

# **A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Barraclough, Furtado, Hirschman e Sen<sup>1</sup>**

Sérgio Pereira Leite

\* Artigo publicado no periódico *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, v.XLX, p.3-38, 2007.

## **Resumo**

É necessário repensar o processo de transformação rural a partir da reforma agrária como um veículo estratégico para o desenvolvimento econômico, social e sustentável. Isso tem implicações para o crescimento agrícola e econômico de forma mais geral, bem como para o processo de homogeneização social, a partir da idéia de desenvolvimento como um não-constrangimento à liberdade. Altos níveis de desigualdade no início do processo de desenvolvimento (como, por exemplo, forte concentração da terra e da riqueza) pesam negativamente no crescimento econômico de longo prazo. Países com grande concentração de terra apresentaram baixo crescimento econômico quando comparados àqueles com uma estrutura fundiária mais igualitária. Níveis elevados de concentração econômica e fundiária também constituem uma barreira para a promoção da justiça social, deixando milhões de pessoas à margem da cidadania. Além de constituir-se numa condição para o desenvolvimento sustentável, a reforma agrária é um dos pontos fortes para viabilizar a expansão das capacidades de trabalhadores rurais sem terra e da população pobre do meio rural, de uma forma geral. Nesse sentido, ela integra a concepção de desenvolvimento nos termos propostos por Sólon Barraclough, Celso Furtado, Albert Hirschman e Amartya Sen.

## **Palavras-chave**

Reforma agrária – Desenvolvimento rural – Distribuição da riqueza

## **Sobre o autor:**

Professor de economia do Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Rio de Janeiro, Brasil. Pós-doutor em Socioeconomia do Desenvolvimento pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (EHESS), Paris, França. Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP, Brasil.

---

<sup>1</sup> Este artigo consiste numa versão modificada da segunda parte do estudo intitulado “*Agrarian reform, social justice and sustainable development*” elaborado para a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, atendendo ao convite da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU).

## **Agrarian reform as a developmental strategy: Barraclough, Furtado, Hirschman and Sen's approach**

### **Abstract**

It is necessary to rethink the process of rural transformation by approaching agrarian reform as a strategic vehicle for economic, social and sustainable development. This has implications for general agricultural and economic growth, as well as for social justice and the conception of development as an expansion of freedom. High levels of inequality at the beginning of a development process (for example, high concentration of land wealth) weigh negatively on long-term economic growth. Countries with a strong concentration of land achieve slower economic growth than those with a more egalitarian land structure. High levels of economic and land concentration also form a barrier to the promotion of social justice, leaving millions of people in the margins of full citizenship. As well as forming a condition for sustainable development, agrarian reform is a major element of a process enabling expansion of the capacities of landless rural workers and the poorest rural people in general. In this sense, agrarian reform is a component of the conception of development, within is demonstrated by Solon Barraclough, Celso Furtado, Albert Hirschman and Amartya Sen.

### **Key-words**

Agrarian reform – Rural development – Wealth distribution

## **A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Barraclough, Furtado, Hirschman e Sen**

Sergio Pereira Leite

*“O desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação num curto horizonte de tempo para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devemos nos empenhar para que essa seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no correr do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção do desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado. O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria reorientada para a busca do bem-estar coletivo, concebido este como a realização das potencialidades dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente”.* **Celso Furtado** (1998)

### **Introdução**

Apesar das previsões em contrário, a reforma agrária reassumiu uma posição de destaque no debate, nos processos sociais, nas atividades políticas e em alguns programas governamentais no período recente, apresentando-se como uma oportunidade concreta na estratégia de reprodução social de uma parcela não desprezível de famílias camponesas e de trabalhadores rurais que habitam o meio rural do planeta. Dessa forma a afirmação encontrada na magistral obra de Eric Hobsbawm sobre o século XX, a de que *“a mudança social mais impressionante e de mais longo alcance da segunda metade deste século, e que nos isola para sempre do mundo do passado, é a morte do campesinato”* (Hobsbawm, 1995: 284), parece não ter se confirmado. Consultando os dados estatísticos, particularmente aqueles referentes aos países em desenvolvimento, ou mesmo examinando alguns eventos que pautaram a agenda dos últimos dez anos, veremos que tal morte está longe de ser levada a cabo, além do fato de que as questões colocadas em torno do tema não traduzem necessariamente uma visão nostálgica do passado, mas, ao contrário, contribuem para o redimensionamento da questão agrária e sua relação com as transformações econômicas, políticas e sociais.

Entretanto, nos chamados países em desenvolvimento, particularmente naqueles localizados na América Latina, o tratamento dispensado ao tema da reforma agrária tem sido, invariavelmente, acompanhado de declarações calorosas a respeito – contrárias ou favoráveis – nem sempre compatíveis com a necessária elucidação dos fatos e eventos que ilustram os processos sociais, políticos e econômicos que acompanham o assunto no contexto histórico recente. Parte dessas declarações é acionada no sentido de apresentar as distorções – particularmente no âmbito econômico – que um efetivo programa de reforma agrária poderia proporcionar sobre os sistemas agrícolas nessas regiões. À esse tipo de

crítica juntam-se ainda os argumentos sobre a obsolescência e o caráter inoportuno da democratização da terra no atual estágio dessas sociedades.

Poderíamos especular que essas colocações erguem-se e justificam-se a partir de uma herança fundamentada na prática de uma matriz de modernização (técnica) da agricultura em voga nos anos 1960 e ao longo de toda a década de 1970, cujos resultados foram objeto de ampla e qualificada crítica. Como afirma Tavares (1996: 5): *“da perspectiva do pensamento reformista latino-americano dos anos 50 e 60, a reforma agrária era concebida como um processo social inserido em um movimento global de transformação da sociedade e direcionado a três objetivos estratégicos: a ruptura do poder político tradicional (democratização), a redistribuição da riqueza e da renda (justiça social) e a formação do mercado interno (industrialização). No caso brasileiro, as transformações ocorridas no campo durante as décadas de 60 e 70 (...) e o marco político-ideológico que se consolidou (...) conduziram a um progressivo reducionismo na concepção da reforma agrária, que foi redefinida (...) como um instrumento de ‘política de terras’. A ‘revolução agrícola’ (...) ‘desativou’ o significado econômico clássico da reforma (a formação do mercado interno), contribuindo assim para a afirmação da concepção reducionista”*. E segue Maria da Conceição Tavares lembrando que as *“transformações das bases técnicas e econômicas”* não tiveram correspondência nos outros planos: *“a terra e a riqueza continuaram sendo concentradas por força dos novos interesses agroindustriais, da expansão da fronteira e dos interesses agrários ‘tradicionais’ (...)”*. E, depois de lembrar que a terra *“mantém (...) notável importância econômica e política”*, conclui: *“a confluência no campo de dois processos - a modernização conservadora da produção e o agravamento dos fatores de exclusão nas áreas tradicionais e de fronteira - tende a tornar mais crítica a questão da terra”*.

O reducionismo de que nos falava Tavares viu-se, ainda, reforçado na conjuntura das duas últimas décadas, quando uma abordagem mais complexa sobre as transformações do meio rural brasileiro deu lugar ao discurso em prol do produtivismo renovado, agora em bases – financeiras, tecnológicas e institucionais - diferentes daquelas que vigiram ao longo do período anterior, e da forte orientação liberalizante e exportadora imposta à atividade agropecuária como resultado dos ajustes operados nas variáveis de políticas macroeconômicas.

É preciso, portanto, repensar a própria matriz do processo de transformação agrária, retirando-o das amarras reducionistas às quais o mesmo foi submetido, alargando, dessa forma, os horizontes do campo de possibilidades e oportunidades sociais e inserindo a reforma agrária, como bem lembrou Celso Furtado (1998), num dos vetores estratégicos do desenvolvimento social (e sustentável).

O assunto ganhou importância recentemente com a realização da Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (ICARRD), em março de 2006, no Brasil, após o largo período que o separa da primeira conferência promovida pela FAO (WCARRD) em 1979. Assim, sem pretender tratar exaustivamente o assunto, dadas as limitações de espaço, este trabalho volta-se para o exame das relações existentes entre reforma agrária, justiça social e desenvolvimento, tema para o qual as referências aos trabalhos de Sólon Barraclough, Celso Furtado, Albert Hirschman e Amartya Sen, pareceram-nos adequadas. Para tanto julgamos necessária uma crítica aos modelos de desenvolvimento calcados nos processos de modernização agrícola, visando recuperar a

discussão sobre os efeitos da reforma agrária na sustentabilidade do desenvolvimento e suas implicações para uma sociedade mais justa. Esse exercício exigiu que definíssemos nosso entendimento sobre uma efetiva reforma agrária, distinguindo-a de outros instrumentos como o crédito fundiário, por exemplo. Ao final são apresentadas algumas conclusões do trabalho. Dada a exigüidade de espaço e ao perfil desse trabalho, estaremos nos referindo a diferentes casos históricos na ilustração de algumas questões abordadas ao longo do estudo sem, no entanto, nos aprofundarmos em nenhum deles. Nesse sentido recorreremos a uma bibliografia especializada e a documentos técnicos, que, poderão ser consultados na medida em que houver necessidade de um detalhamento maior das situações examinadas.

### **1. Por uma crítica da modernização agrícola e dos seus constrangimentos à reforma agrária**

Uma revisão das estatísticas especializadas sobre a questão fundiária nos países em desenvolvimento, indicaria que aqueles com elevada concentração de terra apresentaram sérias dificuldades para estabelecer um processo de crescimento econômico, na medida em que tais níveis de concentração econômica e fundiária tornaram-se impeditivos para a promoção da justiça social, deixando milhões de pessoas à margem do processo de cidadania plena (Leite e Ávila, 2006). Nesse sentido, a reforma agrária constitui-se, seguramente, num dos principais mecanismos de política com amplo grau de cobertura e baixo custo de realização para o enfrentamento dessa situação, requerendo para tanto uma base de forças políticas e sociais que a sustentem. No entanto, como bem lembrou Hirschman (1994) a respeito da interação (*on and off process*) entre os processos políticos e econômicos, tais mudanças, e particularmente nesse caso a implementação de um programa de reforma agrária, requerem a presença de atores estratégicos para sua consecução e as trajetórias assumidas por ambos os processos (econômicos e políticos) não necessariamente devem adotar um comportamento funcional. Ou seja, é provável que mesmo sendo objeto de uma forte reação contrária, a reforma agrária possa traduzir-se numa medida exitosa, ganhando autonomia em relação aos pressupostos que a sustentaram, como a distribuição de ativos, passando a se desenvolver de forma sustentável, no sentido amplo da palavra. Na mesma direção, é fundamental que, acoplado ao processo de implementação dessa política redistributiva, seja problematizado o próprio padrão de desenvolvimento que tem pautado a trajetória dos últimos 50 anos dos países em desenvolvimento, questionando a prioridade conferida ao modelo agroexportador (com ou sem industrialização) e aos interesses dos grandes grupos que o embasam e que impedem um desenvolvimento mais justo e equânime dessas nações.

A vasta literatura que se tem ocupado das mudanças por que passou o campo latino-americano (e, de certa forma, o dos países em desenvolvimento) nas últimas décadas dá especial atenção, e não sem razão, à chamada *modernização da agricultura*. Na verdade, contrariando previsões dos analistas das décadas de 1950 e 1960, o setor agrícola, a partir de finais dos anos 1960, absorveu quantidades crescentes de crédito, incorporou os chamados "insumos modernos" ao seu processo produtivo, tecnificando e mecanizando a produção, e integrou-se aos modernos circuitos de comercialização. O aumento da produtividade permitiu o crescimento da produção de matérias-primas e alimentos para a exportação, mas também para o mercado interno. Mesmo a produção de alimentos para abastecimento das cidades, apesar de dificuldades que teriam a ver com orientações da

política econômica, teria sido, no entender de alguns estudiosos, "bastante razoável". A alteração da base técnica da agricultura, associada à sua articulação com a indústria produtora de insumos e bens de capital para a agricultura, e por outro lado, com a indústria processadora de produtos naturais levou à formação do chamado "complexo agroindustrial" ou "agrobusiness" ou, ainda, à "industrialização da agricultura"<sup>2</sup>.

Essa modernização, que se fez sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, teve, no dizer de alguns economistas, "efeitos perversos": a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto-exploração nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo, agravaram-se as condições ambientais (Palmeira e Leite, 1998).

Por um curioso paradoxo, se esses "efeitos perversos" levaram as organizações de trabalhadores rurais a intensificarem a sua luta pelo acesso à terra, como pode ser demonstrado nos casos do Brasil, do Zimbábue e, mais recentemente, da Bolívia, entre outros - a associação entre falta de terra e degradação das condições de vida tornando-se mais evidente do que nunca aos olhos de seus líderes - entre os intelectuais conduziram ao questionamento da pertinência de uma efetiva reforma agrária, abrindo espaço, já no final dos anos 80, para uma política de terras mais "amigável" ao mercado (*market friendly*) como apontam autores como Barraclough (2001), Cox et al. (2003) e Kay (1998), entre outros. Tal argumentação havia ganho, dez anos antes, um tratamento semelhante destacada a perspectiva internacional. Jacoby (1980: 296-7), em um artigo sintomaticamente intitulado "*Has land reform become obsolete?*", referindo-se às reformas agrárias implantadas mundo afora nas três décadas do pós-guerra, dizia: "*Land reform as a slogan was thus to be heard everywhere; but except under revolutionary conditions actual land reform programmes were never thoroughly implemented. The evolutionary type of land reform, in fact, showed a unique tendency to wither away and add disappointment to the existing misery*". E continuava: "It is true that feudalism and semi-feudalism is on the retreat in the rural areas of Southeast Asia and Latin America. But this is certainly not caused by changes in the agrarian structure through land reform but merely by the advance of technology, by the penetration of money transactions into the rural areas and, above all, by the development of a new form of capitalism which is based on the many-sided activities of transnational corporations" (idem:296, 297).

Se excluirmos o "evolutionary" de Jacoby, poucos entre os autores que, de algum modo, têm questionado a reforma agrária, discordariam do argumento apresentado. A questão que vai dividi-los - e é difícil avaliar o quanto essa divisão tem a ver propriamente com argumentos ou com tomadas de posição políticas, a postura defendida por alguns de uma "reforma agrária desideologizada" (Binswanger e Deininger, 1997; De Janvry e Sadoulet, 2002) correspondendo ela própria a uma tomada de posição - é se a modernização da agricultura excluiu do horizonte toda e qualquer reforma agrária ou apenas um tipo de reforma agrária.

---

<sup>2</sup> Sobre o assunto existe uma extensa e diversificada literatura que, devido ao escopo deste texto, não será aqui tratada. Para uma visão crítica e detalhada desse processo consultar, entre outros, Amin (2005), Barraclough (2001 e 2001a), Byres (2004), Chonchol (2005), Graziano da Silva, Belik e Takagi (2001), Palmeira e Leite (1998), Quan, Lahiff e Tan (2005), Veiga (1998).

A complexidade crescente desse debate - tanto em termos do aumento do número de intervenções quanto nos desdobramentos de níveis em que é tratado e dos problemas abordados; como também no seu “transbordamento” para além dos especialistas em economia ou sociologia rurais - é indicativa de um crescente reconhecimento social da questão a que está remetido. Por outro lado, funciona como uma alerta contra a pretensão de tratá-lo exaustivamente. A tentativa de sistematização que esboçamos parece-nos, todavia, suficiente para perceber o que há de consensual nessa multiplicidade de tomadas de posição.

Numa inversão quase perfeita daquela situação de recusa de reconhecimento das mudanças apontada por Hirschman (1971: 352-3) entre os intelectuais latino-americanos na virada dos anos 1960 para os anos 1970 - e que ele interpretava, valendo-se do conceito de “dissonância cognitiva” de Leon Festinger, como uma tentativa de reduzir o desconforto causado por evidências que contrariavam crenças anteriores através da sua supressão e da confirmação do esquema cognitivo anterior - o que encontramos nas peças desse debate é o unânime reconhecimento da modernização da agricultura e dos seus - para alguns inevitáveis - “efeitos perversos”. Sobre essa idéia de “efeitos perversos”, vale a pena transcrever o que diz Hirschman (1996: 651) em trabalhos mais recentes: *“en mis trabajos utilicé mucho este concepto de consecuencias inesperadas, sobre todo en el análisis del cambio posible. Incluso me he batido contra el mal uso que de este concepto hace quien lo transforma en el argumento del efecto perverso y afirma que el intento de llevar adelante determinadas políticas reformistas produce efectos exactamente opuestos. Considero este tipo de argumentación una verdadera traición a la idea de las ‘consecuencias inesperadas’ porque cancela la open-endedness (esto es, la apertura a diversas soluciones) que el concepto por sí introduce y lo sustituye por la previsibilidad y el miedo”*.

A conseqüência lógica é a decretação da obsolescência da “reforma agrária dos anos 1950 e 1960”. Ela era adequada para um outro tipo de economia: aquela fundada no “complexo rural” ou no “complexo latifúndio-minifúndio”. Ela era conveniente, em países como o Brasil ou talvez a Índia, num momento em que não havia um mercado interno de uma certa dimensão, em que a industrialização ainda era insuficiente, onde a estrutura agrária era um “obstáculo” e a reforma agrária um pré-requisito ao desenvolvimento econômico. Mas deixou de ser adequada numa situação em que existe um mercado interno consolidado e onde a própria agricultura foi “industrializada”. O debate que se estabelece então é se, na era do chamado “agronegócio”, a reforma agrária ainda tem “significado econômico”. Os que respondem sim, como vimos na parte precedente deste texto, vão renovar o estoque de atributos econômicos da reforma: emprego; distribuição de renda; outro padrão tecnológico e, para não se ficar sem uma ponte com o passado, produção de alimentos. Os que dizem não mas enxergam alguma virtude na reforma, vão tentar identificar nela atributos sociais cuja importância justificará a dimensão que deverá assumir.

Nesse sentido é interessante perceber que, autores como Kay (1998: 28), apesar de críticos em relação ao rumo que o tema havia tomado ao longo dos anos 1990, em particular no caso latino-americano, diminuían suas expectativas com relação à vigência de um programa mais efetivo de reforma (*state-led agrarian and/or radical reform*). Segundo o autor: *“the era of radical agrarian reforms, however, is over. Despite the continuing arguments by scholars and activists in favour of agrarian reform [...] as well as the recent upsurge in ethnic and peasant movements for land redistribution in the region, there has*

*been a shift from State led and interventionist agrarian reform programmes to market-oriented land policies. Paradoxically, such land policies have been much driven from above by the State and international agencies. Thus future State interventions in the land tenure system are likely to be confined to a land policy that focuses not on expropriation but on progressive land tax, land settlement, colonization, land transfer and financing mechanisms, land markets, registration, titling and secure property rights”<sup>3</sup>.*

De forma um tanto paradoxal, nessa operação, ao mesmo tempo em que se nega aplicabilidade ao presente do “modelo de reforma agrária dos anos 1960 e 1970”, confirma-se a sua pertinência e a dos paradigmas sobre os quais se fundava no passado: um certo paradigma de desenvolvimento econômico e um modelo de estrutura agrária, que foi validado para referendar as transformações do meio rural rumo à modernização agrícola. Como foi possível tal modernização ou, dito de outro modo, como o paradigma não funcionou mas se manteve válido para se pensar aquele período e para a elaboração do seu contraponto (o paradigma do *agrobusiness*) permanece um “mistério”.

Na realidade a análise dessas transformações sociais do meio rural está além das mudanças na base técnica das propriedades agropecuárias ou ainda do debate sobre eficiência e eficácia da produção agrícola. Autores como Chonchol (2005) e Palmeira e Leite (1998) chamam a atenção para o fato de que as transformações da agricultura não se limitaram simplesmente às modificações da base técnica dos estabelecimentos agropecuários, mas carregavam paralelamente os efeitos – nem sempre perversos – de um conjunto de outros processos sociais relativamente autônomos: a afirmação política do campesinato, o caráter da intervenção do Estado no setor rural, a migração rural-urbana, a organização e representação dos interesses de diversos atores sociais – em particular a Igreja Católica e as Organizações Não-Governamentais – diretamente relacionados com o tema, a emergência dos assentamentos rurais no período mais recente. Com efeito, a colocação em evidência desses processos sugere que eles se combinam em dois movimentos relativamente autônomos e contraditórios. Por um lado, a progressiva ilegitimação das formas tradicionais de dominação, associada à incapacidade do Estado - um Estado que não é apenas árbitro, mas *parte* nas lutas sociais - de gerar novas formas de legitimidade que têm levado à multiplicação dos conflitos e à ampliação do seu “âmbito” (Amin, 2005). Não são mais apenas conflitos em tomo da terra, da produção ou das condições de trabalho, mas também da construção de obras públicas, da assistência governamental nas situações de calamidade, do meio ambiente, da fixação de preços agrícolas, das negociações relativas ao comércio exterior, da tecnologia e da assistência médica, etc. Não mais são apenas conflitos que envolvam tão somente camponeses e latifundiários e, muito menos, que se resolvam apenas entre eles. Por outro lado, as vantagens asseguradas pelo Estado, no bojo da política de modernização, atraíram para as atividades agropecuárias e agroindustriais, mas sobretudo para a especulação fundiária, capitais das mais diversas origens, criando-se uma coalizão de interesses (*rent seeking*) em torno do negócio com a terra incrustada na própria máquina do Estado. Paradoxalmente, a modernização provocou um aumento do peso político dos proprietários de terras, *modernos e tradicionais*.

Ou como afirma Barraclough (2001: 425): “os processos associados à crescente modernização tecnológica, ao marketing e à diferenciação social afetaram tanto as elites

---

<sup>3</sup> O mesmo autor retomaria as “esperanças” em artigos mais recentes, como parece ser o caso de Borrás Jr., Kay e Lodhi (2005).



*abastadas quanto os pobres rurais, de maneiras bastante contraditórias. Baseado na evidência dos casos descritos acima, esses processos aceleraram a reforma agrária em alguns contextos e a retardaram em outros. Seria um erro concluir que a 'globalização' do final do século XX tornou a reforma agrária anacrônica. Ao contrário, em muitos países em desenvolvimento, as questões sobre o domínio da terra estão se tornando cada vez mais prementes, como resultado da crescente polarização social, pobreza generalizada e falta de oportunidades alternativas de emprego para os pobres rurais. Os inúmeros interesses divergentes entre os pobres rurais torna difícil a sua luta pela reforma agrária. Entretanto, os interesses cada vez mais divergentes das elites abastadas apresentam novas oportunidades para a realização de reformas agrárias que venham a beneficiar os trabalhadores rurais sem-terra”.*

É, portanto, nesse feixe de relações econômicas, políticas e sociais, que o tema da reforma agrária se insere. Uma discussão que aponte para os desafios atuais do problema não pode ignorar tal contexto, sob o risco de negligenciar um exame cauteloso das oportunidades – e seus constrangimentos - que voltam a se abrir à democratização da terra e à distribuição dos ativos fundiários. Aqueles que, já nos anos 1980, haviam decretado a obsolescência da reforma agrária e a morte do campesinato, falharam ao não incorporar as manifestações exitosas e crescentes de diferentes organizações camponesas e de trabalhadores rurais na luta pelo acesso à terra e aos recursos naturais. Da mesma forma, é preciso transcender a análise sobre o universo agrário, no sentido estrito do termo, para que tais espaços possam ser avaliados numa perspectiva que ilumine os limites a ele impostos pelo processo desenvolvimento mais geral (macroeconômico ou setorial-agrícola) e os desafios colocados para ultrapassá-los.

## **2. Os significados da reforma agrária numa perspectiva de desenvolvimento sustentável**

Na acepção aqui defendida a reforma agrária deve ser entendida não somente como uma política de distribuição de ativos fundiários (*land reform*), mas como um processo mais geral (*agrarian reform*) que envolve o acesso aos recursos naturais (terra, água, cobertura vegetal no caso dos trabalhadores extrativistas, etc.), ao financiamento, à tecnologia, ao mercado de produtos e de trabalho e, especialmente, à distribuição do poder político<sup>4</sup>. Além do acesso, que implica no deslocamento populacional em direção às terras arrecadadas para reforma, é importante salientar que, no caso das comunidades nativas (indígenas, quilombolas, pescadores e ribeirinhos, pastores e extrativistas, entre outros) está em jogo a regularização dos direitos sobre o uso e a posse das áreas já ocupadas, no sentido de garantir a reprodução social dessas famílias, que invariavelmente encontram-se em situações vulneráveis. Porém como em toda política distributivista, a implementação de uma reforma agrária efetiva supõe a ação do Estado por meio dos seus instrumentos de desapropriação de imóveis rurais que não cumpram com sua função social, medida que opõe explicitamente ganhadores e perdedores e, portanto, geradora de conflitos. Nessa ordem, o conflito deve ser aqui entendido como um elemento intrínseco ao processo de desenvolvimento, como já lembrava Hirschman (1996) e sua tese sobre o “desequilíbrio”

---

<sup>4</sup> Nos termos empregados por Barraclough (2001), isso implica em pensar não somente os *sistemas de domínios de terras (land tenure)*, mas fundamentalmente o funcionamento do *sistema agrário* como um todo.

como característica das mudanças sociais. A negação do conflito tem explicado as malogradas tentativas recentes de adoção das políticas de acesso à terra pelos mercados (*market-assisted land reform*) e sua ilusória assepsia de que ao nível mercantil tais contradições poderiam ser eliminadas, o que levou instituições, como o Banco Mundial, a financiar experiências dessa natureza em países como a África do Sul, Brasil, Colômbia e Guatemala<sup>5</sup>.

Nesse sentido Polanyi tem sido recentemente resgatado pela literatura econômica, apesar de ter oferecido suas contribuições há mais de 50 anos, para explicar que a própria noção de *mercado* é resultado, ela própria, de um processo de construção social. Em seus trabalhos fica patente a idéia de processo econômico, aí incluída a dimensão mercantil, como processo social e institucional<sup>6</sup>, cuja racionalidade não se refere exclusivamente aos meios empregados e finalidades esperadas, mas justamente à relação entre eles, transcendendo seu significado formal e suas respectivas tentativas de aplicá-lo à realidade social. Tal movimento de posições do processo econômico, passíveis de apropriações as mais diversas, remete, segundo o autor, à pertinência da análise institucional para sua compreensão. Para efetuar tal análise as ferramentas empregadas por Polanyi (1978) relacionam-se às formas de comércio, aos usos do dinheiro e aos elementos do mercado. Visto que portam-se como atributos singulares do processo social, dinheiro e terra, por exemplo, demandam uma regulação específica e não podem sujeitar-se ao chamado livre jogo das forças de mercado (Polanyi, 2000). Assim, o mercado de terras, enquanto tal supõe uma atuação do Estado, quer na garantia dos direitos de propriedade (privada, comunais, etc.), quer através da intervenção direta para fazer valer a função social dessa propriedade. Obviamente, as situações irão variar intensamente no tempo e no espaço e não nos compete aqui uma análise exaustiva sobre esses casos. Fica, no entanto, o registro de que tais políticas demandam, para sua execução, uma forte capacidade de pressão dos agentes econômicos e sociais, particularmente quando tomamos a experiência latino-americana e africana recente (Heredia et al., 2005; Llambí, 2005, Moyo, 2004 e 2005)<sup>7</sup>.

O papel dos mercados na realocação de ativos fundiários entre diferentes grupos e classes sociais, bem como de setores das economias nacionais, é, aliás, um dos temas comuns a um diversificado quadro de experiências de reformas agrárias tratadas por Borras Jr., Kay e

---

<sup>5</sup> Existe hoje um amplo conjunto de trabalhos fortemente críticos sobre a prática da reforma agrária de mercado do Banco Mundial. Para uma visão detalhada e geograficamente abrangente do assunto ver a coletânea organizada por Ghimire (2005) e o artigo de Pereira (2005). Para o caso brasileiro, em particular, consultar Medeiros (2005).

<sup>6</sup> "To shift in natural science from one conceptual framework to another is one thing; to do so in the social sciences is quite another. It is like rebuilding a house, foundation, walls, fittings and all, while continuing to live in it. We must rid ourselves of the ingrained notion that the economy is a field of experience of which human beings have necessarily always been conscious. To employ a metaphor, the facts of the economy were originally embedded in situations that were not in themselves of an economic nature, neither the ends nor the means being primarily material. The crystallization of the concept of the economy was a matter of time and history. But neither time nor history have provided us with those conceptual tools required to penetrate the maze of social relationships in which the economy was embedded. This is the task of what we will here call *institutional analysis*" (Polanyi, 1957: 242).

<sup>7</sup> Como afirmam Borras Jr., Kay e Lodhi (2005: 7) sobre as lições aprendidas com as diferentes reformas: "most of the land reforms, but especially the capitalist-oriented ones, while they involved significant degree of state initiative and intervention, had also witnessed the significant roles played by non-state actors – peasant movements and their allies. These issues bring us to the question of policy and political strategies of carrying out land reform, a topic that occupies an important portion of the current discourse on land policies".

Lodhi (2005) sobre o qual comentamos anteriormente. Na mesma direção aparecem outros três eixos temáticos que balizam a análise comparativa desenvolvida pelos autores: o papel do Estado na distribuição de ativos fundiários voltados ao combate à pobreza, a atuação dos movimentos camponeses e a luta pela terra, e, finalmente, a interação entre Estado-sociedade na condução desse processo. Tal abordagem permitiu aos autores a construção de uma certa tipologia (ou concepções) das políticas de reforma agrária<sup>8</sup>, diferenciando-as entre aquelas orientadas ao mercado (*market-led*), cujo eixo é dado pelos ganhos de eficiência econômica e produtividade; aquelas desenvolvidas pelo Estado (*State-led*), que está usualmente relacionada à manutenção da legitimidade política, ainda que a agenda de desenvolvimento seja igualmente importante; as impulsionadas pelos camponeses (*peasant-led*), onde prevalece a idéia de que o Estado figura como depositário dos interesses das elites; e, finalmente, aquela marcada por um direcionamento fundado na sinergia Estado-sociedade (*State/society-driven*), sem “romancear” a “onipotência” dos camponeses e suas organizações, nem apostar no comando centrado no poder do Estado. Mesmo com a finalidade eminentemente de viabilizar algum parâmetro metodológico comparativo para os casos estudados, a diferenciação acima proposta por Borras Jr. et al. (2005: 21), oferece pistas interessantes para pensar os rumos da reforma agrária *vis-a-vis* as estratégias de desenvolvimento, sendo que, talvez, a lembrança enfatizada por Amin (2005) de que o princípio democrático deve prevalecer nos arranjos institucionais nos quais a os programas de reforma agrária são executados. Segundo o autor, “*la réponse correcte aux défis de la gestion d’un système foncier non fondé sur la propriété privée (au moins de manière dominante) passe par la réforme de l’Etat et son implication active dans la mise en place d’un système de gestion de l’accès au sol modernisé, efficace (économiquement) et démocratique (pour éviter, ou tout au moins réduire, les inégalités). La solution n’est en aucun cas le ‘retour à la coutume’, au demeurant impossible, et qui ne servirait que de moyen d’accentuer les inégalités et d’ouvrir la voie au capitalisme sauvage*».

Nessa perspectiva, o redimensionamento da reforma agrária passa também pela sua relação direta com os processos de desenvolvimento, ou ao contrário, sobre seus constrangimentos frente àquilo que Sachs (1995) denominou de experiências de *mal desenvolvimento*, “[...] o qual não é incompatível com um crescimento da economia, até mesmo forte. É que crescimento e desenvolvimento não são sinônimos. Enquanto persistirem enormes disparidades sociais, o crescimento permanecerá, com certeza, uma condição necessária, embora de modo algum suficiente, do desenvolvimento, cujos aspectos distributivos e qualitativos não podem ser negligenciados. É um erro dizer que os exorbitantes custos sociais e ecológicos de certas formas de crescimento econômico constituem os danos inelutáveis do progresso” (grifos do autor).

Assim ao tratarmos do desenvolvimento rural, é preciso compreendê-lo como algo que extrapola o crescimento agrícola e o aumento da produtividade, aproximando-o daquilo que Veiga (2002) denominou de eficiência distributiva. No entanto, a experiência latino-

---

<sup>8</sup> Moyo (2004) apresenta, igualmente, um quadro comparativo para os casos da África Meridional. Segundo o autor, enquanto a política *redistributiva* deu a tônica nos casos de Zimbábue, Namíbia e parcialmente na África do Sul e Moçambique, a *regularização da posse* pautou os casos da Suazilândia, Botswana, Zâmbia e, parcialmente, o caso moçambicano. Malawi e Lesotho registraram processos diferenciados (um processo transitório no primeiro caso e o incentivo à migração no segundo). O autor ainda aponta, no mesmo quadro, as diferentes que forças que incentivaram a execução dos programas, bem como o papel do Estado em cada um deles. Para o caso latino-americano ver Barraclough (2001).

americana, em particular a brasileira do pós-guerra, mostrou que tal terminologia não necessariamente guardou relação direta com a prática de medidas que favorecessem a erradicação da pobreza e o combate à injustiça. Pelo contrário, em diferentes oportunidades, a política de desenvolvimento rural era chamada para contrapor-se àquela de reforma agrária (como no Estatuto da Terra brasileiro de 1964) e não para complementá-la, como seria esperado. Isso acarretou uma diferença – que está mais explícita no campo político do que no conceitual – entre esses dois termos, o que nos leva a acentuar nossa recomendação que a realização da reforma agrária deve ganhar prioridade estratégica no redesenho das políticas de desenvolvimento rural (ou também no caso do desenvolvimento territorial), ainda que, para tanto a dimensão “negociada” do processo possa ficar temporariamente suspensa dada a eminência dos conflitos fundiários, como já ressaltamos acima.

Como é sabido, especialmente a partir dos anos 1990, tem sido ressaltada a dimensão sustentável do processo de desenvolvimento, envolvendo particularmente as questões relacionadas ao meio ambiente. Não nos cabe aqui uma digressão mais longa sobre o assunto, mas na medida em que, como defendem Barraclough (2001a) e Shiva (2002), o acesso à terra e à água constituem-se em direitos humanos básicos, a preocupação com a preservação dos recursos naturais está intrinsecamente relacionada à questão agrária.

Embora estejamos concentrados na dimensão da distribuição dos ativos fundiários, não menos importante é a questão do acesso aos recursos hídricos ou florestais. No primeiro caso vale destacar a experiência internacional do movimento de pescadores, inscrita num cenário onde a liberalização comercial promoveu uma acentuada concentração dos recursos pesqueiros mundiais, destinando 80% da produção para um número reduzidíssimo de consórcios internacionais, liderados pelo grupo espanhol Pescanova (Avedaño, 2005). Outro exemplo, que tem merecido especial atenção, particularmente num momento em que programas de combate à desertificação passam a ser estimulados, é o processo de sobrevivência de populações em regiões áridas ou semi-áridas. Substituindo a prática de “combate à seca” por outra, de “convívio com o semi-árido”, uma rede importante de movimentos sociais e ONG’s (a Articulação do Semi-Árido-ASA), criada no Nordeste brasileiro em 2000, vem desenvolvendo um criativo trabalho de construção de cisternas no meio rural daquela região. Nesse caso os desdobramentos da implementação de uma política pública, que não é necessariamente governamental, apontam para a ruptura com os esquemas clientelistas de distribuição de água em carros-pipas pertencentes à elite local (cf. Leite, 2005).

Dessa forma, seja ressaltando a dimensão fundiária, seja aquela relacionada aos recursos hídricos, a garantia e o acesso aos mesmos devem inscrever-se numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, ainda que isso não deva significar, no nosso entender, o predomínio da dimensão ambiental sobre a social e, muito menos, o escamoteamento dos conflitos subjacentes a adoção de práticas conservacionistas. Para Barraclough (2001a: 1) *“sustainable development is a term conveying different and often contradictory meanings for the diverse groups promoting it. Its recent popularity stems in part from its ambiguity. The underlying concerns it embraces about the limits to economic growth imposed by the earth’s non-expandable ecosystem, and by social conflicts associated with growing inequalities and inequities, are ancient ones”*. Acreditando que a existência de diversas abordagens sobre o tema é uma característica inevitável, o autor propõe que sejam

reconhecidas as contradições que o envolvem e que caiba ao Estado um papel estratégico na condução de um processo de desenvolvimento sustentável.

No entanto, as iniciativas institucionais a respeito, incluindo aquelas oriundas das agências multilaterais, têm sido marcadas mais por uma mudança semântica das suas próprias práticas (do rural para o sustentável, por exemplo) do que necessariamente uma alteração de postura e mecanismos empregados, apesar de alguns avanços observados no período mais recente.

No contexto da discussão que vimos apresentando, uma abordagem crítica ao modelo de modernização agrícola a partir dos argumentos relacionados à sustentabilidade, passa igualmente pelo enfrentamento dos interesses que sustentam o rápido processo de expansão territorial das monoculturas voltadas à exportação, como é o caso de vários países da América do Sul, em particular no caso da produção de soja na Argentina, Brasil e Paraguai. Avançando sobre as áreas de comunidades indígenas, florestas nativas e expulsando pequenos agricultores das suas regiões, o modelo acima logrou aumentar a área plantada com soja no Brasil a uma taxa de 14% ao ano entre 2000 e 2004, enquanto o restante da produção agrícola apresentou uma taxa negativa de 1,3% a.a. para o mesmo período.

Vê-se, portanto, que a dimensão sustentável está umbilicalmente ligada ao tema das desigualdades sociais, assunto que abordaremos a seguir.

### **3. Justiça, equidade e filiação social como base para o desenvolvimento da reforma agrária**

Segundo Vázquez (1986: 661) «*tem sido frequente o emprego da expressão justiça social em referência às exigências de distribuição equitativa das riquezas, à justa remuneração do trabalho, à luta contra a interrupção do trabalho, à distribuição da propriedade privada e dos seguros sociais*». Autores como Furtado (1992) e Sen (2000, 2002) tem se referido ao tema associando-o ao conceito pleno de desenvolvimento. Para o encomista brasileiro, "[...] *as teorias do desenvolvimento são esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduzem à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social. [...] O conceito de homogeneização social [que equivale àquele de equidade] não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que membros de uma sociedade satisfazem de forma ampliada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, ao lazer e a um mínimo de bens culturais*" (Furtado, 1992: 6).

De uma forma geral podemos associar o programa de reforma agrária, particularmente o processo de assentamento de trabalhadores rurais sem terra, com o aumento do grau de tomada de decisões (autonomia) desses novos sujeitos sociais e, portanto, com a expansão das suas *capacidades humanas*, para seguirmos a terminologia proposta por Sen (2000), sobretudo ao incluir (ou *filiar*, como prefere Castel, 2001) um segmento não desprezível de uma população pobre e marginalizada, que habita predominantemente o meio rural<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Para Sen a pobreza é entendida como a privação das capacidades básicas e não somente, como é usual, pelo (baixo) nível de renda. Nesse sentido "o que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que

Especialmente quando comparada às situações anteriores de vida dessas famílias assentadas (beneficiárias) a noção de *liberdade*, como prerrogativa para o processo de desenvolvimento, proposta por Amartya Sen ganha um enorme eco, medido pela própria valoração que os assentados atribuem à situação posterior ao acesso à terra, que, invariavelmente, se opõe às experiências anteriores de escravidão ou semi-escravidão, como é freqüentemente encontrado em situações variadas no caso brasileiro (Heredia et al., 2005; Leite et al. 2004), mas também no contexto sul africano (Bersnstein, 2004; Moyo, 2004, 2005a) e na experiência na anterior da Bolívia (Kay e Urioste, 2005). A elaboração, definição e implementação das estratégias socioeconômicas por parte das famílias beneficiadas com o programa de reforma agrária, implicam em situações prévias de liberdade, para que tais decisões possam ser tomadas. Isso remete diretamente às possibilidades de desenvolvimento (rural, sustentável, local, regional, etc.) pensadas a partir do contexto da agricultura/produção familiar ou, mais especificamente, de uma agricultura familiar objeto e resultado de um processo social e econômico singular (Chayanov, 1966), qual seja, aquele derivado da luta pela terra e da criação dos projetos de assentamentos de trabalhadores rurais.

Como afirmam os autores para o caso brasileiro, *“beyond economic issues, new social actors are created and the dignity of an historically excluded population is reconquered. Testimonials about the meaning of being a settler were common, especially in the areas in which single crops and the power relations that come with them had been predominant. Not having to pay a lease on the land, feeling like they had been freed, lords of their own steps and capable of controlling their own lives, ceasing to be slaves, were recurring elements in the settlers testimonials when they compared their past and present. As much as the present is pregnant with difficulties, in many cases access to land provoked breaks with the past and a clear sensation of improvement”* (Heredia et. al, 2005).

Assim a *“a expansão da liberdade é vista como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas a exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais [...] é constitutiva do desenvolvimento”*. (Sen, 2000: 10). Ainda que pautada por uma série de limitações, como a excessiva perspectiva individualista que confere ao agente/ indivíduo características comuns e genéricas descoladas do meio (e dos conflitos) social, político e econômico no qual o mesmo se insere, a contribuição de Sen é útil para essa passagem da constituição dos projetos de assentamento e a elaboração das novas estratégias de reprodução social das famílias beneficiadas com a distribuição de terras.

Para que tal processo deslanche é fundamental garantir *a priori* a possibilidade de acesso aos meios necessários, não somente às condições de vida dessas famílias, como também às condições de produção e trabalho. A noção aqui destacada, referente ao *acesso* (mas também à *garantia* quando o público for aquele de comunidades reivindicando a regularização da sua posse), relaciona-se também ao que Sen chamou das dimensões instrumentais da liberdade, concernente *“ao modo como diferentes tipos de direitos,*

---

*as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins”* (Sen, 2000: 112).

*oportunidades e intitamentos*<sup>10</sup> contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento” (Sen, 2000: 54). Para tanto o acesso aos bens e às condições que proporcionam uma vida digna, bem como às políticas e aos mecanismos que contribuam para o desenvolvimento das atividades produtivas<sup>11</sup>, é condição básica para pensar os esquemas de reprodução das famílias assentadas. O autor faz uma referência explícita à reforma agrária como medida que aumenta efetivamente a capacidade humana e confere autonomia a esses indivíduos (Sen, 2000: 296).

Na mesma direção, De Janvry e Sadoulet (2001, 2002) reforçam que a distribuição de terra interfere diretamente na promoção da justiça social, particularmente por intermédio dos seguintes fatores: a) a terra torna-se um instrumento efetivo de acumulação de riqueza e transferência dessa riqueza para as próximas gerações; b) a terra pode servir de garantia para o acesso ao crédito; c) a propriedade da terra é uma fonte de segurança pessoal e seguridade social na velhice (a terra pode ser vendida, alugada ou penhorada, para responder a choques ou mudança no estágio de vida); d) a propriedade da terra garante a continuidade do acesso a uma mesma parcela, oferecendo a possibilidade de capitalização de investimentos de longo prazo, e uma fonte de capital social local; e) a propriedade da terra é uma fonte de status social e poder de barganha. Poderíamos acrescentar, acompanhados de Carter (2003) que há um impacto direto sobre a segurança alimentar das famílias beneficiárias, mesmo quando isso não se traduz necessariamente pelo aumento da renda monetária, mas sobretudo pela melhoria na capacidade de autoconsumo dos beneficiários.

Esse mesmo autor, chama a atenção, adicionalmente, para o fato de que uma das principais críticas ao programa de crédito fundiário (*market-assisted land reform*) do Banco Mundial, ergue-se justamente pela perspectiva da justiça social. Para Carter (2003), o fato de que o público atendido pelo programa deva comprar terra para (re)estabelecer sua produção no meio rural, pode significar uma injustiça histórica na medida em que não considera o fato de que provavelmente esse mesmo público possa ter sido expulso ou expropriado das suas condições anteriores de trabalho e produção na terra.

É necessário ressaltar, igualmente, que a questão da reforma agrária vem servindo como uma medida concreta de equiparação nas condições de gênero no meio rural, ainda que esse processo avance num ritmo muito lento e possua resistências não somente nos meios externos aos movimentos de luta por terra, mas, em alguns casos, no interior dos próprios movimentos. Deere (2003) e Moyo (2004, 2005), recuperam, nos casos da África do Sul, Brasil, Malawi, Moçambique, Nigéria, Tanzânia, Uganda e Zimbábue as inovações no campo legal que têm contribuído para o reconhecimento da mulher como portadora de

---

<sup>10</sup> “O entitlement [intitamento] de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto do entitlement de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominado ‘dotação’) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com cada dotação inicial, por meio de comércio e produção (denominado seu ‘entitlement de troca’). Uma pessoa passa fome quando seu entitlement não inclui, no conjunto [que é formado pelos pacotes alternativos de bens que ela pode adquirir], nenhum pacote de bens que contenha uma quantidade adequada de alimento”. Sen, A.; Drèze, J. *Hunger and public action* (1989), citado em Sen (2000: 54; Nota do Tradutor).

<sup>11</sup> O autor enumera cinco tipos de liberdades instrumentais: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência e segurança protetora.

direitos sobre a terra e sobre o acesso aos instrumentos (legais, financeiros, etc.) dela derivados. Rodríguez (2005) recupera a questão de gênero sul-americana, particularmente aquela relativa às populações indígenas, para abordar o processo de luta por terra na região, conferindo especial atenção à questão da produção de sementes e o domínio da tecnologia e do conhecimento como um direito dos trabalhadores<sup>12</sup>. Da mesma forma que Rodríguez, Moyo (2005) recupera apropriadamente a questão étnica nas suas relações com o problema da terra, por meio da experiência recente do Zimbábue que tem permitido uma efetiva transferência dos ativos à população negra.

Dessa forma, guardadas as especificidades dos casos (particularmente no que concerne às dimensões históricas, políticas e culturais dos mesmos), parece-nos possível afirmar que, o acesso à terra tem significado a conquista de uma autonomia por parte das famílias beneficiadas, rebatendo diretamente na promoção da cidadania e na diminuição das injustiças sociais, permitindo a recomposição de um tecido social, para voltarmos ao trabalho de Castel (2001), que na maior parte dos casos encontrava-se esgarçado. Tal perspectiva impulsiona, adicionalmente, estas iniciativas à promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico.

## Conclusões

Este trabalho abordou as relações entre a reforma agrária e os processos de crescimento e desenvolvimento econômico, de sustentabilidade e justiça social. Para tanto, apoiando-se basicamente na literatura especializada sobre o tema, buscou apresentar as evidências que permitem afirmar uma causalidade positiva entre distribuição de ativos fundiários e crescimento econômico, sob determinadas circunstâncias. Ainda que as experiências de reforma agrária e de luta pelo acesso à terra sejam fortemente diferenciadas no tempo, no espaço e nos contextos econômicos, políticos, sociais e culturais nos quais foram geradas, o artigo procurou demonstrar que os resultados da reforma agrária devem ser compreendidos numa abordagem mais ampla do desenvolvimento (econômico, social, sustentável, etc.) onde pesam variáveis como a conquista de autonomia por parte das famílias beneficiárias, a melhoria nas condições de vida (apesar das precariedades encontradas), o reconhecimento dos direitos de um conjunto variado de atores e agentes relacionados a terra e aos recursos naturais, bem como a presença das mulheres nesse cenário.

A argumentação aqui desenvolvida defendeu a tese de que, para discutir tais questões faz-se necessário retirar o tema da reforma agrária da armadilha reducionista na qual o mesmo foi colocado, contrastando-o com o processo de modernização da agricultura e de políticas que buscaram substituir a desapropriação de terras pelo crédito fundiário. Tal redirecionamento implica em revisitar o papel do Estado nesse processo (bem como naquele relativo à promoção do desenvolvimento sustentável) e considerar a organização dos movimentos

---

<sup>12</sup> Ou ainda, como nos lembra Amin (2005): “*La question des rapports entre les hommes et les femmes constitue une dimension non moins essentielle du défi démocratique. Qui dit « exploitation familiale » (paysanne) fait évidemment référence à la famille, laquelle est caractérisée jusqu’à ce jour et presque partout par des structures qui imposent la soumission des femmes et la surexploitation de leur force de travail. La transformation démocratique ne se fera pas dans ces conditions sans mouvements organisés des femmes concernées*».



sociais e sua capacidade de representação e alianças no sentido de pressionar o setor público para uma intervenção mais efetiva com relação à democratização da terra.

O mapeamento das ações implementadas pelos governos no período posterior à WCARRD/FAO, em 1979, mostra que tal iniciativa tem ficado muito aquém do esperado, refletindo numa situação ainda marcada por elevados índices de concentração econômica, fundiária e de poder político. O fortalecimento do processo democrático deveria implicar, necessariamente, numa melhor distribuição dos ativos. Diferentemente da conjuntura fortemente recessiva dos anos 1980, a retomada do debate agora, por conta da ICARRD/FAO, encontra um cenário mais propício ao desenvolvimento de ações que compatibilizem desenvolvimento, distribuição da riqueza e sustentabilidade.

Gostaríamos de finalizar nossa contribuição com uma citação do trabalho de Sólon Barraclough, que, apesar de longa, reflete nossa opinião sobre o caráter e a importância estratégica atual da reforma agrária, além de servir como uma homenagem póstuma a este pesquisador, cujos estudos foram fundamentais para a compreensão das questões agrárias, alimentares e ambientais no mundo de hoje. Diz Barraclough (2001):

*“certains analystes ont conclu que la mondialisation croissante aux niveaux des finances, des marchés, de l’information, de la production et des technologies modernes ont rendu la réforme agraire redistributive telle qu’on l’a connu par le passé, inadaptée aujourd’hui pour les pays en voie de développement. Des différenciations sociales des populations rurales de ces pays se sont déjà développées de façon considérable et il serait impossible de redistribuer les droits à la terre de manière à en faire bénéficier la plupart des populations rurales pauvres. Les difficultés rencontrées pendant les réformes chiliennes et péruviennes, pour avoir un consensus parmi les principaux bénéficiaires sur la façon dont les terres expropriées pourraient être partagées, semblent appuyer cette conclusion. Ils pensent que les pauvres ruraux devront attendre jusqu’à ce que d’autres moyens d’existence deviennent disponibles dans d’autres activités. D’ici là, certains pourraient être aidés par un marché assisté de réformes agraires qui favoriserait volontairement la vente de terre par les grands propriétaires aux acheteurs à faible revenu, ces derniers pouvant l’utiliser de manière plus efficace. La majorité des pauvres qui ne pourrait bénéficier de ce genre de transactions pourrait être dépannée par des filets de sécurité sociaux et par l’aide d’urgence, jusqu’à ce qu’ils puissent trouver d’autres sources de revenu.[...] Heureusement cette vision pessimiste n’est pas universellement partagée. La réforme agraire redistributive peut encore avoir un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté rurale, et dans la promotion d’un développement durable étendue à la base. L’augmentation de la différenciation sociale, ainsi que les autres aspects de la mondialisation offrent autant de nouvelles possibilités que d’obstacles pour des réformes significatives. Les contradictions parmi les grands propriétaires terriens à propos des coûts et bénéfices de la réforme sont en augmentation. Les paysans ont de nouvelles possibilités de communiquer et de s’organiser grâce à l’accès au transport moderne et aux facilités de communication. Ils sont aujourd’hui dans une meilleure position que dans le passé pour trouver des alliés parmi les défenseurs de l’environnement, les groupes de promotion des droits de l’homme et d’autres au sein de la société civile, aussi bien qu’à l’intérieur d’organisations internationales attachées à la promotion d’un développement équitable et écologiquement durable. Les stratégies de développement de base populaires qui incluent des réformes agraires radicales ne sont pas nécessairement devenues obsolètes. Le problème est d’organiser les forces sociales capables et ayant la volonté de les soutenir”.* Solon Barraclough (2001).

## Referências bibliográficas

- AMIN, S. (2005). Les luttes pour la terre et les ressources naturelles et la construction d'alternatives. *Foro Mundial sobre la Reforma Agraria*, Valencia.
- AVEDAÑO, P. (2005). *La globalización neoliberal y sus amenazas sobre la soberanía alimentaria, el acceso a la tierra y a los recursos naturales desde la perspectiva de la pesca de pequeña escala*. *Foro Mundial sobre la Reforma Agraria*, Valencia.
- BARRACLOUGH, S. (2001). A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes. In: Teófilo, E. (ed.) *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília: NEAD/MDA.
- BARRACLOUGH, S. (2001a). *Toward integrated and sustainable development ?* Geneve: UNRISD.
- BERSNSTEIN, H. (2004). «Changing before our very eyes»: agrarian questions and the politics of land in capitalism today. *Journal of Agrarian Change*, v.4, n.1-2, p. 1-16, jan.-abr.
- BINSWANGER, H. P. ; DEININGER, K. (1997). Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries. *Journal of Economic Literature*, Cambridge, Dec.
- BORRAS Jr., S., KAY, C., LODHI, A. (2005). *Agrarian reform and rural development :historical overview and current issues*. ISS/UNDP Land, poverty and public action – policy paper n.1.
- BYRES, T. (2004). Introduction: contextualizing and interrogating the GKI case for redistributive land reform. *Journal of Agrarian Change*, v.4, n.1-2, p. 1-16, jan.-abr.
- CARTER, M. (2003). Designing land and property rights reform for a poverty alleviation and food security. *Land reform, Land settlement and Cooperatives*, FAO/Rome, 2003/2, p. 44-57.
- CASTEL, R. (2001). *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Gallimard.
- CHAYANOV, A. V. (1966). On the theory of non-capitalist economic systems. In: Chayanov, A. *The theory of peasant economy*. Illinois: The American Economic Association.
- CHONCHOL, J. (2005). Globalización, pobreza y agricultura familiar en America Latina. *Foro Mundial sobre la Reforma Agraria*, Valencia.
- COX, M.; MUNRO-FAURE, P.; MATHIEU, P., HERRERA, A.; PALMER, D.; GROPPA, P. (2003). FAO in Agrarian Reform. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, Rome, 2003/2.
- DE JANVRY, A.; SADOULET, E. (2001). La inversión en desarrollo rural es buen negocio. In: Echeverría, R. (ed.) *Desarrollo de las economías rurales en America Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- DE JANVRY, A.; SADOULET, E. (2002). Land reform in Latin American: ten lessons toward a contemporary agenda. *World Bank's Latin American Land Policy Workshop*. Pachuca, Mexico: junho.

- DEERE, C. (2003). Women's land rights and rural social movements in the Brazilian agrarian reform. *Journal of Agrarian Change*, v. 3, n.1-2, p. 257-288, janv.-avr.
- FURTADO, C. (1992). O subdesenvolvimento revisitado. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.1, n.1, p. 5-20.
- FURTADO, C. (1998). *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GHIMIRE, K. (2005). Markets and civil society in rural transformation: an overview of principal issues, trends and outcomes. In: Ghimire, K. (ed.) *Civil society and the market question: dynamics of rural development and popular mobilization*. Palgrave/MacMillan/Unrisd, New York.
- GRAZIANO DA SILVA, J., BELIK, W., TAKAGI, M. (2001). Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.15, n.4, out./dez.
- HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRAO, R.; LEITE, S. (2005). Regional impacts of land reform in Brazil. *Land reform, land settlement and cooperatives*. FAO/ONU. Roma. 2005/1, p. 20-34.
- HIRSCHMAN, A.O. (1971). *A bias for hope: essays on development and Latin American*. Londres: Yale Univ. Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1994). La conexión intermitente entre el progreso político y económico. *Estudios Públicos*, 56, primavera, p.5-14.
- HIRSCHMAN, A.O. (1996). Entrevista sobre su vida y obra. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, v.35, n.140, jan./mar.
- HOBSBAWN, E. (1995). *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Cia. das Letras.
- JACOBY, E. (1980). Has land reform become obsolete? In: Hobsbawn, E. (ed.) *Peasant in History: essays in honour of Daniel Thorner*. Calcuta: Oxford Univ. Press. p. 296-305.
- KAY, C. (1998). Latina American's agrarian reform: lights and shadows. *Land reform, Land settlements and Cooperatives*. FAO/Roma, 1998/2, p. 9-31.
- KAY, C., URIOSTE, M. (2005). *Bolivia's unfinished agrarian reform: rural poverty and development policies*. ISS/UNDP Land, poverty and public action – policy paper n.3.
- LEITE, S. (coord.) (2005). *What determines the policy impact of local negotiations? A comparative study in Brazil*. Rio de Janeiro: FAO/ONU-LSP-CPDA/UFRRJ. (www.icarrd.org).
- LEITE, S., ÁVILA, R. (2006). *Réforme agraire, justice sociale et développement durable*. Porto Alegre : FAO/ONU – ICARRD (www.icarrd.org).
- LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRAO, R. (2004). *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo/Brasília: Ed. Unesp/ Nead.
- LLAMBÍ, L. (2005). *Los programas de combate a desigualdad social, seguridad alimentaria y reforma agraria del gobierno de Venezuela*. Caracas: ActionAid.

- MEDEIROS, L. (2005). Social movements, the State and the experience of market-led agrarian reform in Brazil. In: Ghimire, K. (ed.) *Civil society and the market question: dynamics of rural development and popular mobilization*. Palgrave/MacMillan/Unrisd, New York.
- MOYO, S. (2004). *African land questions, the State and agrarian transition: contradictions of neoliberal land reforms*. Codesria Green Book.
- MOYO, S. (2005). *Land question and land reform in southern Africa*. RSA Land Summit, Soweto, ago.
- MOYO, S. (2005a). *Land policy, poverty reduction and public action in Zimbabwe*. ISS/UNDP Land, poverty and public action – policy paper n.11.
- PALMEIRA, M., LEITE, S. (1998). Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: Costa, L.F., Santos, R.N. (orgs.) *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Mauad.
- PEREIRA, J.M. (2005). *From panacea to crisis: grounds, objectives and results of the World Bank's market-assisted land reform in South Africa, Colombia, Guatemala and Brazil*. Rio de Janeiro.
- POLANYI, K. (1978). A nossa obsoleta mentalidade mercantil. *Revista Trimestral de História & Idéias*, Porto, n.1, p. 7-20.
- POLANYI, K. (2000). *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2éme ed. Rio de Janeiro: Campus.
- QUAN, J., LAHIFF, E., TAN, S.F. (2005). *Assessing the impact of major land reforms on livelihood opportunities for the poor*. New Directions in Impact Assessment Conference.
- RODRÍGUEZ, F. (2005). Sin exclusiones a las mujeres: reforma agraria ya! *Foro Mundial sobre la Reforma Agraria*, Valencia.
- SACHS, I. (1995). Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v.9, n.25, p. 29-63.
- SEN, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras.
- SEN, A. (2002). How to judge globalism. *The American Prospect*, v.3, n.1, jan.
- SHIVA, V. (2002). *Water wars*. South End Press.
- TAVARES, M. C. (1996). A questão agrária e as relações de poder no país. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p.5.
- VÁZQUEZ, J.M. (1986). Justiça social. In: Silva, B. (coord.). *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: FGV.
- VEIGA, J.E. (1998). Pobreza rural, distribuição de renda e crescimento: a experiência brasileira. *Conferência Internacional sobre Distribuição de Riqueza, a Pobreza e o Crescimento Econômico*, Brasília.
- VEIGA, J. E. (2002). Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural. In: Castro, A.C. (org.) *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro – II*. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, 2002.