

A Reforma Agrária e a desconcentração de terra, de renda e de população

Arlete Maria Feijó Salcides*

Eloy Alves Filho**

Resumo

O artigo apresenta dados de um estudo que objetivou investigar como o Programa de Reforma Agrária implementado em Minas Gerais tem contribuído para qualificar as condições de vida dos assentados e fortalecer seu desejo de permanência no espaço rural. Os dados foram coletados através de questionários e entrevistas. A pesquisa envolveu titulares de lotes residentes em sete projetos de assentamentos situados em quatro diferentes regiões do estado. Embora os assentados ressaltem a falta de infraestrutura e a descontinuidade dos programas de assistência técnica, a maioria está satisfeita com os diversos benefícios que o Programa lhes garantiu.

Palavras-chave: Reforma Agrária; políticas públicas; assentamentos rurais.

Abstract

This article presents data of a study aimed at investigating how the Land Reform Program implemented in Minas Gerais has contributed to enhance the quality of life of settlers and strengthen their desire to remain in the rural area. The data were collected through questionnaires and interviews. The research work involved land holders who live in seven settlement projects, in four different regions of the state. Although the settlers pointed out the lack of infrastructure and the discontinuity of technical assistance programs, most of them are satisfied with the benefits provided by the Program.

Keywords: Land Reform; public policies; rural settlements.

* Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Federal Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente dos Cursos de Pedagogia e Letras da Universidade Federal do Pampa/ Campus Jaguarão.

** Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP). Estágio de Pós-Doutorado no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra/ Portugal. Docente e Pesquisador vinculado ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa – UFV/ MG.

1. Introdução

No processo de implementação do II Plano Nacional de Reforma Agrária, em vigor desde novembro de 2003 e formulado como uma tentativa para minimizar inúmeros problemas e demandas apresentados pelos movimentos sociais do campo, ressalta-se a expectativa que a sociedade brasileira tem em relação ao cumprimento das promessas de redimensionamento e implementação de ações capazes de garantir a inclusão dos trabalhadores rurais na construção de um novo projeto de sociedade – conforme é possível conferir no discurso oficial: *“De maneira nenhuma iremos reproduzir um modelo de abandono e exclusão dos assentamentos. Queremos que os assentamentos sejam espaços produtivos e de qualidade de vida, dentro de uma visão de desenvolvimento sustentável e territorial.”*

Em tal contexto, urgem estudos voltados ao acompanhamento e à avaliação das novas ações do Programa Nacional de Reforma Agrária, como forma de oferecer à sociedade brasileira e à comunidade acadêmica respostas que evidenciem o alcance dos ideais previstos.

Nessa perspectiva, o presente artigo ambiciona oferecer elementos que possam contribuir à avaliação de limites e possibilidades na implementação de políticas públicas, como o Programa Nacional de Reforma Agrária, que favoreçam a desconcentração não só da terra, mas, especialmente, de renda e de população.

Partimos do pressuposto que qualquer política pública envolve mais do que uma decisão política, ou seja, requer diversas ações, estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Sob esse enfoque, para além do que se pretenda com políticas públicas de caráter compensatório – ou seja, aquelas recomendadas para situações emergenciais, de risco ou de superação de legados históricos específicos –, buscamos abordar a Reforma Agrária como uma política pública de interesse social que visa beneficiar, de forma diversificada, os que possuem necessidades diferenciadas, no sentido de propiciar as condições

para superação das desigualdades, sendo que, aos poucos, essa “vantagem” em benefício de grupos sociais identificados deva perder vigência, para se converter numa política pública igualitária.

Convive-se, é verdade, com um “estado permanente” de tensão e conflitos em torno do tema da Reforma Agrária. As questões relacionadas à histórica luta pela inclusão econômica e social, através do acesso aos meios de trabalho e de vida, revelam contradições que despertam a consciência social sobre a injustiça da distribuição e uso da terra, bem como estimulam a organização de movimentos sociais do campo, voltados a resistir de forma organizada às pressões dos proprietários latifundiários e, ao mesmo tempo, pressionando o governo para a execução de políticas de assentamentos.

Reconhece-se, também, que foi a partir da visibilidade dada pela emergência dessas lutas que a questão agrária brasileira passou a ser analisada como complexa, produtora de diferenças e de desigualdades sociais tão ou mais expressivas quanto as da sociedade geral.

Compreendemos, nessa direção, que a Reforma Agrária constitui uma resposta governamental estratégica, em forma de política pública, que produz, ou deveria produzir, forte impacto social, sem que isso diminua os argumentos em favor de tal política ser, ainda, viabilizadora de impactos econômicos, decorrentes do aumento da produção e de inclusão de parcelas da população no circuito do mercado de produtores e de consumidores.

A corrente definição de políticas públicas como um conjunto de objetivos que informam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução, parece pertinente e útil para que abordemos os Planos Nacionais de Reforma Agrária como duas amplas políticas públicas.

Diferentemente de um conjunto de estudos empreendidos no Brasil desde a década de 1970, tais como de Silva (1971), Pessoa (1986), Stédile (1994) e Schmidt (1998), os quais têm buscado enfatizar tanto a análise das estruturas e instituições como a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, intentamos realizar um estudo interessado tanto em trazer à tona a gênese e o percurso dessa política, ressaltando os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores, como

elementos que contribuam para ampliar a compreensão que se tem sobre os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores, os instrumentos de ação e as estratégias políticas adotadas.

Nesse caso, para as finalidades deste estudo, ganham relevância as contribuições organizadas em torno do modelo sugerido pela corrente conhecida como “policy arena”, originalmente introduzida no debate científico por Lowi (1972), ou seja, interessa verificar em que medida e de que modo as reações e as expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação, uma vez que se acredita que os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas se tornam decisivos para a configuração do processo político.

No âmbito de diversas áreas da política, o modelo de análise inscrito no campo da *policy arena* propõe que as políticas públicas possam ser compreendidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

Para os interesses e finalidades da discussão que trazemos para este espaço, consideraremos o caráter redistributivo do Programa de Reforma Agrária em vigor no Brasil, uma vez que as ações implementadas se caracterizam, sobretudo, por um esforço de reorientação na aplicação de recursos financeiros em benefício de certas parcelas da sociedade em detrimento de outras, o que, certamente, produz complexos conflitos entre diferentes grupos sociais, tal como analisa Windhoff-Héritier (1987).

Como é possível observar no Brasil, a exemplo do que ocorre em outros países, ainda segundo o mesmo autor, a mídia e outras formas de comunicação públicas e sociais vêm contribuindo para que as ações relacionadas ao Programa Nacional de Reforma Agrária ganhem relevância e se transformem em um problema político de âmbito e interesses nacionais, pois ainda são escassas as iniciativas de apoio à divulgação de resultados de estudos científicos, o que nos desafia a aproveitar, da melhor forma possível, espaços como este, para trazer conhecimentos que tanto problematizem como fortaleçam as bases em que se formula e constrói a opinião pública sobre esse importante tema.

Estimulados por esse ideal, consideramos a pertinência de recuperar alguns aspectos da histórica luta em favor da Reforma Agrária no Brasil, antes de nos determos na apresentação dos achados da pesquisa, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), intitulada “Legitimação de saberes dos trabalhadores rurais e sustentabilidade dos assentamentos de Minas Gerais”.

2. Reflexões preliminares

Deve-se reconhecer que na fase de elaboração de qualquer tipo de programa, independente de seu âmbito de abrangência, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Geralmente, tais decisões resultam de processos de conflito e de acordos que envolveram, pelo menos, os atores mais influentes na política, na administração e no campo social, e são frutos de compromissos negociados, antecipadamente, entre os atores políticos mais relevantes.

Outra estratégia recorrente entre os responsáveis pela elaboração de políticas públicas é tomar como referência dados disponibilizados a partir de trabalhos de avaliação e de críticas formuladas por *experts* encarregados de verificar a maior ou a menor eficácia de ações precedentes àquelas que se ambicionam propor.

Na maioria dos casos, trata-se de medidas inscritas, tal como analisa Windhoff-Héritier (1987), na lógica de atender aos princípios preconizados pelos modelos de *policy analysis*, ou melhor, de verificar a abrangência e o grau de profundidade de impactos projetados na fase de formulação de certas políticas públicas através da adoção de procedimentos relativos a duas formas de abordagem da realidade social.

Na primeira abordagem, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos, e se busca examinar até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais “déficits de implementação”.

Na segunda abordagem, a análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e para a atuação dos atores envolvidos.

A avaliação ou o controle de impacto pode, no caso dos objetivos do programa terem sido alcançados, levar à suspensão, ao fim do ciclo político ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, isto é, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior, como parece ser o caso para que governo brasileiro, no final de 2003, anunciasse um novo Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

As principais críticas às ações implementadas até então, no âmbito do Programa de Reforma Agrária levado a termo pelos governos federais anteriores, apontaram que o assentamento das famílias foi marcado pela ausência de políticas de garantia de infra-estrutura básica e de assistência técnica, pela desvinculação dos assentamentos de projetos produtivos e pela secundarização de segmentos sociais igualmente presentes e demandantes de ações no meio rural, que geraram um enorme passivo.

Se o primeiro PNRA, datado de 1985, visava dar, tal como analisa Sousa (1994), efetiva aplicação aos dispositivos do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) no que diz respeito à melhor distribuição da terra, fixando metas e prazos e buscando dar viabilidade prática ao processo de Reforma Agrária, além de indicar como programas complementares ao processo de Reforma Agrária a regularização fundiária, a colonização e a tributação da terra, o segundo PNRA nasce com a intenção de, para além de garantir o assentamento massivo de famílias de trabalhadores, “tornar o meio rural, definitivamente, um espaço de paz, produção e justiça social”, através, entre outras ações, da recuperação dos assentamentos já existentes, uma vez que das mais de 500 mil famílias assentadas entre 1995 e 2002, 90% não têm abastecimento de água, 80% não possuem energia elétrica e acesso a estradas e 53% não receberam qualquer tipo de assistência técnica.

Nesse sentido, a desconcentração da terra resultaria na multiplicação de produtores, no aumento da oferta de produtos agrícolas, do consumo e da circulação de riquezas no comércio local e regional, entre outras vantagens, garantindo tanto a permanência das famílias no campo como

uma melhor distribuição de renda, condições essenciais à promoção da justiça social ambicionada, ou melhor, à consolidação da pretendida síntese entre política pública e política social, uma sendo a outra e vice-versa.

3. O caso de Minas Gerais

Passados cinco anos da data de início da implementação de ações formuladas no âmbito do novo PNRA, consideramos a pertinência de realizar um estudo orientado na direção de contribuir para ampliar os conhecimentos que se têm sobre as atuais condições de vida dos assentados da Reforma Agrária em Minas Gerais, na perspectiva de responder, entre outras, à seguinte questão: Como o Programa de Reforma Agrária pode contribuir para conter o êxodo rural, favorecer uma distribuição mais justa de renda entre a população rural mineira e, também, funcionar como estratégia de democratização de acesso e posse de terras?

Preliminarmente, o caminho investigativo percorrido na pesquisa intitulada “Legitimação de saberes dos trabalhadores rurais e sustentabilidade dos assentamentos de Minas Gerais”, concluída em 2007, orientou-se, conforme sugere Hespanha (2003a, 2003b), na direção de adotar estratégias teórico-metodológicas que permitisse contemplar e compreender o entrelaçamento de quatro problemas indissociáveis: descentralização, políticas públicas, cidadania e participação.

Sem esquecer que “cada caso é um caso”, conforme adverte Fonseca (1999), cada assentamento rural investigado constitui um estudo de caso, nos termos propostos por Becker (1994) e Martins (2003), que serviram de base para um estudo comparativo.

Na etapa de trabalho de campo, na qual foram aplicados questionários e realizadas diversas entrevistas, participaram de cada estudo de caso um percentual representativo da população residente em cada assentamento, no mínimo 15% nos projetos com maior número de famílias e 20% nos menores.

Os participantes dos estudos de caso são residentes em sete assentamentos rurais implementados há, pelo menos, cinco anos, representativos de quatro diferentes regiões do estado de Minas Gerais. Na região do Triângulo Mineiro, no município de Uberlândia, foram selecionados o Projeto de Assentamento Rio das Pedras, criado em 1998, com oitenta e sete famílias; o Projeto de Assentamento Nova Palma, criado em 1999, com quinze famílias; e, ainda, o Projeto de Assentamento Zumbi dos Palmares, criado em 1999, com vinte e duas famílias. Na região Oeste, no Município de Várzea da Palma, selecionou-se o Projeto de Assentamento Correntes, criado em 2000, com duzentas e cinquenta famílias; no município de Pirapora, o Projeto de Assentamento Paco Paco, também criado em 2000, com quarenta e duas famílias. Na Região Centro, no município de Betim, o Projeto de Assentamento Dom Orione, criado em 1997, com trinta e nove famílias. Na Região da Mata, no município de Mariana, foi selecionado o Projeto de Assentamento Cafundão, criado em 1994, com doze famílias.

Na perspectiva de verificar se o Programa Nacional de Reforma Agrária tem contribuído para conter o êxodo rural, coletamos dados na direção de conhecer os índices de evasão e desistências dos lotes e o grau de satisfação dos assentados com a Reforma Agrária.

Buscamos, também, caracterizar aspectos que possibilitassem verificar como o Programa Nacional de Reforma Agrária tem contribuído para uma distribuição mais justa de renda entre a população brasileira. Para tanto, questionamos os assentados mineiros sobre o valor e a procedência de sua renda mensal, sua participação em políticas de comercialização e as condições e as formas de venda de sua produção.

Objetivando investigar se o Programa Nacional de Reforma Agrária vem constituindo-se como uma eficiente estratégia de democratização de acesso e posse de terras, descremos os procedimentos adotados pelo INCRA nas etapas de cadastramento e seleção de beneficiários, bem como levantamos dados a respeito das áreas dos lotes e do período de inserção dos trabalhadores no Programa.

Apresentamos, no que segue, os principais achados da pesquisa.

3.1. O Programa de Reforma Agrária tem contribuído para conter o êxodo rural?

O estudo possibilitou verificar índices significativos de evasão e de desistências dos lotes localizados nos projetos de assentamentos investigados.

Verificou-se que os Projetos de Assentamentos (doravante PA) Dom Orione e Correntes são os que possuem os menores índices de evasão, 5,13% e 14,29% respectivamente, consequência de serem assentamentos mais organizados. O PA Dom Orione é próximo à cidade e o PA Correntes recebe um suporte maior da prefeitura municipal de Várzea da Palma.

Muitas são as razões que podem contribuir para ampliar a compreensão sobre a existência de tais fenômenos. Algumas delas, certamente, devem estar relacionadas ao maior ou menor grau de satisfação dos assentados com o Programa Nacional de Reforma Agrária implementado em Minas Gerais.

Chama a atenção que, embora os assentados reconheçam o abandono por parte das autoridades governamentais na superação de dificuldades de produção, eles avaliam o Programa de Reforma Agrária vigente com uma possibilidade de melhoria de suas condições de vida, se comparadas àquelas em que viviam antes de se tornarem beneficiários do Programa.

Conforme dados da pesquisa, mais de 80% dos assentados responderam que a Reforma Agrária é boa ou ótima o que mostra a grande aceitação e a importância de políticas desse cunho. Apenas 11,71% responderam que a Reforma Agrária é regular, e 7,21% alegam que ela é ruim e se mostram insatisfeitos com o programa.

Mesmo com várias carências, entre elas a falta de estrutura de programas de assistência técnica, o trabalhador rural se vê muito feliz e satisfeito com outros benefícios que a Reforma Agrária propicia, principalmente no que se refere ao acesso à terra e à habitação.

Verifica-se que essa satisfação se dá por uma série de benefícios. entre os entrevistados, 48,65% ressaltaram que a posse de terra para

produzir é o ponto mais positivo da Reforma Agrária; 4,50% consideram importante ter sua própria casa; 14,41% dão importância tanto à terra quanto à casa própria; 7,21% disseram que o ponto mais importante para a satisfação do assentado com a Reforma Agrária é a melhora da qualidade de vida, e 2,71% responderam que tanto a casa, quanto a terra e o melhoramento da qualidade de vida devem ser levados em conta. Existe também uma pequena parte dos assentados que consideram importante possuir energia elétrica, 3,60%.

Outros 10,81% dão importância a outros motivos, como, por exemplo, segurança, tranquilidade e poder de compra. Já 8,11% responderam que a Reforma Agrária não tem ponto positivo e se mostram insatisfeitos.

Porém, os dados também revelaram causas de sua insatisfação em relações às ações que vêm sendo implementadas no âmbito do Programa.

Questionados sobre os pontos negativos da Reforma Agrária, 31,53% dos assentados se dizem insatisfeitos pela falta de infra-estrutura tanto para atender suas necessidades cotidianas de vida como para garantir melhores condições de produção. Já 20,72% responderam que o ponto negativo da Reforma Agrária é a falta de créditos, 9,91% destacaram a falta de assistência como principal problema, e 4,50% apontaram a falta de créditos e de assistência técnica. 18,02% responderam que o ponto negativo da Reforma Agrária são outros problemas como falta de segurança, desunião dos assentados, drogas e etc., enquanto 15,32% responderam que a Reforma Agrária não possui pontos negativos.

3.2. Como o Programa de Reforma Agrária pode contribuir para uma distribuição de renda mais justa entre a população brasileira?

Considerando que um dos principais objetivos do Programa Nacional de Reforma Agrária seja contribuir para uma distribuição de renda mais justa entre a população brasileira, buscou-se conhecer o grau de satisfação dos assentados em relação à renda obtida através da comercialização da produção.

Conforme se pode identificar, a maioria dos assentados contabiliza uma receita mensal que varia entre um e três salários mínimos, decorrente de seu trabalho no lote. Ao analisar se o assentado possui sustentabilidade em sua terra e com seu trabalho, verifica-se que quase 50% dos assentados adquirem pelo menos um salário mínimo mensal independente de seus produtos e criações serem comercializados ou consumidos. Os informantes referiram que essa renda é obtida através de atividades informais, tais como, por exemplo, venda de artesanato ou trabalho na construção civil. Outros 20% auferem de três a cinco salários mínimos ao mês. Cerca de 17,14% dos entrevistados responderam que possuem de cinco a oito salários e 2,86% recebem acima de oito salários mínimos. Apenas 11,43% dos trabalhadores possuem receita inferior a um salário mínimo e se encontram em precárias condições de vida. Os informantes referiram que essa renda é obtida através de atividades informais, tais como a venda de artesanato ou trabalho na construção civil.

Considerando a baixa renda média do trabalhador brasileiro e, tendo em vista que o assentado ao ingressar no programa era, praticamente, desprovido de qualquer renda, ao conseguir auferir cerca de três salários mínimos mensais, faixa salarial em que se concentra a grande maioria, pode-se dizer que a Reforma Agrária ofereceu a estas famílias a oportunidade de gerar emprego e renda a seus sujeitos. Cabe ressaltar que, no quesito renda, não foi possível calcular, por insuficiência de dados, uma vez que os assentados não fazem uma contabilidade de suas atividades, o custo de produção real.

Questionados sobre a necessidade de contar com recursos provenientes de outras fontes a fim de garantir a sobrevivência da família e a sustentabilidade da propriedade rural, verificou-se que 20% das famílias não possuem outros tipos de renda fora da produção no lote, enquanto 46,36% recebem até um salário mínimo. Cerca de 23,64% recebem de um a três salários e 5,45% auferem de três a cinco salários. Apenas 1,82% das famílias questionadas recebem mais de cinco salários com outros tipos de renda. Os informantes referiram que essa renda é obtida através de

atividades informais, como a venda de artesanato ou trabalho na construção civil.

Aqui cabe referir os atuais estudos sobre o tema da pluriatividade que trazem consigo uma importante reflexão acerca do modelo produtivista e, conforme analisa Schneider (1999), expressa a transformação econômica no mundo do trabalho, ou melhor, expressa no meio rural as transformações societárias, culturais e econômicas. Na atualidade, ressalta-se a importância desse tema nos debates acerca de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento rural desejado.

Conforme analisa Schneider (1999), o desenvolvimento rural é um processo que estimula mudanças sociais e econômicas no meio rural. Mudanças essas que se refletem na adoção de novas estratégias no manejo de recursos naturais, na melhoria de renda e da qualidade de vida e bem-estar da população que vive e trabalha no campo. Assim, não há, sob a perspectiva do mesmo autor, um único caminho para se pensar o desenvolvimento rural e, nesses termos, as estratégias individuais e coletivas devem considerar o papel da agricultura, os empregos não agrícolas e as migrações.

O mesmo autor apresenta uma contribuição importante para discussão, pois oferece uma rica análise sobre como as estratégias de emprego e renda estão transformando as estruturas ocupacionais no meio rural brasileiro. Sua pesquisa revela o papel significativo da pluriatividade na reprodução social das famílias rurais do Sul do Brasil. Segundo afirma Schneider (1999), a pluriatividade tem contribuído para a construção de novas identidades sócio-culturais nas regiões onde predomina a agricultura familiar e, dessa forma, redefine o significado da ruralidade.

Sob esse enfoque, a pluriatividade pode ser entendida como uma característica típica dos processos de desenvolvimento e integração dos agricultores familiares à divisão social do trabalho que passa a ocorrer não mais exclusivamente, através de sua inserção nos circuitos mercantis via processos de produção agropecuários ou em atividades essencialmente

agrícolas. Nesses termos, tende a desenvolver-se como uma característica ou uma estratégia de reprodução das famílias de agricultores que residem em áreas rurais situadas em contextos onde sua articulação com o mercado se dá através de atividades não agrícolas ou para agrícolas, produzindo uma quebra na ideia de unicidade, ou seja, na ideia que defende a manutenção de uma única fonte de renda no âmbito da agricultura familiar.

Nessa perspectiva, torna-se um equívoco pensar que a pluriatividade seja apenas possível em áreas não agrícolas ou ainda, que só possa ocorrer na forma da agroindústria familiar. Seu papel é fundamental tanto na geração de empregos e elevação da renda no meio rural, como na redução de migrações (especialmente de jovens), na promoção de mudanças nas relações de poder e gênero, e, ainda, no apoio à multifuncionalidade das áreas rurais.

Considerando-se que um dos maiores objetivos das estratégias de promoção do desenvolvimento rural é o combate à pobreza, urge que as instâncias governamentais responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas voltadas a essa finalidade revisem a tradicional e pouco eficaz concepção de que o uso da terra deva ser justificado apenas através de atividades essencialmente agrícolas.

No âmbito do Programa de Reforma Agrária em vigor, ressalta-se que a criação e a implementação de políticas de apoio à comercialização tem contribuído para a sustentabilidade das propriedades rurais. A maioria dos trabalhadores rurais investigados tem se beneficiado desse tipo de políticas, ou seja, 85,45% têm comercializado a sua produção, apesar das dificuldades enfrentadas. Apenas 14,55% dos assentados não participam de políticas de comercialização, seja por não dispor de excedente ou por comercializar pessoalmente e de maneira informal.

O estudo também pode mostrar as condições mais comuns na venda da produção. Entre os assentados que têm participado de políticas econômicas relacionadas à comercialização, 61,23% vendem seus produtos à vista 30,61% vendem a prazo; 5,10% vendem à vista e a prazo, e 3,06% trocam seus produtos por outros bens. Portanto, a maioria dos participantes

vende seus produtos à vista, por segurança, de forma a evitar prejuízos, uma vez que o volume comercializado é pequeno e não impõe a necessidade de parcelamento.

Faz-se relevante, também, analisar as formas mais recorrentes de comercialização da produção adotadas pelos assentados da Reforma Agrária mineira, uma vez que essas revelam a forte presença de atravessadores nesses processos. Quanto aos canais de comercialização mais utilizados para a venda da produção, 51,02% informaram contar com a mediação de atravessadores; 31,63% vendem individualmente passando de casa em casa, e 12,25% vendem em feiras; 3,06% são camelôs ou comerciantes. Outros 1,02% vendem para atravessadores e na feira, e 1,02% vendem para atravessadores e de casa em casa.

A despeito de a organização social entre os assentados ser maior em relação aos agricultores familiares independentes, uma considerável parte deles receberem uma assistência técnica diferenciada, mais participativa, de todos serem membros de uma associação ou cooperativa, o principal meio de comercialização utilizado ainda é via atravessadores, o que sempre implica em perda de rentabilidade, pois parte do lucro fica com esse tipo de comerciante.

Podemos referir, ainda, que as condições das estradas usadas para escoamento da produção interfere negativamente nas práticas adotadas para comercialização da produção. O estudo possibilitou verificar que apenas 5,45% das estradas estão em ótimo estado de conservação, e que 43,64% se apresentam em bom estado. Outros 33,64% estão em condições regulares, refletindo que o acesso aos assentamentos em relação ao padrão das estradas rurais brasileiras está bem acima da média. Durante a pesquisa de campo, que não ocorreu em período chuvoso, os acessos a todos os projetos de assentamentos estavam em boas condições de tráfego.

No entanto, vale a pena ressaltar que as estradas internas, as de acesso aos lotes, não eram tão boas como as vias de acesso principal, que recebiam manutenção com maior frequência. Regra geral, as prefeituras

atendiam aos agricultores satisfatoriamente no que se refere às estradas, especialmente às principais, deixando a desejar em alguns casos as vicinais de acesso direto a cada propriedade. Por outro lado, cerca de 17,27% das estradas apresentavam-se, na avaliação dos entrevistados, em condições precárias de uso.

3.3. Reforma Agrária como estratégia de democratização de acesso e posse de terras

Para uma grande parte da população brasileira a oportunidade de produzir depende de uma oportunidade de acesso à terra, obtida através de ações decorrentes do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Nesses termos, mesmo que se tenha registro, nas últimas duas décadas, de um forte movimento pela redemocratização, conforme a robusta análise de Santos (2002), reivindicando mais espaços e direitos na construção de uma nova sociedade e em busca de emancipação, a situação no campo brasileiro ainda é tema para estudos e busca de alternativas para a reversão de um quadro que revela necessidades de mudanças.

Conforme pode ser verificado, existe uma grande variação em relação ao tamanho do lote, dada a diversidade de aptidão agrícola apresentada pelo estado de Minas Gerais. Verifica-se que 26,13% possuem até 10há; 24,32% possuem de 10 a 20 ha; 15,32% possuem de 20 a 30 ha e 29,73% possuem de 30 a 40 ha. Apenas 4,50% possuem acima de 50 ha. A média do tamanho dos lotes no Estado de Minas Gerais é em torno de 20 hectares.

Quanto ao tempo de propriedade do lote, a grande maioria dos assentados (58,56%) se encontra nos lotes entre cinco e 10 anos. Apenas 0,90% residem há menos de um ano, e 34,23% residem de um a cinco anos. Outros 6,31% são proprietários do lote há mais de 10 anos. Essa distribuição está diretamente relacionada ao ano de criação do assentamento. Conforme já mencionado, os projetos selecionados não são recentes, por isso os

beneficiários já estão nos lotes há mais tempo. Aqueles 0,90% que ingressaram na Reforma Agrária há menos de um ano refere-se aos que substituíram antigos proprietários em seus respectivos lotes, o fenômeno denominado troca de lotes.

Questionados sobre as formas adotadas para pagamento de seus lotes, verificou-se que uma minoria de assentados os adquire por meio de compra, ou seja, apenas 13,51%. Desses 4,50% compraram à vista; 3,60% compraram a prazo e 5,41% compraram de uma outra forma. Essa questão de compra ou troca de lotes nos projetos de assentamentos é uma realidade concreta que deve ser analisada e encarada de forma objetiva. Sabe-se que, em geral, a rotatividade entre os beneficiários da Reforma Agrária gira em torno de 20%, portanto, a troca de lote nos assentamentos pesquisados está abaixo da média nacional.

4. Considerações Finais

Acredita-se que para a efetivação de uma política pública redistributiva e emancipatória que possa alterar as relações de poder é fundamental a organização e a participação da sociedade civil. A Reforma Agrária tem avançado no que diz respeito à elaboração do aparato legal que permite a sua viabilização, a garantia de capacitação técnica dos órgãos responsáveis por sua implementação, mas é, sem dúvidas, muito mais uma resposta à organização e à pressão dos movimentos sociais que uma expressão do reconhecimento de seu dever traduzido na política governamental.

Assim, se concordarmos que estamos vivendo uma “nova democracia”, tal como sugere Santos (2002), e se acreditarmos que novas formas de emancipação são possíveis, podemos dizer que temos hoje, uma sociedade-providência transfigurada, que sem dispensar o Estado das prestações sociais às quais o obriga a reivindicação da cidadania social, sabe abrir caminhos próprios de emancipação. Nesse contexto, os grupos de interesses se organizam e formam movimentos sociais

que tomam para si a missão pública da cidadania como prioridade do serviço à comunidade e à solidariedade, resistindo contra a histórica redução de tal cidadania a um conjunto de direitos eventuais que transforma o cidadão num expectador passivo do jogo e do círculo político que em volta dele se desenrola.

Conforme analisa Navarro (2002), o longo e contínuo processo de exclusão social levou diversos segmentos da sociedade, especialmente nas últimas décadas, a se organizar e reivindicar mudanças na estrutura fundiária do país, se tornando uma das mais fortes organizações sociais do Brasil, sensibilizando a sociedade, contribuindo para alterações na legislação e, até mesmo, se constituindo em símbolo de luta enérgica, porém pacífica, por um objetivo justo e reconhecidamente legítimo.

Nesse cenário, a sociedade civil organizada tem demonstrado, conforme analisa Gonçalo (2001), que deseja redefinir o papel do Estado, sem, contudo, reduzi-lo ao mínimo como prega o neoliberalismo e, sim, buscando meios de fortalecê-lo para viabilizar a concretização de seus interesses perante os desequilíbrios sociais, as transformações e os grandes desafios para a obtenção da almejada terra que, sob esse enfoque, é entendida não como reserva de valor, mas como um bem natural, público no sentido de beneficiar a todos que sobre ela sobrevivem e, ainda, como um meio de subsistência que deve, sobretudo, ser preservado.

As informações fornecidas pelos assentados participantes do estudo possibilitam afirmar que, no que tange as contribuições do Programa de Reforma Agrária para a manutenção dos trabalhadores no campo, se por um lado, mais de 80% dos assentados avaliam positivamente as ações implementadas, por outro, se verificam índices de evasão ou de desistência dos lotes que variam entre 13% e 42,86%, fenômenos que talvez se expliquem, entre outras razões, pelos aspectos negativos do Programa, tais como a falta de créditos e da infra-estrutura necessária ao atendimento de demandas da vida cotidiana, como lazer, e da produção.

Embora se reconheça que o Programa de Reforma Agrária favoreça a inclusão de um contingente significativo da população com nenhuma ou com baixíssimo nível de escolaridade no mercado de trabalho, a oportunidade de acesso às escolas de Ensino Fundamental e Médio podem representar, no futuro, o fator que possibilitará para que muitos jovens venham a deixar o campo em busca de melhores condições de vida e emprego nas cidades.

Os dados da pesquisa revelaram, também, que o acesso a terra e aos meios de produção tem garantido às famílias dos beneficiários, pelo menos, uma renda mensal que varia, na maioria dos casos, de um a três salários mínimos. Considera-se que, conforme informaram os assentados, a sua participação em políticas de comercialização possa contribuir para sua inserção na cadeia produtiva, embora valha a pena ressaltar que a grande maioria dispõe de outras fontes de renda e ainda depende da mediação de atravessadores para a venda de sua produção.

Analisando os procedimentos adotados pelo INCRA tanto para a aquisição de terras improdutivas, para o cadastramento e seleção dos beneficiários do Programa como para agilização da concessão de títulos de propriedade e para a garantia de baixo preço e parcelamento para a compra da terra, é possível considerar que a Reforma Agrária tem contribuído para a desconcentração de terras e para a fixação do homem no campo, reduzindo, assim, processos migratórios de significativos contingentes de trabalhadores rurais mineiros para os centros urbanos.

Uma vez que cada beneficiário da Reforma Agrária passa a atuar como agricultor familiar, gerando emprego para cerca de quatro membros da família, além de produzir o seu sustento, passa, também, a gerar renda que, de certa forma, está sendo distribuída entre aqueles que, antes, eram excluídos do processo produtivo.

Retomando as principais finalidades que justificaram nosso estudo, acreditamos que a divulgação do conhecimento produzido entre representantes da comunidade acadêmica e científica, da sociedade e demais instituições interessadas no sucesso do Programa de Reforma

Agrária no cumprimento de seu objetivo de se constituir como estratégia de promoção de justiça social, pode contribuir para qualificar os atuais debates sobre o tema.

Estima-se que o destaque dos acertos e, também, os limites que ainda precisam ser superados, na perspectiva dos próprios beneficiários do Programa, venha a repercutir na reformulação de ações indispensáveis na direção de construção de um novo mundo rural, no qual estejam garantidas a paz, a produção e melhores condições de vida, tal como preconizado no texto do novo Plano Nacional de Reforma Agrária.

Bibliografia

- ALVES FILHO, Eloy. Legitimação de saberes dos trabalhadores rurais e sustentabilidade dos assentamentos de Minas Gerais. *Relatório de pesquisa* financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), 2008.
- BECKER, Howard S. (1994). Métodos de pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Hucitec, 1994.
- GONÇALO, J. E. *Reforma agrária com política social redistributiva*. Brasília: Editora Plano, 2001.
- HESAPANHA, Pedro. Social inclusion in southern European model societies. In: ROCHE, Maurice and ANNESLEY, Claire (Eds.). *Renewing the European social model. Social inclusion, welfare regimes and citizenship in a changing Europe*. Oxford: Berghahn, 2003a.
- _____. Os Estudos Rurais e a Economia Agrária: Novas Oportunidades e Desafios à Investigação. *Actas do V Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*. 23 e 24 de Outubro. Bragança, 2003b.
- II Plano Nacional de Reforma Agrária. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2003.
- LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. In: *Public Administration Review*, v.32, n. 4, p. 298-310, 1992.

Arlete Maria Feijó Salcedes e Eloy Alves Filho

- MARTINS, José de Souza. O sujeito da Reforma Agrária (estudo comparativo de cinco assentamentos). In: MARTINS, José de Souza (Coord.). *Travessias – A vivência da Reforma Agrária nos assentamentos*. Porto Alegre: UFRGS Editora., 2003.
- NAVARRO, Zander. Mobilização sem emancipação – as lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Organizador). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SOUSA, João Bosco Medeiros de. Estatuto da Terra 30 Anos: A Oportunidade Perdida. *Revista de Direito Agrário*. Brasília. MAARA/INCRA. Ano 10, nº 12, 2º semestre de 1994.
- SCHNEIDER, S. Agricultura familiar e pluriatividade. In: SCHNEIDER, S. *Agricultura familiar e pluriatividade*. Tese de Doutorado, UFRGS/PPGS. Porto Alegre, capítulo 2, 1999.
- WINDHOFF-Héritier, Adrienne. *Policy-Analyse: eine Einführung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.