

A LÓGICA DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS EM RELAÇÃO À QUESTÃO FUNDIÁRIA: O CASO DO MG-II¹

FÁTIMA CARVALHO DEL GIÚDICE²

RESUMO - O enfoque central deste trabalho é aprofundar o conhecimento sobre a questão fundiária entre pequenos produtores rurais das regiões do Estado de Minas Gerais: Nordeste e Vale do Rio Doce e avaliar os efeitos e limites de uma política estadual de regularização de terras implementada nestas duas regiões. As análises fundamentam-se na teoria do Estado capitalista e sua atuação para legitimar-se e para recuperar e estimular o processo de acumulação. As conclusões enfatizam o caráter limitado dessa política para solucionar a questão da terra nas áreas beneficiadas que se relaciona com o próprio limite de ação do Programa MG-II cujas barreiras se situam na forma com que os pequenos produtores se apropriam dos recursos de produção, especialmente a terra.

Termos para indexação: desenvolvimento rural, política fundiária, estrutura fundiária, terra, legitimação, pequeno agricultor.

THE LOGIC OF GOVERNMENT PROGRAMS WITH RESPECT TO THE LAND QUESTION: THE CASE OF MG-II

ABSTRACT - The focus of this paper is to obtain a better understanding of problems pertaining the land among small rural producers in the Northeast and Rio Doce Valley regions of Minas Gerais State. The paper also evaluates the effects and limits of a state policy aimed at land ownership legalization in these regions. The study is based on the analysis of the capitalist state, as it seeks its own legitimization and to stimulate the accumulation process. The conclusions emphasize the limited scope of this policy to solve the land question in the areas where it operates. These limits are related to the limits of the MG-II Program, with regard to the way by which small producers appropriate their factors of production, particularly in the case of land.

Index terms: rural development, rural land policy, small producer, land structure, land, legitimization.

NOTAS INTRODUTÓRIAS

Este trabalho situa-se na linha dos que tentam discutir a problemática sócio-econômica da pequena produção, situando-a no contexto do desenvolvimento capitalista brasileiro, e que, simultaneamente, analisam a pequena produção ante o planejamento e a intervenção do Estado em sua realidade, abordando o alcance dos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI's) como instrumento de mudança social, sua eficiência e eficácia para rearticular e promover a pequena produção integrando-a no processo de desenvolvimento atual.

¹ Recebido em 3 de junho de 1985.
Aceito para publicação em 30 de maio de 1986.

² Econ. Rural, M.S., Pesquisadora do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (DER/UFV) - CEP 36.570 - Viçosa, MG.

Mais especificamente, trata-se de aprofundar o conhecimento sobre um dos aspectos dessa problemática que diz respeito à questão fundiária e, a partir daí, avaliar a proposta de regularização de terras como um instrumento de política do Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais de Minas Gerais - MG-II. O ponto fundamental é verificar os efeitos e limites dessa política diante de outras alternativas que o Estado poderia implementar, no que diz respeito a questão da terra.

De início, é importante uma discussão centrada no grau de suficiência da terra e suas conseqüências para as áreas de concentração de pequenos produtores rurais, aspecto que está na base dos debates mais recentes sobre o complexo problema fundiário brasileiro e estadual.

Existem evidências de que a escassez da terra, embora não esgote a problemática da pequena produção, permanece na base de sua incapacidade produtiva e limita a posse dos demais recursos de produção. A disponibilidade de terra nas pequenas unidades produtivas não permite grandes incrementos na área plantada, no volume de produção e, em conseqüência, nos níveis de renda, objetivos da proposta de desenvolvimento econômico e social das áreas selecionadas do MG-II (Universidade Federal de Viçosa, 1983).

Nesse sentido, questiona-se a atuação do Projeto Legitimação de Terras, que não aborda em sua proposta a questão específica do acesso à terra, mas guarda estreita relação com essa problemática, na perspectiva de efetivar aumentos na produção e renda agropecuária.

É fundamental, ainda, para um estudo que trata do problema da terra ser precedido da compreensão de alguns fenômenos gerais, já amplamente discutidos na literatura disponível sobre a questão agrária e fundiária no Brasil.

Análises de dados censitários têm enfatizado a tendência concentracionista da posse e uso da terra, agravada nas últimas décadas, e destacado não só os sérios problemas econômicos e sociais que vem gerando, como também as distorções profundas no quadro de distribuição fundiária. Evidenciam não ser esta uma questão específica de uma ou outra região ou espaço geográfico, muito menos uma conseqüência de um desenvolvimento neutro e natural. É reconhecidamente um problema nacional que assumiu novos contornos ao ser estimulada a modernização da agricultura, no momento em que as políticas governamentais optaram por privilegiar a grande empresa rural, o que tem provocado tanto desigualdades e contradições como agravado o quadro da distribuição fundiária nacional.

A partir dos anos 60 e, especialmente, na década de 70, apesar da vasta extensão territorial do País, a concentração de terras agrícolas vem-se acentuando, à medida que se configura escassez relativa de terras para o pequeno produtor rural. A reorganização da produção agrícola nesse período, marcada pela maior absorção de capital, de máquinas e insumos modernos, tende a beneficiar o grande produtor, enquanto diminui a participação dos trabalhadores assalariados permanentes e aumenta a dos temporários (Figueiredo, 1984). Conseqüências como êxodo rural, inchaço das cidades, decréscimo na produção de alimentos básicos, intensificação

de conflitos e tensões sociais tornam-se cada vez maiores e mais agudas. Ainda que assumam um caráter generalizado, essas ocorrências manifestam-se com maior ou menor intensidade e complexidade em diferentes localidades sendo possível que, nas áreas estudadas, se reproduzam de forma específica de acordo com fenômenos locais.

Alguns estudos mostram que, para os pequenos produtores dessas áreas, a evolução concentracionista da estrutura fundiária tem limitado a oportunidade de acesso a glebas maiores, impossibilitando, quase definitivamente, que aqueles com acesso parcial e precário à terra superem as atuais relações de trabalho que os privam de uma atividade mais lucrativa (Universidade Federal de Viçosa, 1983). E, à medida que os latifúndios modernizam-se, que aparecem novas empresas capitalistas e se criam instrumentos de apoio a produtos de exportação ou de mercado interno, mas de prioridade comercial, tende-se cada vez mais a reduzir o espaço da pequena produção. Acelera-se, assim, o processo de diferenciação sócio-econômica dessa classe de produtores no sentido de sua proletarianização com possibilidades cada vez mais reduzidas de que as pequenas unidades produtivas se transformem em pequenas empresas rurais.

Neste estudo, constitui ponto fundamental perceber as conseqüências da insuficiência dos recursos de produção, especialmente da terra, para os pequenos produtores e questionar o instrumento de política fundiária adotado pelo Estado, sobretudo quanto à sua capacidade de provocar mudanças na estrutura produtiva da pequena produção das áreas em que atua. Experiências localizadas de programas de apoio à agricultura de subsistência têm demonstrado que 'os instrumentos de política têm sido tratados de maneira a preservar a estrutura de poder vigente estabelecendo limites às suas ações, especialmente quando se trata de solucionar questões de acesso à terra'. E, ainda, que 'as medidas são tomadas num contexto político autoritário onde os diretamente interessados não são consultados nem têm meios de questionar sua aplicação acabando por gerar resultados opostos aos inicialmente pretendidos' (Figueiredo, 1982).

Essas colocações gerais e questionamentos objetivam situar o problema fundiário num contexto mais amplo de forma a dar maior fundamento às discussões.

REFERÊNCIAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

As análises aqui desenvolvidas fundamentam-se na teoria do Estado capitalista e sua atuação para legitimar-se e para recuperar e estimular o processo de acumulação. Isso significa pensar o Estado como agente planejador na busca de equilíbrios políticos, quando enfrenta barreiras postas à expansão capitalista. Trata-se de discutir o caráter interventor do Estado e avaliar o alcance dessa intervenção sobre uma classe de produtores definida por relações sociais de produção específicas, não propriamente capitalistas. Em outras palavras, pretende-se perceber a eficiência e eficácia do Estado ao utilizar o instrumental de um PDRI, para promover transformações na pequena produção.

Tais aspectos devem ser analisados com a consciência de que a intervenção do Estado na economia tem um sentido muito mais amplo e é antes de tudo um fenômeno estrutural do capitalismo contemporâneo, quando o Estado de fato passa a interferir diretamente em todas as esferas econômicas: na produção, na repartição, na utilização dos bens, e na sua circulação. 'Através dessas esferas o Estado busca coordenar a economia' (Pereira, 1982). A compreensão do Estado como parte integrante do sistema econômico está associada ao objetivo de legitimação política do sistema capitalista mas com características contraditórias, na medida em que se define como uma organização burocrática não-capitalista.

Até por volta dos últimos anos da década de 60, o caráter da intervenção do Estado mostrou-se tópicos, específico, circunstanciado e localizado. Após esse período, ele procurou ser cada vez mais abrangente, geral, nacional e 'planejado' (Müller, 1982).

Nesse contexto, foram surgindo as estratégias de desenvolvimento rural integrado e especificamente planejou-se o MG-II, em 1979, que, sem abordar a extensão da propriedade e da exploração da terra, propõe condições para a permanência dos pequenos produtores em seus lugares de origem pela oferta de uma série de serviços capazes de melhorar as condições de vida da população rural, o que não significa que a pequena produção constitua um problema específico para o Estado que a promove para solucionar outros problemas e interesses específicos da sociedade.

A partir dessas reflexões teóricas delinearam-se os principais aspectos da pesquisa, mantendo os objetivos mencionados nas notas introdutórias.

Realizou-se uma investigação com uma amostra de pequenos produtores rurais beneficiados com títulos de terra desde o início do MG-II até 1983, nas regiões Nordeste e Vale do Rio Doce, onde se concentram altos percentuais de terras devolutas do Estado, motivo por que as ações do Componente Legitimação de Terras direcionaram-se prioritariamente para essas áreas. Isso justifica, da mesma forma, a seleção dessas duas regiões para o desenvolvimento desta pesquisa.

A seleção dos municípios em cada região baseou-se na concentração de pequenos produtores que titularam terras pelo MG-II.

Por meio do método de amostragem intencional por 'cotas' (Kish, 1965), compôs-se uma amostra de 124 produtores, sendo 87 no Nordeste de Minas e 37 no Vale do Rio Doce, proporcional ao universo de produtores beneficiados por município e comunidade. Observou-se, ainda, o critério de um maior número de produtores com áreas de até 50 ha, que constitui o público prioritário do Programa. A distribuição dos municípios selecionados, por região, e o número de produtores entrevistados, por estrato de área, são mostrados na Tabela 1.

A pesquisa abordou aspectos relacionados com a questão fundiária dentre os quais podem ser citados a forma de apropriação e exploração da terra, o tamanho da propriedade, a suficiência dos recursos produtivos e as relações de trabalho predominantes. Na perspectiva de perceber mudanças ocorridas na unidade de produção e os limites de ação do Projeto Legitimação de Terras para promover as mudanças propostas, foram questionados aspectos relacionados com o processo de

titulação em si, as principais dificuldades ocorridas e os benefícios trazidos ao produtor. Foram anotados ainda depoimentos sobre a efetiva contribuição dessa política em confronto com as reais expectativas criadas. As informações complementam-se com dados de fontes secundárias. A discussão dos principais resultados e as conclusões possíveis constam dos itens seguintes.

TABELA 1. Número de produtores entrevistados, por categoria, nas Regiões Nordeste de Minas Vale do Rio Doce. Minas Gerais, 1984.

Extensão da área ocupada (ha)	Região		Total
	Nordeste de Minas ^a	Vale do Rio Doce ^b	
0 a 10	28	13	41
10 a 25	20	13	33
25 a 50	21	6	27
Mais de 50	15	5	20
Total	87 *	37	127 *

Fonte:

^a Número de Municípios: 7; Número de Comunidade: 27

^b Número de Municípios: 4; Número de Comunidades: 12

* Inclui três produtores que não declararam a área da propriedade.

A QUESTÃO FUNDIÁRIA EM MINAS GERAIS

A dinâmica da posse e uso da terra em Minas Gerais e nas Regiões Nordeste e Vale do Rio Doce e suas principais conseqüências para a pequena produção

A análise do quadro da realidade fundiária mineira retrata a característica marcante da apropriação da posse e uso da terra no Brasil: de um lado, a reconstrução de grandes áreas de propriedade e, de outro, a decadência das pequenas unidades familiares.

O recenseamento agropecuário de 1980 revelou que, no Estado de Minas Gerais, em termos relativos, as pequenas propriedades (até 100 ha) constituem 81,5% do total de estabelecimentos do Estado e detêm 21,4% da área, enquanto as propriedades com mais de 1.000 ha, que correspondem ao pequeno percentual de 1,14%, controlam uma área de 31,6%.

As regiões Nordeste e Vale do Rio Doce reproduzem uma estrutura fundiária caracterizada pelas mesmas disparidades e até mais fortemente concentrada. O mesmo censo mostra que, no Nordeste de Minas, 86,7% dos estabelecimentos têm até 100 ha e ocupam 24,7% da área total, existindo, por outro lado, o ínfimo percentual de 0,8% de propriedades com mais de 1.000 ha, incorporando quase 31,0% da área da região. De forma semelhante, no Vale do Rio Doce, 81,1% dos estabelecimentos são pequenas propriedades (até 100 ha) e detêm apenas 23,7% da área, e, no outro extremo, apenas 0,77% dos estabelecimentos têm mais de 1.000 ha e controlam 21,2% da área regional³.

Esse perfil fundiário, embora tenha suas particularidades, não retrata uma situação específica, mas reflete o quadro geral da estrutura fundiária brasileira: de um lado, um grande número de pequenas propriedades que exploram uma reduzida extensão territorial e, de outro, um pequeno número de grandes explorações que absorvem enormes extensões de terras.

A análise comparativa de alguns indicadores mostra como tem sido a dinâmica da concentração fundiária em Minas Gerais nos últimos anos. Os dados dos Censos Agropecuários de 1970, 75 e 80 indicam que a participação percentual do número de estabelecimentos de cada estrato no total tem oscilado de um período para outro, ora com pequenos acréscimos, ora com decréscimos pouco significativos. O que caracteriza, no entanto, o agravamento da concentração fundiária é a contínua redução da participação da área das pequenas propriedades na área total do Estado, em contraste com a ocupação cada vez maior pelas grandes propriedades: os estabelecimentos com até 100 ha que detinham, em 1970, 23,2% da área passaram a ocupar, em 1975, 21,8% e, em 1980, 21,4%. Em contrapartida, os estabelecimentos com mais de 1.000 ha tiveram a seguinte evolução: de uma participação de 28,0% na área total, em 1970, passaram a 29,2%, em 1975, e 31,6%, em 1980.

Situação semelhante, mas com algumas especificidades, é observada, ao se analisarem os dados referentes às duas regiões estudadas. No Vale do Rio Doce, o tamanho médio dos estabelecimentos com área superior a 1.000 ha passou de 2.443,5 ha, em 1970, para 2.454,3 ha, em 1980, o que, embora à primeira vista não represente grande alteração, contrasta com a significativa redução da área média das propriedades com até 100 ha, que decresceu de 30,8 ha para 26,4 ha de 1970 para 1980.

Assim também tem evoluído a distribuição da posse da terra na região Nordeste, ainda que com características um pouco diferenciadas. O que se verifica, nesta região, é que as grandes propriedades (mais de 1.000 ha) apresentaram acréscimos mais acentuados em suas áreas médias que os decréscimos observados nas áreas médias das pequenas propriedades, contrastando com os resultados apresentados para o Vale do Rio Doce. De 1970 a 1980, o tamanho médio dos estabelecimentos de área superior a 1.000 ha aumentou mais de 1.000 ha, passando de 1.829,5 ha

³ Neste estudo, estão sendo considerados os dados referentes às microrregiões do Nordeste de Minas Gerais e Vale do Rio Doce que incluem os municípios selecionados para a pesquisa de campo.

para 2.857,7 ha. Nesse mesmo período, a área média das propriedades de até 100 ha decresceu de 22,9 ha para 21,3 ha.

O que vem condicionando esse processo de concentração do regime fundiário são as formas de exploração predominantes nessas duas regiões ao longo do tempo. Não existem diferenças significativas entre elas quanto a características, como formação histórica e vinculação com os setores mais dinâmicos da economia (Fundação João Pinheiro, 1980).

A atividade pecuária surgiu, nessas regiões, como a primeira e principal exploração produtiva de caráter eminentemente mercantil, dados os baixos custos de produção, manutenção e transporte para o comércio extra-regional, consolidando-se ao longo dos anos em grandes estabelecimentos fundiários. Isto se deu concomitantemente com a formação de numerosas pequenas propriedades que se dedicavam a atividades de subsistência (FAPESP, 1984). Posteriormente, vão-se concretizar mudanças nas relações sócio-econômicas das regiões do Vale do Rio Doce e Nordeste como conseqüência da implementação de grandes projetos de reflorestamento, assim como de grandes plantios de café, desenvolvidos às custas de maciços incentivos do Estado, acentuando, sobremaneira, a tendência já observada da concentração fundiária.

Desse movimento no quadro da distribuição de terras, destacam-se algumas ocorrências importantes. Surgem imensas propriedades, muitas com área parcial ou totalmente inexplorada e, outras que se dedicam à exploração agrícola, com produção quase totalmente voltada para o comércio externo e/ou abastecimento de agroindústrias. Por outro lado, verifica-se a fragmentação das pequenas propriedades voltadas para a exploração de subsistência, o que vem reduzindo, gradativamente, sua participação relativa na produção de alimentos, de acordo com dados do último censo agropecuário. Tendo seu tamanho reduzido, essas pequenas propriedades defrontam com os mais variados entraves à sua capitalização e enfrentam uma profunda desorganização de sua estrutura interna caracterizada pelo trabalho familiar. É uma questão de sobrevivência o contínuo deslocamento da força de trabalho para tipos de relações como a parceria, o arrendamento, o assalariamento temporário numa mesma localidade ou em outras regiões, culminando com o êxodo rural e o assalariamento urbano, situações que determinam a decadência da exploração agrícola nas pequenas propriedades. As migrações temporárias de pequenos produtores do Nordeste de Minas para o assalariamento nas lavouras de café e cana de São Paulo são exemplos evidentes.

A instalação do complexo reflorestador nessas regiões tem provocado profundas transformações na pequena produção, as quais se manifestam de forma distinta: ou os pequenos produtores que acabam por vender suas terras às companhias reflorestadoras migram para as cidades, buscando assalariar-se junto a essas mesmas companhias, ou outros migram para as regiões onde se localizam as reflorestadoras, iludidos pela possibilidade de obtenção de maiores salários e melhores condições de vida. Em ambos os casos, a resultante das transformações se dá na forma de um maior fluxo migratório campo-cidade (Fundação João Pinheiro, 1980).

Em última análise, o que essas situações refletem é a contínua decadência da pequena produção dessas áreas. A escassez de terras que condiciona o acesso a outros recursos produtivos vem limitando a reprodução da pequena produção e dificultando sua integração numa economia de mercado.

As informações obtidas junto aos produtores entrevistados reforçam essas tendências e permitem perceber, concretamente, aspectos da problemática da pequena produção das áreas investigadas, especialmente quanto à questão da insuficiência dos recursos produtivos e suas principais conseqüências.

Aspectos da questão fundiária entre os pequenos produtores do MG-II

Parece lógico que a pequena produção não se defina única e exclusivamente pela área possuída, nem seja o tamanho da terra o principal condicionante de sua escassez. No entanto, os dados referentes à área média disponível e seu grau de utilização pelos pequenos produtores mostram alguns resultados interessantes.

Apenas uma pequena parcela da área média possuída — 18,0% — foi definida pelos entrevistados como terra não-adequada para a agropecuária, parcela que estaria correspondendo a pedreiras, córregos, áreas inundadas, entre outras. Da área média adequada, 80,0% foram considerados explorados anualmente, sendo esse percentual ainda mais elevado nas propriedades menores. De imediato, esses altos valores parecem corresponder à noção comum de que nas pequenas unidades produtivas, onde as áreas de cultivo são escassas, a utilização total da terra é uma conseqüência lógica. Na realidade, o conceito de área explorada neste caso não pode ser tomado de uma forma rigorosa. Observa-se, com freqüência, a ocorrência de áreas de pastagens e, portanto, exploradas, servindo apenas para manutenção de um ou dois animais de tração. E, ainda, áreas cobertas por matas, áreas muito úmidas ou excessivamente acidentadas, que, de alguma forma, estão sendo aproveitadas, embora não total nem racionalmente para a produção agrícola. Essas constatações levam à conclusão de que as áreas realmente exploradas com culturas e pecuária ficam reduzidas a proporções bem inferiores aos índices anteriormente apresentados.

Os pequenos produtores têm as suas justificativas para o fato de não explorarem toda a área agricultável de suas unidades de produção:

“não tenho um animal para puxar o arado. E tudo na força bruta e só dá mandioca que agüenta a seca da região”;

“a parte que é cerrado não é fácil aproveitar só com o trabalho braçal. É preferível trabalhar em terras melhores pelo sistema de parceria”;

“não tenho recurso para preparar e adubar parte da área que considero aproveitável para a agricultura. Também não tenho mão-de-obra pra ajudar. Os filhos trabalham fora”;

"falta de condições financeiras. Este ano vou ter que diminuir a área plantada por falta de recursos";

"o terreno é ruim, muito acidentado, e o recurso não dá pra desmatar e destocar mais áreas".

Embora à primeira vista esses depoimentos reflitam uma situação única de escassez de recursos de capital para trabalhar a terra estão profundamente correlacionados com a questão fundiária em si. Mostram que a insuficiência da terra vai além do tamanho limitado da propriedade. Ou seja sua escassez não se define apenas pela área reduzida mas também pela qualidade da terra disponível. A baixa fertilidade, a topografia acidentada, o acesso ruim e a má localização são fenômenos que reduzem substancialmente a disponibilidade efetiva da terra. Para se tornarem economicamente produtivas essas áreas exigiriam altos investimentos, o que seria impossível numa situação de extrema e contínua descapitalização, como ocorre em áreas específicas do MG-II. Os pequenos produtores recorrem então a outras alternativas como o trabalho no sistema de parceria em terras melhores ou o assalariamento. Dessa forma, tem-se determinada a limitada capacidade de desenvolvimento das forças produtivas da pequena produção. Apenas uma minoria consegue viabilizar lucros. Em geral, tem sido quase impossível reter parte do trabalho excedente para promover o acesso a outras áreas e a terras melhores.

Grande parte dos produtores entrevistados percebe essa situação e a revela sem perspectivas de mudança embora venham mantendo um esforço contínuo para conseguir ampliar as áreas de suas propriedades e garantir a permanência da família na terra.

Não é raro conhecer situações como a do Sr. Jovelino (Nordeste de Minas), que conseguiu comprar mais um pedaço de terra às custas do assalariamento temporário e periódico na atividade agrícola e na construção civil em São Paulo e no Paraná. Outro exemplo é o do Sr. Edvaldo (Nordeste de Minas), que trabalha como assalariado e por conta própria no garimpo 'com a esperança de juntar dinheiro ou achar uma pedra de grande valor para comprar mais terra e trabalhar por minha conta'.

Aqueles que perderam parte de suas terras para as companhias reflorestadoras permanecem na expectativa de recuperá-las 'quando eles cortarem os eucaliptos'.

São situações que demonstram a realidade do pequeno produtor que percebe sua inevitável dependência à terra como recurso de produção e luta pela sua posse ainda que em condições absolutamente desfavoráveis.

Questionados sobre a suficiência de sua unidade produtiva para atender às necessidades de produção, os produtores respondem ora dando ênfase à escassez da terra pelo seu tamanho reduzido, ora acentuando a falta de condições de trabalhar a terra disponível. O importante é perceber que, na sua essência, os relatos deixam transparecer uma vez mais o problema fundiário como o ponto de estrangulamento maior, embora não único, para a obtenção de maiores aumentos na produção e na renda familiar a qual tem sido complementada das mais diversas formas, como revelam alguns depoimentos que, ao mesmo tempo, falam do tamanho reduzido da terra:

"se houvesse terras e 'condições' para a gente plantar, a produção seria grande. Continuo plantando, mas levando em frente a atividade do garimpo";

"a terra é pequena | e não tem produzido muito. Só planto nela feijão e na parceria planto milho, arroz e mandioca";

"a área de cultura é pequena, trabalho fora de pedreiro e carpinteiro pra manter a família";

"a terra não dá pra manter a família, é pouca e ruim. A alternativa tem sido o uso da terra de outros e o assalariamento nas propriedades maiores";

"se vivesse só da propriedade, passaria falta. Tenho uma venda e outros negócios e faço intermediação de farinha, polvilho e cachaça".

Alguns produtores conseguem propor alternativas para solucionar o problema fundiário como o Sr. Vicente (Vale do Rio Doce), que acha que 'o Governo deveria dar crédito pra gente comprar terra'.

Na área pesquisada encontram-se alguns produtores bem conscientes de suas condições de vida e trabalho. O Sr. Antônio (Vale do Rio Doce) sabe que 'se a área fosse maior, com o mesmo tempo de trabalho, produziria mais e não precisaria trabalhar como assalariado, pois a gente é muito sacrificada e recebe um salário baixo'. Da mesma forma, o Sr. Oscar (Vale do Rio Doce), com cinco filhos trabalhando com ele na roça, argumenta que 'queria ter mais terra pois não compensa trabalhar em terra arrendada nem em parceria. Não vou deixar meu povo trabalhar fora pra dar dinheiro pros outros'.

Muitos entrevistados consideram a área de suas propriedades suficientes para os seus horizontes de produtor rural, mas lhes faltam condições de explorá-la racional e adequadamente. São terras já 'cansadas', de baixa fertilidade natural ou de topografia muito acidentada, que exigem um investimento inicial para o qual os pequenos produtores acham-se incapacitados de realizar.

A escassez de mão-de-obra não é citada com tanta frequência, mas é um fenômeno observado em localidades específicas como decorrência tanto do assalariamento da força de trabalho nas grandes propriedades ou nas companhias reflorestadoras como das migrações.

Percebem-se, nitidamente, as transformações que estão ocorrendo na pequena produção, ocasionadas por um complexo de fatores dentre os quais se destaca a insuficiência da terra para mantê-los como produtores rurais. É um fenômeno rotineiro a contínua trajetória da força de trabalho para tipos de relações como a parceria, o arrendamento, o assalariamento e o êxodo rural definitivo.

Partindo dessas constatações, é possível perceber as implicações de se manter uma economia capitalista com a permanência da pequena produção nos moldes atuais e discutir a importância da formulação de estratégias intervencionistas específicas que proporcionem à população de pequenos produtores condições de acesso aos recursos que lhes são escassos.

Na formulação de alternativas, o Estado apenas tangencia o problema, ao lançar mão de medidas de regularização de terras, ação fundiária que constitui apenas o reconhecimento formal de situações preexistentes, sem alterá-las. O Projeto Legitimação de Terras do MG-II caracteriza-se como um desses instrumentos de intervenção governamental. A sua proposta, as realizações que conseguiu alcançar, seus principais efeitos e limites estão sintetizados a seguir.

A AÇÃO FUNDIÁRIA ESTADUAL NO MG-II: O PROJETO LEGITIMAÇÃO DE TERRAS

Proposta e realizações

O Projeto Legitimação de Terras foi definido como um instrumento básico ao processo de transformação sócio-econômica da pequena produção agropecuária estadual, com o objetivo de dar ao ocupante da terra a condição de proprietário e habilitá-lo legalmente a participar dos benefícios oferecidos pelo poder público.

A legalização fundiária, portanto, garantiria o acesso aos serviços de apoio à produção, tais como crédito rural, recuperação de várzeas, eletrificação rural, dentre outros instrumentos que fazem parte da infra-estrutura de apoio à produção.

A partir desse objetivo, o projeto propôs, inicialmente, a legitimação de 8.930 estabelecimentos de baixa renda com área total correspondente a cerca de 178.600 ha. Considerando o índice de terras devolutas do Estado, definiu-se sua atuação nas regiões Nordeste de Minas, Vale do Rio Doce e Zona da Mata, com maior concentração de ações no Nordeste de Minas. O total de propriedades a serem legalizadas correspondia a, aproximadamente, 34% do total ainda sem documentação nessas regiões.

A expressiva demanda encontrada nas áreas beneficiadas facilitou um desempenho satisfatório do projeto quanto ao cumprimento das metas. Em dezembro de 1981, foram expedidos 61,1% do total de títulos previstos para este ano e, em dezembro de 1982, a programação anual foi superada em 84%. Esses resultados já representavam a conclusão de 50% das metas previstas na programação inicial para os cinco anos do Programa, caracterizando uma atuação além das expectativas.

Em vista da antecipação do cronograma de execução física e da existência de uma demanda para a regularização fundiária superior as metas, discutiu-se a possibilidade de ampliação da proposta original. No entanto, a limitada disponibilidade de recursos financeiros, agravada em 1983, provocou o adiamento dessa proposta e uma desativação das ações conforme vinha-se mantendo anualmente. A partir daí, o atendimento tornou-se mais seletivo de acordo com critérios pré-definidos, e, conseqüentemente, um decréscimo no número de requerimentos colhidos e títulos emitidos. Ainda assim, em dezembro de 1983, 83,1% das 8.930 propriedades haviam sido tituladas, aproximando da realização plena da programação inicial.

Posteriormente, concretizou-se a proposta de ampliação do número de beneficiários e foram definidas estratégias complementares, com vistas a atender à perspectiva de ação integrada do Programa e aumentar a eficiência do serviço, dada a permanência da limitada dotação de recursos. A nova proposta constitui em legitimar 7.872 propriedades com área correspondente a 157.480 ha, no período 1984-87. Considerando os 6.408 títulos expedidos até dezembro de 1983, com área com 141.973 ha, seria beneficiado ao longo da implementação do Programa um total geral de 14.280 propriedades, com área de 299.453 ha.

É fundamental, no entanto, para avaliação dessa política implementada pelo MG-II, verificar como têm sido desenvolvidas suas ações no campo, quais os problemas que permeiam o processo de titulação, quais os principais benefícios gerados e qual o alcance de suas ações no que diz respeito ao problema da terra como recurso produtivo.

A avaliação de suas ações, seus efeitos e limites

A forma como foram feitos os primeiros contatos com os beneficiários potenciais, para informá-los da presença do projeto no município e motivá-los a requerer a medição de suas terras para posterior titulação, e o imediato interesse despertado demonstraram a facilidade encontrada pelo órgão executor no processo de geração de demanda. Na maioria dos municípios, realizou-se apenas uma reunião de orientação em cada comunidade beneficiada, com técnicos de órgãos centrais e locais. Dois fatores básicos influenciaram decisivamente essa questão. Por outro lado, destaca-se o fato de o processo de titulação praticamente não envolver custos para o produtor. Outro fator diz respeito ao discurso usado pelos técnicos e reproduzido por outras fontes de informação. Os argumentos de que 'são posseiros de terra devolutas', que 'os documentos que possuem não têm valor legal', que 'quem não tem o título não é dono', entre outros, causaram grande impacto entre os pequenos produtores que têm a terra como garantia única de sobrevivência da família, e temem qualquer ameaça de perdê-la.

De fato, estabilidade, segurança, garantia e tranqüilidade são argumentos encontrados nas respostas dos produtores, quando questionados sobre os motivos que os levaram a requerer o título de suas propriedades. No entanto, é importante alertar para o fato de que as respostas obtidas, embora semelhantes, podem significar diferentes situações. Alguns depoimentos identificam-se com uma preocupação real e antiga com a posse jurídica da propriedade, motivada por uma conscientização já adquirida anteriormente, por experiência pessoal de pressão sobre a terra ou por conhecimento de situação semelhante vivida por outros. Por outro lado, algumas declarações são simples repetições de argumentos usados pelos técnicos nas reuniões de motivação, ou seja, a regularização da posse da terra não constituía uma reivindicação primeira desses produtores. Ou seja, o grande interesse pelo projeto que representou um maior espaço de atuação, não se vincula fundamentalmente à necessidade de obtenção da posse de direito da terra para cultivá-la.

As justificativas são apenas porque 'o Governo mandou, vou medir', 'porque é melhor andar na lei', 'todos estão medindo, não ficar para trás' ou 'muitos falaram que era importante'. Se não tivesse surgido essa oportunidade, muitos jamais teriam requerido o título por iniciativa própria.

Em termos de operacionalização das ações no campo, as dificuldades maiores ocorreram no momento da demarcação das divisas. Em geral, eram propriedades sem nenhuma documentação ou com documentação irregular, onde constavam apenas valores estimados das áreas. Além disso são terras, quase sempre, muito subdivididas por processo de herança, doação ou partilha, sem a realização de uma ação formal com medição rigorosa. A falta de conhecimento exato dos limites físicos de cada propriedade gerou freqüentes conflitos com os confrontantes provocando situações de interrupção do processo, embora sem maiores conseqüências.

A medição das áreas de cada propriedade e a demarcação correta e definitiva das divisas foram, sem dúvida, benefícios manifestados claramente pelos produtores.

A partir dos depoimentos, é possível também resgatar os pressupostos teóricos relacionados com as características da produção camponesa quanto à forma de apropriação da terra. Existem declarações que confirmam a premissa de que não é fundamental para esses produtores a propriedade legal da terra, desde que sua posse, mesmo precária, seja efetiva. Entretanto, a posse jurídica surge como necessidade de legitimação para uma produção capitalista, de forma que se tenha garantido um recurso capaz de gerar mercadorias ou valores de troca e não apenas meios de subsistência como na produção camponesa.

Sobre o registro do título, etapa que complementa o processo de legitimação, os resultados são divergentes. Os percentuais de produtores que registraram os títulos recebidos, por município, oscilam de 8,7% a 87,5%, amplitude de variação explicada pela ocorrência de situações específicas nos municípios pesquisados. Em alguns deles, o processo foi facilitado pelo próprio cartório, ao estipular um preço relativamente mais acessível ao produtor, ou, ainda, por uma orientação mais objetiva e eficiente sobre a necessidade do registro. Em outros municípios, percebeu-se o inverso. O cartório funcionou como um obstáculo ao registro do título pelos altos preços cobrados e, em muitos casos, por impossibilitar a ocorrência do processo.

Os produtores que ainda não tinham registrado os títulos apresentaram várias justificativas, sendo a mais freqüente a falta de condições financeiras, diante do alto custo do registro. A falta de oportunidade, a distância da comarca, a dificuldade de percepção do significado do documento e a ausência de necessidade foram outros motivos da ausência do registro.

Para avaliação do projeto como instrumento de apoio à pequena produção, é importante recorrer à sua proposta e confrontá-la com os resultados alcançados. A essência de seus objetivos identifica a regularização da posse da terra com a criação de uma condição básica ao acesso dos pequenos produtores à infra-estrutura institucional de produção.

A partir de alguns indicadores, é possível mostrar que, nesse aspecto, as ações do projeto ainda não alcançaram correspondência com as expectativas criadas: apenas 10,5% e 4,0% dos produtores entrevistados atribuíram o acesso ao crédito rural para produção e para eletrificação rural, respectivamente, como conseqüência da legalização da propriedade. Uma proporção igualmente baixa de produtores (6,5%) foi beneficiada com assistência técnica, a partir da obtenção do título de proprietário legal. Em várias situações os produtores participavam normalmente da política de crédito rural, utilizando documentos anteriores. Não foram apontados outros benefícios conseqüentes da regularização da terra, a não ser raras ocorrências de aumento da área plantada e construção de benfeitorias.

A análise desses resultados permite uma consideração fundamental. Afirma-se a tendência de que o problema fundiário para os pequenos produtores do MG-II não se resume na condição de ilegitimidade da terra, visto que a sua regularização não provocou uma integração generalizada aos serviços de apoio à produção. Embora, deva-se levar em consideração, por outro lado, que instrumentos governamentais, como crédito rural, assistência técnica, comercialização, pesquisa agropecuária, entre outros, definidos como elementos fundamentais da modernização das pequenas unidades produtivas, não têm conseguido, por motivos não analisados aqui, uma participação efetiva e sistemática dos pequenos produtores. Avaliações específicas dessas políticas, mostram a impossibilidade de alcance de seus objetivos, pela permanência de obstáculos estruturais externos às suas propostas, mas inerentes à pequena produção, e que se situam na forma insuficiente e precária com que ela se apropria dos recursos produtivos (Universidade Federal de Viçosa, 1983).

Reforça-se assim a consideração de que os efeitos do Projeto Legitimação de Terras e a percepção do limite de suas ações para possibilitar incrementos significativos na produção, produtividade e renda só podem ser avaliados a partir do reconhecimento do próprio limite de ação do Programa. A estratégia de desenvolvimento planejada e executada através da oferta de serviços capazes de proporcionar melhores condições de vida para os pequenos produtores encontra barreiras na forma com que eles se apropriam dos recursos de produção, o que, em última análise, determina seus limites de ação.

CONCLUSÕES

O ponto central deste estudo foi investigar e analisar a questão da suficiência dos recursos produtivos para a pequena produção de áreas selecionadas do MG-II com ênfase na questão fundiária, com a perspectiva de avaliar os efeitos e limites da política de regularização fundiária implementada pelo Governo estadual.

Diagnosticou-se a evolução concentracionista da posse e uso da terra que vem determinando o tamanho cada vez menor da parcela produtiva destinada ao pequeno produtor e forçando a reprodução da pequena produção em condições cada vez mais debilitadas.

Além de condicionarem o desenvolvimento das forças produtivas da pequena produção, essas distorções reforçam a tendência do trânsito da força de trabalho familiar para relações como a parceria, o arrendamento e a proletarização. O efeito mais marcante é o contínuo e acelerado deslocamento de produtores rurais para outras regiões e para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida e trabalho, o que tem agravado o desemprego e a marginalidade social.

No entanto, o problema fundiário isoladamente não define nem esgota a problemática da pequena produção, embora esteja em suas raízes, e só a partir dele será possível propor alternativas de solução.

A literatura mais recente e específica sobre o assunto tem enfatizado as várias dimensões dessa questão e indicado alguns rumos no sentido de encaminhar propostas.

Se algo pode ser respondido de imediato sobre estas perguntas é de que não há solução simples nem direta, como aliás, a própria história tem demonstrado. Em tese, a principal dificuldade reside na interpretação do que seja a sociedade para a qual se requer que a propriedade exerça sua função. Há os que enfocam o problema do ponto de vista do produtor de baixa renda e acreditam que a situação fundiária deva ser atacada de modo que promova esse grupo (Veiga, 1983).

Se a questão da terra (estrutura e posse atual) é determinante na problemática camponesa, como será possível resolver o problema da geração e difusão tecnológica a partir da própria economia camponesa, se esse problema continua a ser colocado entre parênteses, como se não existisse? A reestruturação fundiária consistirá no estabelecimento, não somente em nível jurídico, mas real e histórico, de mecanismos e instrumento de acesso preferencial à terra para as distintas frações do campesinato, de acordo com suas características próprias (Pinto, 1983).

Em outras palavras, as possibilidades concretas de internalizar ganhos por parte dos camponeses dependem tanto de sua própria organização e capacidade de luta como das 'dotações prévias' de que dispõem, que podem ser resumidas no acesso aos meios de produção, fundamentalmente à terra, na condição de proprietário (Silva, 1983).

Os resultados deste trabalho reforçam essas evidências e mostram que a política de regularização fundiária do MG-II consiste numa ação limitada. Os dados obtidos com a pesquisa e os depoimentos dos produtores sobre vários aspectos em torno da questão fundiária apresentam evidências de que a luta se caracteriza pelo acesso à terra em termos quantitativos e qualitativos e às condições de trabalho, indo além da simples regulamentação de situações existentes. Portanto, os limites de ação do projeto são os próprios limites de ação do Programa.

De fato, o principal confronto dos PDRI's como instrumentos de mudança na problemática da pequena produção situa-se nas formas de apropriação dos recursos produtivos que determinam relações sociais de produção limitadas para os objetivos que o Programa propõe como parte do desenvolvimento capitalista. A própria expansão das forças produtivas do capitalismo periférico e dependente com as suas contradições deixa claro que o papel do Estado e seus limites de ação estão condi-

cionados a outros interesses que não os inerentes à classe dos pequenos produtores, por mais prementes que se mostrem suas condições de existência.

REFERÊNCIAS

- FIGUEIREDO, V. de M. Dois momentos de iniciativa governamental em relação à questão fundiária. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 22, Salvador, 1984. Anais... Brasília, 1984. p. 63-85.
- . A questão agrária e a 'estratégia governamental'. R. Inf. leg., 19(75):310, jul./set., 1982.
- FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DE SÃO PAULO, São Paulo. Caracterização sócio-econômica da região do Vale do Jequitinhonha. São Paulo, 1984. 85p. Relatório de pesquisa, 2. (não publicado).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Belo Horizonte, MG. Programa estadual de promoção de pequenos produtores rurais de Minas Gerais: MG-II. Belo Horizonte, 1980. 40p. (Anexo 13.3.4.).
- KISH, L. Survey sampling. New York, J. Wiley & Sons, 1965. 643p.
- MÜLLER, G. Estado e classes sociais na agricultura. R. Est. econ., São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, USP, 12(2):81-94, ago. 1982.
- PEREIRA, L. C. B. Despesas do Estado, repartição e valor. R. Econ. pol., São Paulo, p. 5-29, jul./set. 1982.
- PINTO, J. B. G. Tecnologia e produção no desenvolvimento rural. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 1981. (Doc. A-9).
- SILVA, J. F. G. da et alii. Tecnologia e campesinato. R. Econ. pol., 3(4):21-56, out./dez. 1983.
- VEIGA, A. A questão fundiária em áreas de ocupação antiga. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 21, Brasília, 1983. p. 21-51.
- VIÇOSA. Universidade Federal, Viçosa, MG. Programa estadual de promoção de pequenos produtores rurais de Minas Gerais: MG-II. Anais... Viçosa, 1983. 118p. v. 1. Terceiro relatório de avaliação.