistados que compõem o alto IA não praticam desmatamento em suas áreas. Do montante de entrevistados, 6 realizam essa prática, totalizando 30% do total de entrevistados.

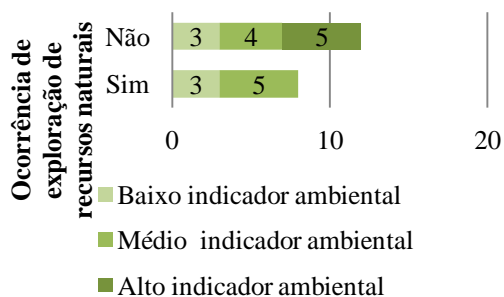
Gráfico 8. Relação entre o IA e a ocorrência de exploração de madeira



Fonte: Elaboração própria, 2018.

A ocorrência de exploração de madeira demonstrada pelo gráfico 8, indica que do total de entrevistados 5 realizam exploração de madeira, dos quais 2 estão classificados com baixo IA, 2 com médio e 1 com alto, evidenciando mais uma vez que mesmo havendo um alto IA, existem entraves que impedem que a sustentabilidade ocorra de forma genuína.

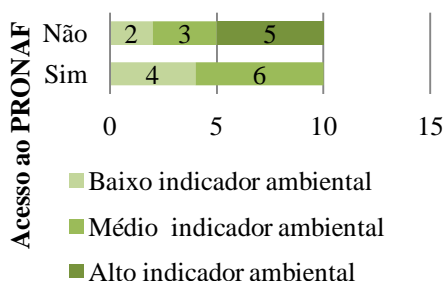
Gráfico 9. Relação entre o IA e a ocorrência de exploração de recursos naturais



Fonte: Elaboração própria, 2018.

No que tange à exploração de recursos naturais (Gráfico 9), principalmente no que diz respeito à caça, é possível notar que 5 dos entrevistados praticam a caça dentro dos assentamentos, dos quais 3 compõem um baixo IA e 5 um médio IA.

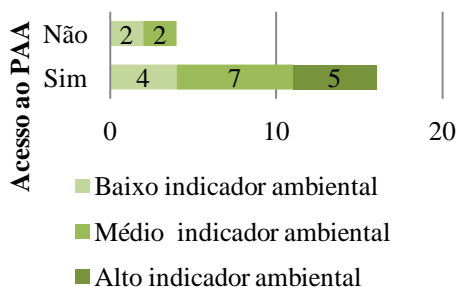
Gráfico 10. Relação entre o IA e o acesso ao PRONAF



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Em relação ao acesso ao PRONAF (Gráfico 10), apenas 8 dos 20 entrevistados participaram dessa política e, sendo que nenhum dos participantes se encaixa em alto IA.

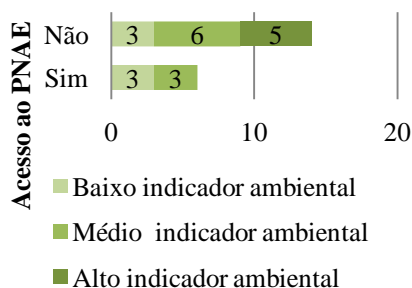
Gráfico 11. Relação entre o IA e o acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Quanto ao acesso ao PAA (Gráfico 11) a maior parte dos entrevistados teve acesso ao programa, totalizando 16 beneficiários. Destes, 4 possuem baixo IA, 7 possuem médio IA e todos os que possuem alto IA estão inclusos.

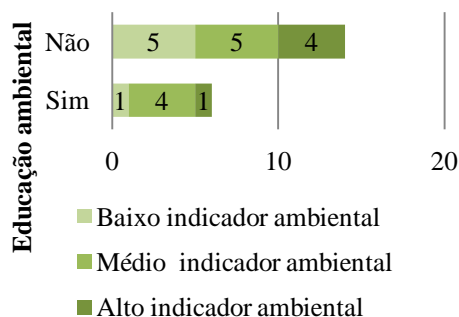
Gráfico 12. Relação entre o IA e o acesso ao PNAE



Fonte: Elaboração própria, 2018.

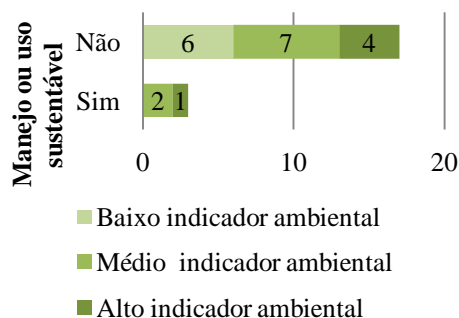
Em relação ao gráfico 12 é possível notar que somente 6 dentre os 20 entrevistados tiveram acesso ao programa, dos quais 3 possuem baixo IA e os outros 3 possuem médio IA.

Gráfico 13. Relação entre o IA e o acesso à cursos de educação ambiental



Fonte: Elaboração própria, 2018.

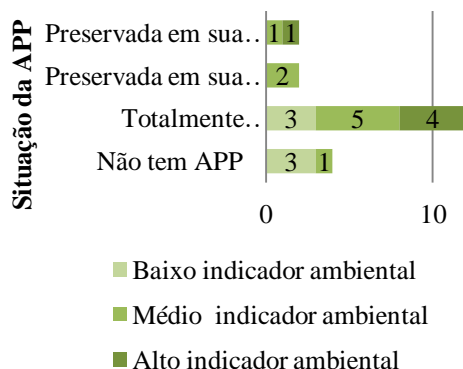
Gráfico 14. Relação entre o IA e o acesso à cursos de manejo ou uso sustentável



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Dentre os entrevistados, 6 tiveram acesso à cursos de educação ambiental (Gráfico 13) e 3 à cursos de manejo ou uso sustentável (Gráfico 14). Em ambos os casos somente 1 entrevistado compunha a classe de alto IA, o restante fazia parte do médio e baixo IA. Isso pode ser explicado, partindo do princípio de que estes cursos não foram ministrados de acordo com princípios reais de sustentabilidade.

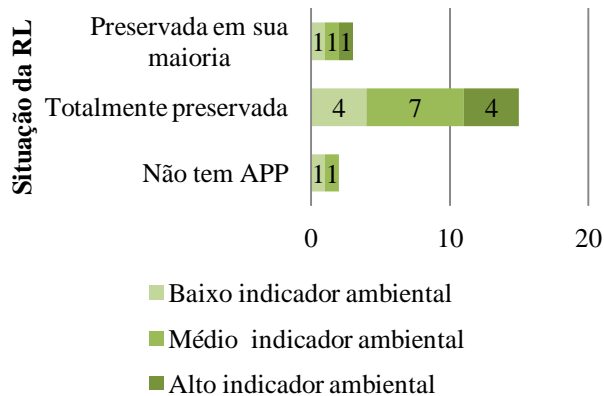
Gráfico 15. Relação entre o IA e a situação da Área de Preservação Permanente (APP)



Fonte: Elaboração própria, 2018.

No gráfico 15 é possível notar que a maior parte dos entrevistados apresenta a APP totalmente preservada, totalizando uma parcela de 60%, dos quais 4 compõem o alto IA.

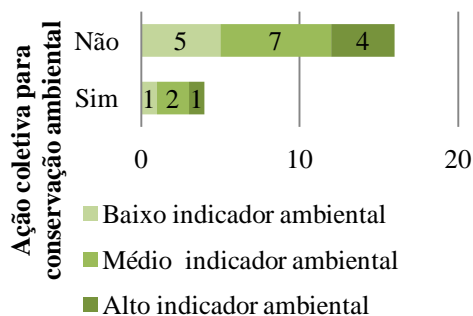
Gráfico 16. Relação entre o IA e a situação da Reserva Legal (RL)



Fonte: Elaboração própria, 2018.

No gráfico 16 percebe-se que a maior parte dos entrevistados apresenta a RL totalmente preservada, totalizando uma parcela de 75%, dos quais 4 compõem o alto IA.

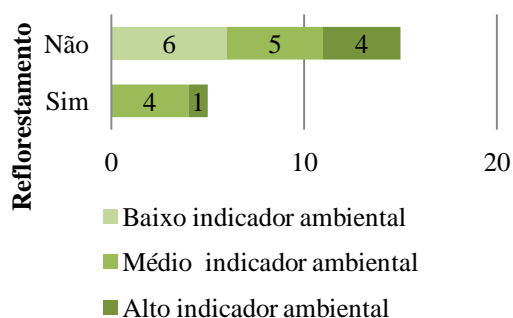
Gráfico 17. Relação entre o IA e a existência de ação coletiva para conservação ambiental



Fonte: Elaboração própria, 2018.

No que tange à promoção de ações coletivas dos assentados para conservação ambiental apenas 4 alegaram realizar esse tipo de ação, principalmente de forma a se fiscalizarem entre si durante os tratos culturais realizados nos lotes. Esse baixo número pode ser explicado pelo fato de que eles próprios não possuem conhecimento necessário para promover tais ações e não reconhecem a sua devida importância.

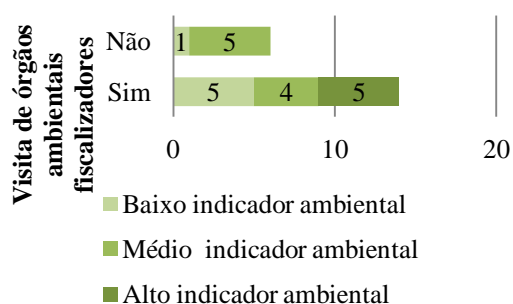
Gráfico 18. Relação entre o IA e a realização de reflorestamento no lote



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Dentre os 20 entrevistados, somente 5 realizam reflorestamento no lote (Gráfico 18), totalizando apenas 25% dos entrevistados, dos quais 4 estão classificados no médio IA e apenas um no alto IA.

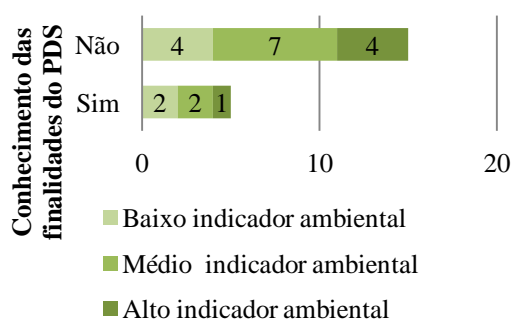
Gráfico 19. Relação entre o IA e a visita de órgãos ambientais fiscalizadores



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Dentre os entrevistados, 14 afirmaram terem recebido visitas de órgãos fiscalizadores dentro do assentamento, dois quais 5 compõem a classe de baixo IA, 4 de médio IA e todos os de alto IA. No entanto, a maioria informou que isso só ocorreu no início do projeto para que houvesse regularização do mesmo, havendo agora somente algumas visitas da polícia florestal, conforme relatam os entrevistados.

Gráfico 20. Relação entre o IA e conhecimento das finalidades do PDS



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Dos 20 entrevistados apenas 5 alegaram ter pleno conhecimento das finalidades do PDS. A maior parte dos entrevistados relatou ter grande dificuldade em entender o projeto já que não foram passados a eles conhecimentos acerca do tema. Se tivessem havido cursos e palestras que promovessem o direcionamento dos entrevistados para um olhar mais sustentável, provavelmente eles entenderiam melhor o projeto e obteriam índices de IA's mais altos.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES DE PESQUISA

Com base nos resultados apresentados foi possível verificar que apenas 25% dos entrevistados apresentaram alto índice do IA, verificando-se a necessidade de interação do indicador com outros parâmetros para indicar os possíveis potencializados de IA's tão insatisfatórios. A maior parte dos parâmetros foi significativa na interação com o indicador ambiental.

No quesito escolaridade, não houve grandes concentrações de nenhum indicador em determinado nível de escolaridade. Contudo, dentre os entrevistados com alto índice, 60% possuem nível médio de escolaridade, inferindo-se, portanto que o aumento no nível de escolaridade contribui para o aumento do IA.

Pode-se notar que o acesso à assistência técnica é extremamente limitado em ambos os assentamentos, pois, dentre os entrevistados, apenas 15% teve acesso à assistência técnica, e, esta, não era de grande valia, pois não derivava em resultados mais satisfatórios quanto à produção ou preservação ambiental, fazendo-se crer que esta além de não contribuir, possa ter gerado entraves para a conservação ambiental, diminuindo os índices do IA dos que tiveram acesso.

A diversificação produtiva foi verificada na maior parte dos assentamentos sendo que apenas 5% dos entrevistados apresentaram presença de monoculturas em seus lotes. Todos os entrevistados que continham alto IA, também possuíam a maior diversificação produtiva, contando com 3 ou mais culturas em seus lotes. O restante apresentou diversificação de duas ou mais culturas, caracterizando assim um fator muito positivo, já que, o uso de monoculturas traz desgastes excessivos ao solo e acabam por afetar o ecossistema de um modo geral.

Foi observada a ocorrência de queimadas realizadas pelos entrevistados em seus lotes, principalmente entre os entrevistados com altos e médios IA's, demonstrando grande contrariedade, tendo em vista que, esses assentamentos são tidos como ambientalmente diferenciados. Em contrapartida, não houve ocorrência de desmatamento por entrevistados que compunham o alto IA, contudo, 30% do total de entrevistados realizam a prática de desmatamento em seus lotes, evidenciando mais uma vez certa contrariedade do ponto de vista sustentável. No quesito de exploração de madeira mais uma vez essa contrariedade se mostra evidente já que 25% dos entrevistados realizam a prática, dos quais, 5% classificam-se com alto IA. O mesmo ocorre em relação à exploração de recursos naturais, principalmente quanto à caça, em que, 25% dos entrevistados realizam a prática.

Em relação ao acesso de programas governamentais ficou evidente que o PAA foi o programa que mais contribuiu para um alto IA, haja vista que 80% dos entrevistados tiveram acesso ao programa, dos quais, todos os que possuem alto IA se incluem no montante, fazendo-se acreditar, a princípio que isso se deve a maior diversificação produtiva que o programa exige. Em contrapartida, em relação ao PRONAF, dentre os 40% que fizeram parte do programa, nenhum compreende um alto IA. O PNAE também com 40% de participação, não teve nenhum entrevistado com alto IA como participante.

Dentre os entrevistados, 30% tiveram acesso à cursos de educação ambiental e 15% à cursos de manejo ou uso sustentável. Em ambos os casos somente 5% dos entrevistados compunham a classe de alto IA, o restante fazia parte do médio e baixo IA. Isso pode ser explicado, partindo do

princípio de que estes cursos não foram ministrados de acordo com princípios reais de sustentabilidade.

No que tange a conservação de APP e Reserva Legal, a maior parte dos entrevistados (60%) afirmaram tê-las em estado de total preservação, dos quais, em ambos os casos, 20% compõem o alto IA. No entanto, percebe-se que esta conservação não é unânime, haja vista que 40% não as têm em situação de total preservação, o que mais uma vez contradiz os preceitos de sustentabilidade que deveriam imperar em assentamentos diferenciados como estes. Já em relação à promoção de ações coletivas dos assentados para conservação ambiental também apenas 20% realizam as ações. A baixa porcentagem pode ser explicada pelo fato de que eles próprios não possuem conhecimento necessário para promover as ações e não reconhecem a sua devida importância.

Dentre os entrevistados, somente 25% realizam reflorestamento, dos quais, apenas 5% apresentam um alto IA. Em questão das visitas de órgãos fiscalizadores, 70% dos entrevistados afirmaram terem recebido visitas de órgãos fiscalizadores dentro do assentamento, compreendendo todos aqueles que possuem alto IA. Dos que afirmam ter recebido tais visitas, a maioria informou que as estas ocorreram somente no início do projeto para devida regularização.

A renda agrícola não foi um fator de grande interferência, haja vista que, não houve grande diferença nas categorias do indicador em relação a este fator.

No que tange os questionamentos direcionados a partir dos programas oficiais de implantação de cada PDS, para averiguação das atividades que os órgãos governamentais articularam para que os objetivos institucionais fossem alcançados foi possível detectar, em ambos os assentamentos que o plano diretor criado para transformação das propriedades em genuínos PDS manteve-se em grande parte somente no papel, haja vista que, apenas 25% dos entrevistados alegaram ter pleno conhecimento das finalidades do PDS. A maior parte dos entrevistados admitiu ter grande dificuldade em compreender a política e é notório que toda a metodologia de produção apresenta inúmeras falhas, mesmo em lotes que detinham o alto IA. Portanto, verifica-se que há a inexistência completa de apoio governamental para com esses assentamentos, demonstrando completa arbitrariedade, haja vista que, os objetivos institucionais não vem sendo cumpridos. Tais objetivos compreendem o estabelecimento da criação de PDS's no atendimento de interesses sociais e ecológicos, para as populações que já exercem ou venham a exercer atividades extrativistas ou de agricultura familiar em áreas de preservação ambiental; atendimento das especificidades regionais, como uma forma de resgatar o valor econômico, cultural e social da floresta, das várzeas, não restringindo apenas ao seu potencial agrícola dentro do que é o enfoque tradicional; valorização da organização em seus diferentes níveis: na vida social, no trabalho e na gestão da comunidade; a concessão do uso da terra, por determinado período, obedecendo a aptidão da área combinada à vocação das famílias de produtores rurais e; fomento do interesse ecológico na recomposição do potencial original da área atendendo a legislação ambiental. Como visto não há o cumprimento de nenhum desses objetivos institucionais, demonstrando mais uma vez a incipiência desta política pública em ambos os PDS. Com base nesse fato percebe-se também que ambos os PDS's não vêm cumprindo com a função ambiental da propriedade elencada pelo artigo 186, II da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES FILHO, J. P.; RIBEIRO, H. Saúde ambiental no campo: o caso dos projetos de desenvolvimento sustentável em assentamentos rurais do Estado de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.23, n.2, p.448-466, 2014.

BARRETO, R. C. S.; KHAN, A. S.; LIMA, P. V. P. Sustentabilidade dos Assentamentos no Município de Caucaia-CE. **Revista de Economia e Sociologia**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 225-247, abr./jun. 2005.

BORGES, R. C. B. de. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

CAVALCANTI, M. M. de A. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais - uma abordagem conceitual. **Interfaces de Saberes**, João Pessoa, v. 6, p. 1-13, 2006.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DELGADO, G. C. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**. Vol. 34. 2007.

FAGGIN, J. M. **Reforma Agrária, Sustentabilidade e Participação: o caso do Projeto de Desenvolvimento Sustentável São Luiz, Cajamar – SP**. Brasília, 2009. 103 p.

FERRANTE, V. L. S. B. Assentamentos Rurais e agricultura regional: contrapontos e ambiguidades. **Retratos de Assentamentos**, n. 7, 1999, p.73-101.

FAO. Food and Agriculture Organization of The United Nations. Towards good land governance. **FAO Land Tenure Policy Series**, Draft version 0.1. Rome/Nairobi, 2008.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 21. p.211-259, 2000.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Portaria INCRA nº. 477, de 04 de novembro de 1999**.

KAUAKAMI, A. Y.; RIBAS, C. E. D. C. **Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS e Novas Formas de Assentamentos – Uma Sistematização do Caso do Assentamento Professor Luiz David de Macedo – Apiaí - SP**. Florianópolis, SC, 2010. 17 p.

LASKOS, A. A. **Ações e políticas públicas de ordenamento fundiário no meio rural**. Florianópolis – SC, 2014.

LASWELL, H. D. La orientación hacia las políticas. In: AGUILARVILLANUEVA, L. F. **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 1996.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Desenvolvimento Territorial**. 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Projetos de reforma agrária conforme fases de implementação**. Brasília, 2016.

MENDES, J. F. O direito vivo na luta pela terra no Projeto de Desenvolvimento Sustentável Virola Jatobá em Anapu/PA. UFPA/NEAF/Embrapa. Belém, 2012, 174p.

MOURA, R. A. de; FERREIRA NETO, J. A.; ANDRADE, M. P. de. **Impactos Locais e Questões Ambientais: As Experiências dos Assentamentos Rurais da Reforma Agrária Brasileira**. Universidade Federal de Viçosa – MG, 2008.

RODRIGUES, M. A. G.; **Política da Questão Ambiental no MST: A agroecologia como estratégia produtiva e política**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. 279p.

ROMÃO, D. A. (Org.). Vale do Ribeira: um ensaio para o desenvolvimento das comunidades rurais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, **Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural**, 2006. 212 p. (NEAD Debate, 11).

SOUZA, C. E. S. e; SPERANDIO, V. C. A.; ANTUNES, A. Z. **A função social da propriedade agrária e a sua colocação histórica, semântica e normativa**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo: Dez/2002.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006.

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. 2002.

VILAS BOAS, J. H. **Bases teóricas e metodológicas da abordagem geográfica do ordenamento territorial aplicadas para o desenvolvimento de sistema de banco de dados georreferenciáveis: exemplo da Bacia do Rio Itapicuru**. Tese de Doutorado. USP, 2001.