



Ministério do
Desenvolvimento Agrário



A INSERÇÃO DO
TEMA AGRÁRIO
NAS ESTRATÉGIAS
DE DESENVOLVIMENTO

Carlos Henrique Goulart Árabe





A INSERÇÃO DO
TEMA AGRÁRIO
NAS ESTRATÉGIAS
DE DESENVOLVIMENTO

Carlos Henrique Goulart Árabe

MDA
Brasília, 2008

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente da República

GUILHERME CASSEL
Ministro de Estado do
Desenvolvimento Agrário

DANIEL MAIA
Secretário-Executivo do Ministério
do Desenvolvimento Agrário

ROLF HACKBART
Presidente do Instituto Nacional
de Colonização e Reforma Agrária

ADONIRAM SANCHES PERACI
Secretário de Agricultura Familiar

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA
Secretário de Reordenamento Agrário

JOSÉ HUMBERTO OLIVEIRA
Secretário de Desenvolvimento Territorial

CARLOS MÁRIO GUEDES DE GUEDES
Coordenador-Geral do Núcleo de Estudos
Agrários e Desenvolvimento Rural

ADRIANA L. LOPES
Coordenadora-Executiva do Núcleo de
Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

Nead Debate 15
Copyright 2008 MDA

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Henrique Milen

REVISÃO E PREPARAÇÃO
DE ORIGINAIS
Andréa Aymar

PRODUÇÃO EDITORIAL
Ana Carolina Fleury

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO (MDA)
www.mda.gov.br

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E
DESENVOLVIMENTO RURAL (Nead)
SBN, Quadra 2, Edifício Sarkis – Bloco D –
loja 10 – sala S2 CEP 70040-910
Brasília/DF
Telefone: (61) 3961-6420
www.nead.org.br

PCT MDA/IICA – Apoio às Políticas e
à Participação Social no Desenvolvimento
Rural Sustentável

A658i Árabe, Carlos Henrique Goulart.
A inserção do tema agrário nas estratégias de desenvolvimento /
Carlos Henrique Goulart Árabe. – Brasília : MDA, 2008.
48 p. ; 21 cm. - (Nead Debate ; 15).

ISBN 978-85-60548-40-8

Questão agrária – desenvolvimento - Brasil. 2. Reforma agrária – Brasil.
I. Título. II. MDA. III. Série.

CDD 333.81

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **4**

A INSERÇÃO DO TEMA AGRÁRIO NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO **8**

Desenvolvimentismo e questão agrária:
uma revisão crítica necessária **9**

Reflexões recentes sobre a reforma agrária **30**

BIBLIOGRAFIA **40**



APRESENTAÇÃO

O BRASIL DEPARA-SE COM UMA OPORTUNIDADE histórica para impulsionar um novo padrão de desenvolvimento. Inflexões importantes na ação do Estado e na relação do governo com a sociedade, combinadas com uma trajetória de crescimento sustentado com redução das desigualdades sociais, já repercutem na democratização da agenda nacional e também estão presentes na pauta do desenvolvimento rural.

Construído pela participação social, há um conjunto renovado e amplo de políticas públicas voltadas para a garantia do direito à terra e aos territórios, para o fortalecimento econômico da agricultura familiar e das comunidades rurais, para a promoção da igualdade das mulheres rurais e para a integração solidária da América do Sul. Os impactos destas políticas sobre a dinâmica econômica e social das regiões são percebidos, ainda, de forma fragmentada, mas mesmo assim já revelam as potencialidades destas políticas.

Estas e outras mudanças reconfiguram a própria questão agrária – o que nos demanda um esforço coletivo de atualização programática para inseri-la em um novo projeto nacional de desenvolvimento.

Não basta hoje apenas reafirmar a necessidade da reforma agrária, é preciso expor com clareza as implicações da democratização do acesso à terra sobre o tipo de desenvolvimento que se quer para o País. Isso significa compreender que a reforma agrária não pode ser vista como um imperativo do desenvolvimento, como demonstra a própria experiência brasileira em que o aumento da produção e da produtividade ocorreu sem a democratização da estrutura fundiária, uma modernização conservadora da agricultura sem reforma social.

Se a reforma agrária não pode ser vista como um "imperativo" do desenvolvimento, ela deve ser percebida como uma escolha democrática da sociedade. Como essa escolha não se faz de forma neutra, pois ela é construção social – e há poderosos interesses contrários –, cabe às forças políticas e sociais intervir em todos os planos – teórico, programático, nas experiências de governo e nas próprias experiências de reforma agrária e de economia solidária – para buscar avanços qualitativos que permitam a melhor escolha, a mais democrática, a mais sustentável, aquela capaz de produzir mais igualdade.

Esta tarefa militante de construção de uma opção majoritária na sociedade pela reforma agrária e pelas transformações do meio rural precisa integrar-se ao debate mais amplo sobre os próprios rumos do desenvolvimento, buscando construir uma coaliza-

ção mais abrangente, e não apenas setorial, capaz de impulsionar as mudanças que tantos querem e que podemos fazer.

Este foi um dos desafios, que assumimos, a partir da reflexão crítica sobre a nossa experiência e do diálogo com movimentos, especialistas e centros de pesquisa. Entre as principais iniciativas está a cooperação estabelecida entre o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Nead/MDA), e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) com o projeto de pesquisa *A questão agrária e o desenvolvimento nacional*, coordenada pelo professor Reginaldo Moraes e pelo pesquisador Carlos Henrique Árabe.

No âmbito desta cooperação, realizamos, em junho de 2007, um seminário com o mesmo título, no qual se estabeleceu um rico diálogo entre pesquisadores de diferentes abordagens que indicou novos caminhos para a continuidade dessa reflexão.

Dando mais um passo neste esforço de elaboração, o Nead/MDA publica agora o texto *A inserção do tema agrário nas estratégias de desenvolvimento*, de Carlos Henrique Árabe. O autor interage com importantes questões suscitadas no seminário e aprofunda a discussão com alguns dos aspectos centrais. Com agudeza, Árabe assinala que "*a questão agrária (...) só se coloca como questão efetiva quando se transforma em questão política, ou*

seja, quando se transforma em programa teórico e prático das forças sociais e da teoria social interessada na transformação do capitalismo”.

É este o desafio militante encarado com competência e criatividade pelo autor e que esperamos estimule os leitores e leitoras.

Boa leitura!

GUILHERME CASSEL
Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

A INSERÇÃO DO TEMA AGRÁRIO NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

Carlos Henrique Goulart Árabe

Uma preocupação central nos debates recentes sobre a reforma agrária é a reinserção do tema em uma estratégia de desenvolvimento nacional. Responder a essa preocupação é fundamental porque se refere ao esclarecimento da própria natureza da reforma agrária.

A reforma agrária ainda tem relação com mudanças do sistema produtivo, de produção e de propriedade que caracterizam o desenvolvimento rural capitalista?

A modernização, e com ela a intensa urbanização, teria mudado tanto os termos do debate clássico sobre a chamada questão agrária nos países dependentes (e no Brasil, em especial) de modo que essa questão já não mais poderia ser colocada?

A maneira de inserir a questão agrária no tema do desenvolvimento nacional contribui, de modo inverso, para um exame crítico sobre o quanto as

próprias concepções sobre desenvolvimento nacional se desgarram do campo teórico da modernização do capitalismo na sua periferia (e o quanto expressariam uma perspectiva utópica de ultrapassagem desses limites). Trata-se, portanto, de uma abordagem em “mão dupla”.

O estudo aqui apresentado está dividido em duas partes. A primeira é uma revisão crítica do debate desenvolvimentista relacionado à reforma agrária; a segunda comenta intervenções recentes sobre a reforma agrária.

Desenvolvimentismo e questão agrária: uma revisão crítica necessária

I. Um dos dilemas atuais é a análise da chamada questão agrária – termo cunhado em debates clássicos sobre a relação entre regime de propriedade territorial e desenvolvimento capitalista. Seu progressivo deslocamento da agenda política e teórica, como tema de interesse para as pesquisas sobre o desenvolvimento, tem sido flagrante. Importantes abordagens que buscaram responder a essa questão pelo ângulo especificamente agrário – isto é, pelo estudo do desenvolvimento da economia e comunidade camponesas – chegaram a impasses, como assinala Bengoa.

E, de outro lado, como descreve Kay, o desenvolvimentismo

¹ BENGUA, J. 25 años de estudios rurales. Sociologias/UFRGS /Programa de Pós-Graduação em Sociologia - n° 10 (jul./dez. 2003); KAY, C. Enfoques sobre el desarrollo rural em América Latina y Europa desde mediados de siglo veinte. In http://www.javeriana.edu.co/fear/m_de_s_rur/documents/kay2005ponencia.pdf

² HAYAMI, Y. and RUTTAN, V. W. *Agricultural Development: an International Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.

não foi capaz de integrar o desenvolvimento no campo na estratégia de desenvolvimento nacional.¹

Essa linha de estudos a que nos referimos tem como espaço privilegiado de análise as experiências relacionadas à América Latina. Outra situação é a de estudos agrários relativos às experiências asiáticas de desenvolvimento, em geral pouco lembrados porque o foco de atenção sobre essas experiências tem sido o seu desenvolvimento industrial. Essa linha de trabalho situa o desenvolvimento agrário como um dos eixos do desenvolvimento nacional, numa abordagem bastante diferente daquelas que se constituíram em torno do desenvolvimentismo latino-americano marcado pela ênfase na industrialização e pela subordinação das demais variáveis a esse objetivo.²

Pensamos que é possível contribuir para a compreensão da questão agrária por meio das relações entre esta e as estratégias de desenvolvimento nacional, sobretudo dos limites com que as teorias desenvolvimentistas, especialmente na América Latina, formularam a chamada questão agrária, como a inseriram na problemática geral do desenvolvimento.

Pensamos em situar a pesquisa nas elaborações que tiveram curso em torno da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), destacando dois momentos históricos do seu período mais virtuoso. O

primeiro é aquele que corresponde a seu florescimento nos anos 1950 e início dos anos 1960; o segundo momento é o que condensa o seu balanço crítico, em meados dos anos 1960, elaborado principalmente por autores da própria Cepal. Ambos os momentos são marcados, de forma admirável, por documentos e elaborações de Raúl Prebisch, naturalmente, acompanhados de outras formulações importantes.

Essa abordagem permite compreender o lugar que ocupou e o modo de conceber a questão agrária nas estratégias de desenvolvimento nacional na América Latina nesses dois momentos históricos e analíticos. De modo complementar, mas extremamente útil para uma compreensão que leva em conta parâmetros internacionais, consideramos importante incluir abordagens oriundas das elaborações e estratégias de desenvolvimento com referência em experiências da Ásia, especialmente do Japão.

II. As décadas de 1940 e 1950 registraram o aparecimento de uma série de estudos econômicos e sociológicos sobre o “subdesenvolvimento”. Entre os estudos inseridos nesta perspectiva situam-se os elaborados pela (e no âmbito da) Cepal. E dentre estes os mais notórios são os do economista argentino Raúl Prebisch.³

*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*⁴ foi escrito por Prebisch no

³ Antes de dirigir a Cepal, Raúl Prebisch foi diretor-geral do Banco Central da República Argentina. Ele foi o segundo nome a ocupar o posto de secretário-executivo da Cepal, desempenhando esse papel entre 1948 e 1963. Assumiu em seguida o cargo de diretor-geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Para um retrospecto de sua atuação à frente da Cepal, ver *Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la Cepal*. David Pollock, Daniel Kemer e Joseph L. Love. Revista de la Cepal nº 75, dezembro de 2001.

⁴ PREBISCH, R. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. in Cepal - Boletín Económico de América Latina, vol. VII, nº 1, Santiago de Chile, 1962. Para a versão em português, ver PREBISCH, R. *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*. In BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

5 RODRIGUEZ, O.
Prebisch:
Actualidad de sus
ideas básicas.
Revista de la Cepal
nº 75, dez. 2001.

final da década de 40. Chamado por Hirschman de “manifesto latinoamericano”, esse documento inaugura de modo magistral o desenvolvimentismo. Vale dizer, um modelo de análise, um programa e mesmo uma época cujo horizonte, para a periferia capitalista, era a superação da condição subdesenvolvida.

Prebisch constatava que o atraso econômico era uma condição da periferia. Entre os vários aspectos assinalados nestes esquemas, está a análise da introdução e difusão de forma assimétrica – devido à condição particular ocupada no comércio internacional e ao processo histórico de constituição das economias nacionais periféricas – do progresso técnico gerado no centro, além da decorrente heterogeneidade do tecido social e econômico que apresentava desníveis acentuados de produtividade em seus espaços e setores, desenvolvendo formas permanentes de dualismo econômico e social.

“Prebisch se negó a tratar como anomalía lo que en su experiencia fue percibiendo como un modo de ser. Entendió que el subdesarrollo no puede identificarse con un simple estado de atraso, con frecuencia atribuido al peso de factores extraeconómicos, supuestamente ligados a la estructura social. Antes bien, lo visualizó como un patrón de funcionamiento y de evolución específica de ciertas economías, que como tal merece un esfuerzo de elaboración teórica también específico.”⁵

Subjacente a esta especificidade está a idéia fundamental da superação do atraso por meio de políticas de desenvolvimento induzidas a partir de fora do mecanismo econômico, isso é, por meio do planejamento estatal.

A utilização do planejamento e o preponderante papel econômico atribuído ao Estado objetivavam exatamente a constituição do mercado e de relações típicas deste sistema econômico em economias que conservavam estruturas atrasadas e cujo desenvolvimento “espontâneo” não as conduzia neste rumo.

Nos estudos da Cepal não há exatamente um modelo de capitalismo tomado como base. Talvez se pudesse falar em certas características de um modelo inacabado: um espaço econômico mais homogêneo, um Estado regulador ao estilo *keynesiano*, e, sobretudo, um capitalismo de bases nacionais. De todo modo, a perspectiva é a saída do subdesenvolvimento por meio de um desenvolvimento capitalista induzido pelo Estado.

O programa para atingir este objetivo, a industrialização e a constituição de um mercado interior, dinamizaria um conjunto de elementos constitutivos do projeto em questão.⁶ Trata-se de um:

“(...) projeto sociopolítico, por meio do qual se tornam visíveis os vínculos do pensamento em

⁶ Ver a este respeito a importância que Celso Furtado dá ao mercado interno para a unificação das regiões do país e para a construção de uma identidade e autonomia nacionais. In FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*, Rio de Janeiro, 2ª ed., Paz e Terra, 1992.

7 RODRIGUEZ, O.
Teoria do Subdesenvolvimento da Cepal. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981, p. 264.

8 Idem, p. 265.
* Missão do Banco Internacional (Bird) à Colômbia, cf. Bielschowsky, R. op. cit., p. 194.

questão com os pontos de vista e interesses de determinados grupos e classes sociais, revelando seu caráter ideológico.

Sobressai em primeiro lugar o papel atribuído à burguesia industrial nacional. A ela cabe liderar o afiançamento de relações de tipo capitalista (...) Assim pois, o projeto sociopolítico implícito no pensamento da Cepal não só aparece como compatível, mas também como convergente com os interesses do grupo mencionado.

É de se observar, no entanto, que mesmo quando defende e privilegia tais interesses, esse projeto – e com ele o pensamento que o contém – possui também um cunho policlassista.”⁷

O agente e condutor desse projeto é o Estado, concebido:

“como uma entidade externa ao sistema socioeconômico, capaz de apreendê-lo de uma forma consciente e de atuar sobre ele, imprimindo-lhe uma racionalidade que, por si só, ele não possui e conduzindo-o a resultados que, de outra maneira, seria impossível atingir.”⁸

III. Na visão da Cepal, a agricultura sob a condição periférica é um dos principais obstáculos internos ao desenvolvimento. É preciso identificar o papel da agricultura dentro da inserção internacional peculiar

aos países subdesenvolvidos e, em seguida, analisar suas repercussões internas para o conjunto da economia. Vale dizer, como se organizam e evoluem as relações de produção e de consumo induzidas por essa forma específica de inserção internacional.

A inserção internacional periférica implica em um crescimento econômico subordinado aos ciclos do mercado mundial. A renda nacional cresce ou decresce conforme o movimento mais geral do comércio internacional. Além disso, a Cepal conclui que o ritmo da demanda dos produtos agrícolas tende a ser menor que o crescimento da renda nos países centrais. Com a introdução do progresso técnico na agricultura, essa dinâmica provoca recorrentes crises de “superprodução” (um dos exemplos é o café, conforme a análise clássica de Celso Furtado). Esse processo foi agravado com a passagem do “centro cíclico” do sistema internacional, conforme palavras de Prebisch, da Inglaterra para os Estados Unidos (menos dependente do que aquela em relação aos produtos primários).

Desde um ponto de vista interno, a agricultura periférica é responsável pela constituição de um regime de produção dual, “moderno-atrasado”. Ao lado da grande exploração agrícola de exportação, o latifúndio de baixa produtividade e pequenas propriedades de subsistência. Interligados, latifúndio e minifúndio expressariam um sistema atrasado, pré-capitalista, de produção. Ainda que a grande exploração agrícola de

exportação se modernize, ela não é capaz de estender o progresso técnico à própria dinâmica do campo e tão pouco ao conjunto da economia.

O regime dual de produção agrícola deriva, na análise *cepalina*, de um regime dual de propriedade. *O regime de propriedade, herança colonial, é o fundamento interno da agricultura subdesenvolvida.* Nele convivem a grande propriedade e o minifúndio. A primeira, em parte voltada ao mercado exterior, mas em grande medida constituindo-se também como largas possessões improdutivas e o segundo, organizado para a subsistência, são avessos à construção do mercado interior, condição para estruturar o desenvolvimento em bases nacionais próprias.

IV. A partir da noção de que o regime de propriedade é fundamental para determinar as condições do progresso técnico e, de modo geral, do desenvolvimento capitalista no campo e no conjunto da economia, a resolução da questão agrária aparece como um dos principais desafios do projeto nacional-desenvolvimentista. Se a elaboração *cepalina* chega a esse umbral decisivo, as soluções apontadas são extremamente acanhadas, quase analíticas, e muito distantes do esforço de transformar em projetos operacionais e viáveis o conjunto de temas vinculados mais diretamente à industrialização.

Vejamos como a questão é formulada por Prebisch em documento escrito em 1952:

“Não há a menor dúvida de que esse problema poderá ir sendo resolvido à medida que o desenvolvimento industrial continuar a absorver a mão-de-obra do campo. Mas esse processo tem sido muito lento... No fundo, portanto, ele é um problema de investimentos de capital... Os grandes investimentos que aumentarem a demanda de braços em atividades de muito maior produtividade forçarão os grandes proprietários a mecanizar e aumentar o rendimento da terra. (...)

Isso não deve ser interpretado no sentido de que a questão da posse da terra, em vários países latino-americanos, seja do tipo que admite uma postergação. Ao contrário, ela também deve ser parte integrante dos programas de desenvolvimento econômico, a partir de um exame objetivo e imparcial dos diferentes termos em que é formulado o problema essencial do aumento da produção agrícola. Nas regiões em que não é a posse em si, mas a falta de investimentos e de ação técnica por parte do Estado que vem retardando o progresso agrícola, a solução não pode ser idêntica à de outras em que a forma da posse constitui o grande obstáculo interveniente. Não deixa de ser uma surpresa quão pouco se tem explorado esse assunto até hoje em termos concretos, apesar do muito que já se escreveu e projetou sobre o problema da terra. Em outras palavras, quando é perceptível a capacidade de assimilar a técnica produtiva moderna, a posse extensa pode significar o meio

9 PREBISCH, R. *Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico*. In BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 212.

10 FRANCO, R.; BESA, J. *Principales aportes de la Cepal al desarrollo social, 1948-1998*. Levantamiento bibliográfico: período 1948-1982. Santiago de Chile: Cepal/División de Desarrollo Social, octubre 2003. In <http://www.eclac.cl/publicaciones/> (en 29 de maio de 2006).

mais econômico para elevar o nível de produtividade. Nesse sentido, convém chamar a atenção para a recomendação da Missão Currie para promover o melhor aproveitamento da terra na Colômbia. Ela propõe gravar a terra em relação a seu potencial produtivo, de tal sorte que o proprietário que a cultivar mal fique em condições de inferioridade em relação aos que a cultivarem bem. É claro que entre outros fatores, tal sistema requer uma classificação adequada dos solos, o que não é tarefa simples. Mas essa proposta tem o interesse de apontar possibilidades de ação que, aliadas a medidas oportunas para fracionar as grandes extensões de terra ou impedir sua pulverização (sobretudo quando a forma de posse cria obstáculo à melhoria da produtividade), merecem ser seriamente examinadas num programa de desenvolvimento econômico".⁹

Nesse registro *prebischiano* aparece a dimensão propriamente política do pensamento da Cepal desse período. Percorrendo os principais documentos e elaborações do período da fundação até o fim do ciclo propriamente desenvolvimentista da Cepal (meados dos anos 1960), não se encontra uma formulação significativamente diferente da qual a citação acima é emblemática.¹⁰ Trata-se de desenvolver as linhas nacionais (e supostamente as mais racionais) do desenvolvimento, isso é, dar sentido teórico, técnico e estratégico àqueles

processos históricos de resistência econômica impostos pela condição periférica. A industrialização *é isso*: um processo que já vinha ocorrendo desde os idos da Grande Depressão e se “impunha” como saída natural e historicamente necessária, apesar das resistências conservadoras.¹¹ Trata-se, ao mesmo tempo, de formular um programa nacional – de compromisso entre classes sociais – e, portanto, acima dos conflitos internos e que deveria se por a esse serviço.

A reforma agrária *não é isso*: é um grande conflito interno entre classes sociais. Assim, a formulação *cepalina* sobre esse tema central para a superação de um dos grandes obstáculos internos ao desenvolvimento (conforme sua própria análise) é simplesmente *analítica e não se transforma em projeto político*. Nessa interpretação crítica quanto aos limites *cepalinos*, poder-se-ia agregar a extrema confiança no progresso como demiurgo histórico para a superação de contradições objetivas e sociais, naturalmente sem sujeito social.¹²

V. A análise da Cepal sobre os problemas internos do crescimento deu-se a partir da crítica da inserção internacional do país e do que seria o seu modo específico de superação, a industrialização. Esse ângulo geral de observação obscureceu, como se sabe, a compreensão da dinâmica interna do desenvolvimento e suas contradições.

¹¹ Assim dizia Prebisch em seu último livro: “*La industrialización ya había tomado aliento a raíz de la gran depresión. Pero despertaba fuertes resistencias dentro y fuera de la América Latina. Correspondió a la Cepal demostrar la racionalidad de esta exigencia ineludible del desarrollo.*” PREBISCH, R. *Capitalismo Periférico: crisis y transformación*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1981; p. 26.

¹² Recorrendo novamente a Prebisch: “*En nuestros escritos no aparece notoriamente el problema de la distribución del ingreso. Quedaba acaso en nuestro trasfondo mental un resabio neoclásico: el mismo vigor del desarrollo traería espontáneamente la equidad distributiva con el andar del tiempo. También es cierto que discurrimos acerca del sistema de tenencia de la tierra, que no solo dificultaba la penetración del progreso técnico sino que traía consigo una gran inequidad social, pero no fuimos más allá.*” PREBISCH, R. op. cit.; p. 28.

¹³ VEIGA, J. E. Apresentação do livro de Caio Prado Jr. *A Questão Agrária Brasileira*, São Paulo: Editora Brasiliense, 2000 5ª. edição, pp. III-XXIII.

¹⁴ ABRAMOVAY, R. Paradigmas do capitalismo agrário em questão.

A primeira lacuna que provocou foi a incompreensão das transformações no campo para o desenvolvimento nacional. Essa constatação aparece no discurso de despedida de Prebisch do cargo de secretário-executivo da Cepal em 1963 (que adiante será citado). Ela levaria à crítica do regime de propriedade dual não mais pelo ângulo do bloqueio à elevação da produtividade dos “fatores de produção” no campo, mas pelo seu caráter excludente, concentrador de renda e de poder, e avesso à formação do espaço nacional com equilíbrio social e entre os espaços urbanos e rurais, ou seja, como um projeto de civilização nacional superior ao propiciado pelo modelo industrialização-com-modernização-do-latifúndio.

A segunda lacuna do argumento da Cepal, decorrente do seu método, foi demonstrada pioneiramente para o Brasil por Caio Prado Jr.¹³ Residia na incompreensão do caráter de mútuo relacionamento entre latifúndio-minifúndio e da sua inserção de conjunto no mercado. Essa lacuna conduziu à caracterização de relações feudais ou semi-feudais no campo e a focar de modo dogmático as possibilidades de evolução das relações sociais no campo subdesenvolvido. Uma das conseqüências desse modelo interpretativo foi a subestimação e mesmo a não-consideração do desenvolvimento no campo baseado no regime de pequenas propriedades e na agricultura familiar.¹⁴

Outra possível conseqüência da interpretação *cepalina* teria sido a subestimação dos programas pós-reforma agrária (ou anexos a ela: relativos à inovação e à inserção do desenvolvimento rural no conjunto do desenvolvimento nacional), gerando uma expectativa de certo automatismo entre a mudança do regime de propriedade e o progresso técnico.

¹⁵ PREBISCH, R.
op. cit., p. 484.

VI. A saída de Prebisch da Cepal, o encerramento do ciclo virtuoso da elaboração desenvolvimentista da instituição e o acirramento dos problemas do desenvolvimento real latino-americano, sobretudo com a crise brasileira que desembocaria no golpe de 1964, mudam o cenário e o pensamento sobre as questões do desenvolvimento na periferia do capitalismo.

Prebisch volta a intervir no tema agrário de uma forma autocrítica e com muita agudeza na busca de construção de alternativa para a reforma agrária e o problema agrícola como um todo. Traça um paralelo contrastante com o processo norte-americano de desenvolvimento agrário. Acentua a importância do Estado para uma condução “socializada” do desenvolvimento no campo:

*“Dissemos socialização, porquanto não foi a iniciativa privada, movida pelo interesse privado, que introduziu o progresso técnico, e sim a ação do Estado e das universidades, movidos pelos interesses coletivos. Não há outro campo em que se revela mais o ‘anacronismo do Estado latino-americano’...”*¹⁵

¹⁶ Ibidem, p. 487.

Nessa construção, insiste, naturalmente, no aspecto técnico para avançar a produtividade, mas sua atenção vai na direção de um planejamento estatal para a ocupação racional e produtiva da terra. Formula por fim uma proposta de como definir o preço da terra para desapropriação e de como criar as condições para planejar o desenvolvimento agrário. Defende:

“...a conveniência de fixar o valor da terra de acordo com seu rendimento atual e oferecer prazos longos e juros moderados para o seu pagamento. Do contrário, poder-se-ia reduzir sensivelmente o incentivo ao aumento da produtividade entre os novos proprietários, comprometendo o êxito da reforma agrária. Esse é um ponto essencialíssimo...”¹⁶

Trata-se pois de retirar legitimidade de um mercado de terras como condição fundamental para uma reforma agrária “rápida e maciça”, com provimento de técnica adequada, com equilíbrio e dosagem nas transferências de força de trabalho do meio rural para o urbano, enfim, com forte planejamento estatal do desenvolvimento agrário. Nesse novo momento histórico – pós-desenvolvimentista e profundamente autocrítico –, o principal teórico da Cepal revê elementos fundamentais que organizaram a visão anterior sobre a questão agrária. De uma questão a ser resolvida para liberar forças para a

industrialização passa a ser uma questão relativamente autônoma e potencialmente, ela mesma, um espaço próprio de desenvolvimento do espaço nacional.

¹⁷ SCHULTZ, T. *Transforming traditional agriculture*. New Haven (CN): Yale University Press, 1964; HAYAMI, Y. and RUTTAN, V. W. op cit.

VII. Debates em torno do tema que une regime de propriedade territorial e desenvolvimento capitalista aparecem em vários outros momentos da história do desenvolvimento capitalista. Destaquemos dois deles, propositalmente contrastantes pelo ângulo do marco ideológico que os orienta. Em um deles, aquele que se organizou a respeito do desenvolvimento do capitalismo na Rússia no começo do século XX, destacam-se as elaborações de Lênin. Em outro registro histórico, aparece na última década dos anos 1960, nos escritos de economistas agrícolas vinculados ao debate do desenvolvimento, em geral tributários da obra de Schultz e também de experiências de desenvolvimento na Ásia.¹⁷ Em ambos e a partir de métodos distintos busca-se demonstrar que o regime de propriedade não é impeditivo ao progresso técnico e ao desenvolvimento nacional.

Lênin sustentou firmemente que o regime de propriedade não era empecilho para o progresso técnico da agricultura. Para ele, o fundamental era o regime de relações sociais no campo, suas contradições e sua evolução de forma articulada com o conjunto do desenvolvimento capitalista. *“En general, es equivocado pensar que se requiere una forma especial de posesión de la tierra*

18 LENIN, V. I. *El desarrollo del capitalismo en Rusia*. Barcelona: Ed. Ariel, 1974; p. 300.

19 ROSDOLSKY, R. *Génesis y estructura de El Capital de Marx* (estudios sobre los Grundrisse). México (DF): Siglo XXI Ed., 1978. Ver especialmente a seção *La polémica en torno a los esquemas de la reproducción de Marx*, pp. 491 e seg.

20 ABRAMOYAY, R. op. cit.

para que aparezca el capitalismo agrícola". E, citando Marx,

*"La forma en que el modo de producción capitalista naciente encuentra a la propiedad de la tierra no corresponde a ese modo. El mismo crea la forma que le corresponde sometiendo la agricultura al capital; de esse modo, la propiedad feudal de la tierra, la propiedad del clan e la pequeña propiedad campesina con la comunidad de la tierra se convierten en la forma económica que corresponde a ese modo de producción, por muy diversas que sean sus formas jurídicas."*¹⁸

Naturalmente, a interpretação de Lênin estava inserida em um amplo debate sobre o desenvolvimento capitalista na Rússia e não só sobre o desenvolvimento capitalista no campo.¹⁹ Restringiremos as observações a este último aspecto.

A intensa polêmica sobre as possibilidades do desenvolvimento da pequena unidade familiar (*chayanovista*) e sobre a hipótese (*leninista*) da "descampenização" (e conseqüente proletarização da maioria do campesinato em processo de desintegração)²⁰ em certa medida obscureceu aquela relativa ao tema que nos ocupamos: regime de propriedade e progresso técnico. Nesse aspecto, aliás, tanto *leninistas* quanto *chayanovistas* parecem de acordo: o progresso técnico movido por impulsos diferentes –

para Lênin pelo desenvolvimento capitalista, para Chayanov pela dinâmica do desenvolvimento da agricultura familiar – tende a ocorrer sobrepondo-se (e modificando) as relações de propriedade.²¹

De outro lado, há questionamentos encontrados na economia clássica a respeito de uma interpretação “linear”, ao estilo de Lênin, sobre as condições do desenvolvimento do capitalismo agrícola face às relações de propriedade. Mandel lembra que: *“los representantes más lógicos de la burguesia industrial liberal, especialmente Ricardo y John Stuart Mill, combatieron por la supresión de la propiedad de la tierra”*.²²

Este mesmo autor parece situar-se entre a interpretação de Lênin e a interpretação aos moldes *cepalinos*: o regime de propriedade privada da terra *entorpece y retrasa* a expansão do desenvolvimento capitalista no campo.²³

Essa interpretação encontra reforço em Marx, para quem a propriedade da terra (uma vez estabelecidas e decompostas as antigas relações de propriedade) age como limitação do lucro mas não como um requisito para a produção capitalista.²⁴

Mudando de registro, passemos aos economistas desenvolvimentistas agrícolas seguidores de Schultz. Eles partem da crítica ao desenvolvimentismo baseado nos processos de industrialização por substituição de importações e que buscam

²¹ Sobre Chayanov, ver ABRAMOVAY, R. op. cit..

²² MANDEL, E. *Tratado de economía marxista*. México (DF): Ediciones Era, 1972; p. 258.

²³ Idem, p. 265.

²⁴ MARX, K. *Grundrisse*. Londres: Penguin Books, 1993; p. 279.

25 RUTTAN, V. W. *Productivity, Growth in World Agriculture: Sources and Constraints*. University of Minnesota, Department of Applied Economics, College of Agricultural, Food, and Environmental Sciences. *Journal of Economic Perspectives* 16 (Fall 2002): 161-184. (Disponível em 13/7/2006, http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=3845&ftype=pdf)

26 HAYAMI, Y. *Family Farms and Plantations in Tropical Development*. Foundation for advanced Studies on International Development. Tokyo, Japan. 2003. Acessado na internet, em 13/7/2006, em <http://www.fasid.or.jp/english/surveys/research/program/research/pdf/discussion/2003-001.pdf>

reorganizar a economia, aí incluída a agricultura, em função do esforço industrializante.

“In the early post-World War II literature, agriculture, along with other natural resource-based industries, was viewed as a sector from which resources could be extracted to fund development in the industrial sector. Growth in agricultural production was viewed as an essential condition, or even a precondition, for growth in the rest of the economy. But the process by which agricultural growth was generated remained outside the concern of most development economists.”

By the early 1960s a new perspective, more fully informed by both agricultural science and economics, was beginning to emerge. I had become increasingly clear that much of agricultural technology was ‘location specific’.(...)

*In an iconoclastic book, *Transforming Traditional Agriculture*, Theodore W. Schultz (1964) insisted that peasants in traditional agrarian societies are rational allocators of available resources and that they remained poor because most poor countries provided them with only limited technical and economic opportunities to which they could respond that is, they were ‘poor but efficient’”.²⁵*

Essa linha de interpretação do desenvolvimento agrícola sustenta a superioridade da agricultura baseada em unidades familiares face à grande propriedade (*plantations*).²⁶ Aliás, essa última teria uma única vantagem,

a organização agrícola em áreas de expansão, sem infra-estrutura construída. No entanto, ao longo do tempo a sua tendência é de operar a custos crescentes, incluindo os ambientais, perdendo, portanto, sua única vantagem comparativa. Para essa corrente, a redução (e mesmo superação) do sistema de *plantations* e a expansão do sistema baseado em pequenas unidades familiares deve ser obtida por meio de mecanismos econômicos e de políticas públicas (agravamento fiscal e forte vigilância pública quanto ao cumprimento de legislação trabalhista e ambiental, para o primeiro; estímulos econômicos, aparato de pesquisa e inovação, planejamento e infra-estrutura, para o segundo). Considera a reforma agrária uma ruptura que comporta demasiados riscos políticos e econômicos, devendo, por isso, ser evitada.

O que importa, de todo modo, é registrar o enfoque distinto para o desenvolvimento específico da agricultura e do regime de propriedade do solo. Em grande parte, sobretudo para a obra de Hayami, a referência empírica é o processo de desenvolvimento em países asiáticos, especialmente o Japão.

VIII. Diferente das matrizes desenvolvimentistas-industrializantes, as análises contidas no item anterior operam conceitos de desenvolvimento nacional mais amplos. A consideração de formas de desenvolvimento a partir da agricultura – e não necessariamente

voltadas para a industrialização – recoloca em outros termos a questão agrária, ainda que comportando diversos desdobramentos analíticos e políticos.

IX. A crise do desenvolvimentismo na América Latina parece ter produzido um solapamento das antigas sustentações teóricas da questão agrária, desde um ponto de vista reformista, por duas razões políticas ligadas a dois problemas teóricos:

1º – O reducionismo na concepção do desenvolvimento, em grande medida convertido em industrialização, levando à não-consideração da agricultura como uma vertente do desenvolvimento, implicou em uma visão da reforma agrária para viabilizar o progresso técnico no campo e a adequação da agricultura às exigências da industrialização. Essa formulação era incapaz de fazer frente e de criticar a modernização sem mudanças na estrutura agrária, porque, ao fim e ao cabo, esta também produzia progresso técnico e ajustava o crescimento agrícola aos requerimentos da urbanização e da industrialização. E disso tirou amplo proveito os teóricos da modernização, como, no Brasil, Delfim Netto o fez na sua polêmica militante contra o reformismo agrário defendido pela Cepal e, especialmente, Celso Furtado. Mesmo considerando que as armas da crítica foram substituídas, com o golpe militar de 1964, pela crítica das armas, não há como desconsiderar que o argumento desenvolvimentista foi derrotado pelo argumento modernizador. E isso se deu porque havia

algo em comum entre eles, qual seja, o desiderato do progresso técnico capitalista no campo e a submissão da agricultura ao processo de industrialização.

2º – A idéia de que a quebra do latifúndio era a pré-condição para o progresso técnico e para a constituição de relações capitalistas no campo também subestimou o processo de modernização. De outro lado, levou a que os processos de reforma agrária subestimassem a necessidade de um programa econômico que induzisse elevação da produtividade e avanços na organização de um sistema produtivo e institucional em substituição ao latifúndio. Essas conseqüências políticas derivaram da identificação equivocada (ou a não-separação) entre relações de propriedade e relações sociais de produção, levando à consideração que o desenvolvimento capitalista no campo tinha como requisito prévio o fim do latifúndio, e implicando em certo automatismo entre o fim de um (latifúndio) e o início do outro (progresso técnico).

X. Uma retomada da pesquisa em torno da relação entre questão agrária e desenvolvimento exige, portanto, um balanço crítico de como essa correlação foi construída – aprofundando os passos iniciados pelos autores da Cepal, especialmente Prebisch, nos seus balanços autocríticos de meados dos anos 1960 – mas também recorrendo a reflexões sobre outras experiências de desenvolvimento nacional que deram interpretação específica ao duplo tema questão agrária-desenvolvimento.

²⁷ Realizado em Brasília (DF) nos dias 27 e 28 de junho de 2007, seus resultados foram divulgados pelo Nead na sua página na internet www.nead.org.br

Reflexões recentes sobre a reforma agrária

Continua a existir uma questão agrária no Brasil? Retomando a colocação inicial de que a *questão agrária* é um termo cunhado em debates clássicos sobre a relação entre regime de propriedade territorial e desenvolvimento capitalista, devemos, aqui, complementá-la: ela só se coloca como questão social efetiva quando se transforma em questão política, ou seja, quando se transforma em programa teórico e prático das forças sociais e da teoria social interessadas na transformação do capitalismo.

Essa afirmação é fundamental para não dissociar fatores objetivos e subjetivos. Afinal uma estrutura da terra concentrada, um desenvolvimento com destruição do solo e com exacerbada apropriação privada de recursos sociais, uma urbanização caótica e a continuidade da miséria no campo são elementos que atestam a permanência, em potencial, de uma questão agrária no Brasil. Ela, no entanto, só se transformará em questão *de facto* se transformada pela ação política e teórica em caminhos de compreensão crítica e de ação historicamente viável.

1. Reflexões dessa natureza, ainda que vistas como parte de um amplo mosaico em construção, estão contidas no *Seminário Desenvolvimento e Questão Agrária no Brasil*²⁷, que foi palco de contribuições notáveis para voltar a debater sobre esse tema geral.

Buscaremos, nessa parte, discutir as idéias centrais ali apresentadas, naturalmente cabendo ao autor deste estudo a responsabilidade pela interpretação dessas formulações.

28 MORAES, R. C. *C. Contribuição ao Seminário Desenvolvimento e Questão Agrária. Brasília: 2007, mimeo.*

2. Começamos pela contribuição do professor Reginaldo Moraes que situa o problema da legitimidade política perdida pela reforma agrária no quadro dos amplos deslocamentos internacionais de força e do pensamento teórico em direção a posições conservadoras.²⁸

Esse quadro internacional, simbolizado pelo Consenso de Washington, implicou na deslegitimação da ação política como meio de orientar (e disputar) os rumos do desenvolvimento da sociedade. A intervenção do Estado na economia e a reforma agrária como ação política para transformar a realidade rural (com suas implicações na transformação da própria sociedade) sofreram um profundo questionamento.

Evidentemente, há um contraponto necessário: o Brasil e o mundo nem sempre andaram no mesmo compasso; ao longo da história do século XX em vários momentos assistimos a dessincronias que foram fundamentais para o desenvolvimento nacional. Sobretudo nos anos 1990, a sincronia, no entanto, se impôs. E voltou a se desfazer a partir do início dos anos 2000, embora de forma incipiente.

29 GRAZIANO DA SILVA, J. A. *A reforma agrária no Brasil do século XXI*. Mimeo: 2007.

Uma observação muito importante contida na contribuição do professor Reginaldo refere-se à retomada de debates sobre o desenvolvimento e ao ambiente de crítica que veio se formando em resposta às diversas crises dos programas *market-oriented* impulsionados pelas forças políticas apoiadas pela grande potência cuja capital deu nome ao Consenso. Um novo momento histórico, marcado agora, pelo dissenso, abre espaços para a retomada dos debates sobre desenvolvimento nacional e, num ritmo mais lento e sem automatismo, da própria questão agrária e do desenvolvimento da agricultura (neste caso, com muitas relações com o tema ambiental). Essa situação não é de simples reposição ou de atualização dos debates clássicos. Ainda que contenha elementos clássicos, exigem-se respostas a problemas novos em uma situação nova.

3. A contribuição do professor Graziano discute sem rodeios a possibilidade de não mais se colocar uma questão agrária no Brasil, ainda que tome o cuidado de não excluir a hipótese de reconstituição de condições históricas que possam recolocá-la como opção para a sociedade. Considera que a questão agrária não é mais um tema nacional, mas regional, ou mais especificamente do Nordeste semi-árido.²⁹ Ainda que não seja um texto voltado para sustentar essa afirmação, mas para apontar caminhos atuais ao avanço da solução de conflitos agrários, devemos discutir esse ponto de partida.

Há uma generalização no texto que parece contraditar a afirmação sobre a extinção da questão agrária: não haveria outra “porta de saída” senão a reforma agrária para o emprego de parte das populações pobres das periferias das grandes metrópoles e dos grotões das zonas rurais capaz de resolver a miséria e fome crônicas. Colocando de outra forma: ainda que parcelas dessas populações pobres possam vir a inserir-se no mercado de trabalho urbano, haveria um excedente que aí não encontraria abrigo. Ora, esse raciocínio retoma um argumento clássico da questão agrária clássica nas sociedades periféricas ou dependentes.

De outro lado, propõe o professor Graziano uma reforma agrária restrita a situações sociais e a regiões específicas. Os assentamentos deveriam ser dirigidos a acampados sem-terra, a quilombolas e a outros grupos específicos. Além disso, deveriam organizar-se com um caráter rural mas não essencialmente agrícola, isso é, com vínculos com o mercado de trabalho urbano. Ainda assim, mesmo que circunscritas regional e socialmente, haveria um problema relacionado ao sistema produtivo a ser desenvolvido nas áreas “agrário-reformadas”. Haveria que ter, portanto, um programa econômico de dinamização dessas áreas, caso contrário, o objetivo de superar a miséria e a fome crônicas não obteria sucesso. Esse arrazoado também nos leva de volta a um dos aspectos centrais da questão agrária – o sistema produtivo ou econômico alternativo ao

30 Abramovay (em *La liaison incomplète: réforme agraire et démocratie*) também chama a atenção para a importância da correlação de forças entre Estado e grandes proprietários para a efetividade (ou não) de políticas econômicas de desenvolvimento da agricultura familiar. Para que possam funcionar, precisam vencer a resistência conservadora dos grandes proprietários e para isso estes devem ser confrontados com o risco de perdas.

latifúndio ou à grande propriedade. É bem verdade que esse tema é uma das grandes lacunas do pensamento desenvolvimentista latino-americano, mas não está ausente do debate mais amplo sobre a questão agrária.

Na sua contribuição, o professor Graziano alerta para os limites de uma reforma agrária, mesmo que seletiva social e territorialmente, baseada apenas em instrumentos econômicos, em especial na aquisição de terras. E acentua a necessidade de instrumentos políticos – como, por exemplo, a redefinição dos índices de produtividade visando ampliar a desapropriação de terras sem elevar seu preço. Na verdade, essa questão implica na necessidade de estabelecer uma nova relação política entre o Estado (ou a sociedade) e os grandes proprietários de terras, naturalmente reforçando os direitos e o poder da sociedade e reduzindo o poder dos *terratenientes*.³⁰ Evidentemente, esse argumento também retoma mais um dos elementos das análises clássicas da questão agrária.

4. Essas “partículas” de questão agrária presentes no argumento sobre a não-existência atual de uma questão agrária no Brasil por certo não significam repor o tema como um todo. Mostram, no entanto, a permanência de elementos que podem vir (ou não) a compor uma “nova” questão agrária. E nesse sentido outras contribuições, no mesmo seminário, comparecem.

5. Dentre elas estão as que procuram expressar os contornos de uma “questão da terra”, mais do que uma questão agrária. Elas remetem em duas direções: em primeiro lugar, para a crítica da modernização agrícola; em segundo lugar, para a retomada de reflexões sobre comunidades que vivem da (e na) terra e outras formas de associação para a produção. Em ambas, está presente o argumento ambiental.³¹

6. A crítica à modernização refere-se ao modelo institucional que acompanhou a constituição da empresa agrícola nos processos modernizantes dos anos 1970. Se as sucessivas políticas agrícolas iniciadas por Delfim Netto³² induziram o crescimento da produção agrícola e uma indústria de insumos e máquinas voltadas à agricultura – e tornou esse crescimento funcional à industrialização –, elas não foram capazes de constituir um “sujeito social” capaz de tornar esse crescimento um processo orgânico e virtuoso de desenvolvimento ou mesmo de crescimento econômico no interior do território nacional. Dentre as características desse processo, destacam-se a apropriação de fundos públicos (que resulta dos recorrentes refinanciamentos de dívidas)³³, a precariedade institucional (uma ampla desregulamentação do uso do território e da própria firma agrícola nas suas relações com a sociedade, aí incluídas as relações trabalhistas e tributárias) e, muitas vezes, o caráter predatório em relação aos recursos naturais e às fronteiras agrícolas, impondo um elevado custo social e ambiental à sociedade.

³¹ Refiro-me às contribuições dos professores Guilherme Dias, Paul Singer e Alfredo Wagner. Como não foram apresentadas por escrito, as referências estarão relacionadas com os aspectos temáticos e idéias selecionados segundo a interpretação do autor deste estudo, a quem cabe eventuais omissões.

³² Para uma análise crítica dessas políticas, ver o capítulo 3 da pesquisa *Desenvolvimento e Questão Agrária*. Nead/Unicamp, 2007.

³³ DIAS, G.L.S. *O Estado e o Agro em tempos de liberalização*. Disponível na internet em www.scielo.br/pdf/resr/v44n3/a01v44n3.pdf

34 WAGNER, A.A.
Conceito de terras
tradicionalmente
ocupadas.
Disponível na
internet em
[www.escola.agu.gov.br/
revista/](http://www.escola.agu.gov.br/revista/)
Ano_V_novembro_2005/
alfredo-indio.pdf

7. A crítica à modernização agrícola real deve *ser aprofundada*, mas essa crítica esbarra tanto numa poderosa articulação de interesses políticos e econômicos beneficiários dessa mesma modernização como (e por isso mesmo) nos mitos criados em torno ao progresso técnico e capitalista no campo. Nesse sentido, ela deve ser “produzida” pelas vozes interessadas na ampliação dos debates sobre desenvolvimento nacional e questão agrária, tanto para uma abordagem que vê como possível uma atualização da questão agrária clássica ou como para as que se abrem à construção de uma nova questão agrária no Brasil. A crítica rigorosa da modernização inverte o “ônus da prova”. Não se trata de discutir criticamente *apenas* a reforma agrária, o que está em questão é o “conjunto da obra” agrária e agrícola.

8. Não só camponeses nem só trabalhadores rurais. A disputa da terra inclui quilombolas, indígenas e muitas outras comunidades³⁴. A abordagem que considera a relação de diversas comunidades tradicionais com a terra é inteiramente nova para o debate sobre desenvolvimento nacional e questão agrária. Por esse enfoque seria mais adequado falar em “questão da terra”. Pelos relatos de conquistas legais, essas comunidades – que, parece, utilizam-se da terra como propriedade comunal – apresentam formas diferentes de reivindicação da terra das que conhecemos quando se trata de conflitos agrários. Esses novos sujeitos que conservam a terra por necessidade e

cultura começam a se expressar e a construir realidades políticas que devem ser consideradas. Significam um novo campo de alianças para a construção de uma nova questão agrária no Brasil.

9. Para uma nova construção da questão agrária é fundamental inserir a dimensão especificamente política destacada no início dessa seção. A questão agrária, vinculada ao debate dos modelos de desenvolvimento da agricultura e estes submetidos à escolha democrática da sociedade. E essa é a contribuição trazida pela intervenção do ministro do Desenvolvimento Agrário Guilherme Cassel.³⁵

³⁵ Esse argumento foi desenvolvido pelo ministro Guilherme Cassel nos artigos *A atualidade da reforma agrária*, publicado na Folha de S. Paulo em 4/3/2007; e *Agricultura familiar: escolhas e desafios*, publicado na Folha de S. Paulo em 30/7/2007.

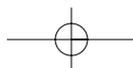
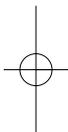
“(...)Ela retoma com clareza a idéia da legitimidade da ação política para definir os rumos do desenvolvimento (e com isso um papel de planejamento e intervenção democrática do Estado) e introduz no debate da reforma agrária a necessidade de uma coalizão de forças mais ampla do que aquela que congrega os beneficiários diretos da reforma agrária e os movimentos sociais que lhes dão identidade e força. Estes têm o caráter de sujeito social insubstituível e fundamental para o avanço de reformas democráticas na terra e no País. Ao mesmo tempo, a necessidade de construir coalizões políticas mais amplas responde ao desafio democrático e à compreensão crítica das relações de poder conservadoras oriundas de uma estrutura agrária concentrada e da sua modernização que entrelaçou os interesses do negócio agrícola aos de outras frações do capital.

Há que se acrescentar que essa via democrática não pode prescindir da construção de um modelo de desenvolvimento agrícola e agrário capaz de dar credibilidade a uma mudança de paradigma. Essa construção está longe de estar 'pronta'. Carece ainda do desenvolvimento de experiências concretas que antecipem esse modelo alternativo. Nesse sentido, as políticas públicas e as ações pelo fortalecimento econômico da agricultura familiar e a sua constituição como sujeito político – isso é, com identidade e capacidade de agir politicamente – cumprem um papel fundamental.

Isso, naturalmente, não implica em uma idéia de que um longo processo cumulativo de construção de um outro modelo dentro do atual seja suficiente para promover mudanças significativas da estrutura agrária e das relações de poder no campo e na sociedade.

De outro lado, o esforço de construção de um modelo alternativo e crível para o desenvolvimento no campo também carece de novos desdobramentos nas elaborações teóricas sobre o tema, naturalmente visto de forma articulada com o debate mais geral sobre o desenvolvimento nacional”.

São Paulo, 3 de novembro de 2007.



BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas: Hucitec/Edunicamp/Anpocs, (2ª ed.), 1999.

_____ - *La liaison incomplète: réforme agraire et démocratie*. Cahiers du Brésil Contemporain, numéro spécial – n° 27/27: 191-208 – 1005.

ALAVI, H. and SHANIN, T., ed *Introduction to the Sociology of "developing societies"*. New York: Monthly Review Press, 1982.

AMSDEN, A. H. *The rise of "the rest": challenges to the west from late-industrializing economies*, Oxford : Oxford Univ. Press, 2001.

BENGOA, J. *25 años de estudios rurales*. Sociologias/UFRGS/Programa de Pós- Graduação em Sociologia. vol. 1, n° 1 (jan./jun. 1999).

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CASSEL, G. *A atualidade da reforma agrária*. Artigo publicado na Folha de São Paulo em 4/3/2007.

_____ *Agricultura familiar: escolhas e desafios*. Artigo publicado na Folha de São Paulo em 30/7/2007.

DIAS, G. L. S. *O Estado e o Agro em tempos de liberalização*. Disponível na internet em <http://www.scielo.br/pdf/resr/v44n3/a01v44n3.pdf>

_____ *Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998*. Cepal: 2001. Disponível na internet em <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/6119/LCL1485P.pdf>

EICHER, C. K. and STAATZ, J. M., ed. *International agricultural development*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

FERNANDES, F. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 4.^a ed.,1981.

FIGUEROA, A. *Desarrollo agrícola em la América Latina*. In SUNKEL, O. (Org) *El desarrollo desde dentro*. México (DF): Fondo de Cultura Económica, 1991.

FRANCO, R.; BESA, J. *Principales aportes de la Cepal al desarrollo social, 1948-1998*. Levantamiento bibliográfico: período 1948-1982. Santiago de Chile: Cepal/División de Desarrollo Social, octubre

2003. In <http://www.eclac.cl/publicaciones/> (em 29 de maio de 2006).

FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*, Rio de Janeiro, 2ª ed., Paz e Terra, 1992.

HAYAMI, Y. *Family Farms and Plantations in Tropical Development*. Foundation for advanced Studies on International Development. Tokyo, Japan. 2003. Acessado na internet, em 13/7/2006, em <http://www.fasid.or.jp/english/surveys/research/program/research/pdf/discussion/2003-001.pdf>

HAYAMI, Y. and RUTTAN, V. W. *Agricultural Development: an International Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.

IANNI, O. *Origens agrárias do Estado brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

JOHNSTON, B. F. e KYLBY, P. *Agricultura e transformação estrutural: estratégias econômicas de países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

KAY, C. *Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados de siglo veinte*. In http://www.javeriana.edu.co/fear/m_des_rur/documents/kay2005ponencia.pdf

_____ *Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialisation and development.* Third World Quarterly, vol. 23, nº 6, pp 1073–1102, 2002.

LEITE, S. P. *Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro.* Estudos Sociedade e Agricultura/CPDA, outubro de 2005, vol. 13, nº 2.

LENIN, V. I. *El desarrollo del capitalismo en Russia.* Barcelona: Ed. Ariel, 1974.

MANDEL, E. *Tratado de economia marxista.* México (DF): Ediciones Era, 1972.

MARX, K. *Grundrisse.* Londres: Penguin Books, 1993.

MORAES, R. C. C. *Planejamento: democracia ou ditadura?* São Paulo: Tese de Doutorado, Depto. de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1987.

_____ *Contribuição ao seminário Desenvolvimento e Questão Agrária.* Brasília: 2007, mimeo.

MORAES, R. C. C. *et al. Desenvolvimento e Questão Agrária.* Nead/Unicamp, 2007.

PALMEIRA, M. *Modernização, Estado e questão agrária.* Estudos Avançados, IEA-USP, vol.3 nº 7 São Paulo Sep./Dec. 1989.

POLLOCK, D.; KERNER, D.; LOVE, J. *Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la Cepal*. Revista de la Cepal nº 75, dezembro de 2001.

PREBISCH, R. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. in Cepal - Boletín Económico de América Latina, vol. VII, nº 1, Santiago de Chile, 1962.

_____ *Capitalismo Periférico: crisis y transformación*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1981.

_____ *Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico*. In BIELSCHOWSKY, R. (Org.) – Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 212.

RODRIGUEZ, O. *Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas*. Revista de la Cepal, nº 75, dezembro de 2001.

RODRIGUEZ, O. *Teoria do Subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981; p. 260.

RODRIK, D. *Growth strategies*. Disponível em <http://www.ksg.harvard.edu/rodrrik/> 2003.

ROSDOLSKY, R. *Gênese y estructura de El Capital de Marx* (estudios sobre los Grundrisse). México (DF): Siglo XXI Ed, 1978.

SCHULTZ, T. *Transforming traditional agriculture*.
New Haven (CN): Yale University Press, 1964.

SUNKEL, O. (Org.) *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: El Trimestre Económico, Lecturas nº 71, Fondo de Cultura Económica, 1991.

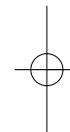
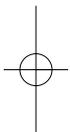
VEIGA, J. E. *Apresentação do livro de Caio Prado Jr. A Questão Agrária Brasileira*, São Paulo: Editora Brasiliense, 2000 (5ª edição).

_____ *O desenvolvimento agrícola – uma visão histórica*. São Paulo: Edusp Hucitec, 1991.

WADE, R. H. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press, 1990.

WAGNER, A.A. *Conceito de terras tradicionalmente ocupadas*. Disponível na internet em http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_V_novembro_2005/alfredo-indio.pdf

CARLOS HENRIQUE GOULART ÁRABE é economista e mestre em Ciência Política. Foi um dos organizadores do Seminário *Desenvolvimento e Questão Agrária no Brasil*, realizado em 27 e 28 de junho de 2007, em Brasília, no âmbito da pesquisa sobre o mesmo tema conduzida pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e apoiada pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).



Este livro foi produzido em Brasília, em
novembro de 2008. Composto com as
tipologias Palatino 12 e Arial 18 sobre papel
Reciclato LD 90 g/m2. Impresso
pela Coronário Editora Gráfica Ltda.