

Resenha bibliográfica

Reforma agrária

GUILHERME DIAS *

Ghose, Ajit Kumar, ed. *Agrarian reform in contemporary developing countries. An ILO-WEP study*. Austrália, ILO, 1985.

1 — Introdução

Este livro apresenta uma parte dos resultados de um extenso programa de pesquisas do International Labour Office de Genebra, Suíça. Trabalhos anteriormente publicados trataram do papel dos sistemas agrários como determinantes da pobreza rural. Neste livro, o objetivo é o de investigar a economia política da reforma agrária incluindo uma avaliação de seu impacto sobre a pobreza, a distribuição de renda e o crescimento econômico.

O editor do livro, Ajit Kumar Ghose, é o coordenador do projeto de pesquisa e assina o capítulo introdutório, "Agrarian reform in developing countries: issues of theory and problems of practice", além de um dos estudos de casos apresentados. Nessa introdução ficam explícitas a referência teórica e a metodologia comum aos estudos de casos.

O restante do livro está dividido em três partes que englobam conjuntos mais homogêneos de casos analisados:

A Parte 2, "Towards peasant economy systems", engloba dois estudos na Índia, onde a principal ênfase está na reconstituição do campesinato como sistema agrário de transição. São eles: "Agrarian reform in Kerala and its impact on the rural economy — a preliminary assessment", de K. N. Raj e Michael Tharakan, e "Agrarian reform in West Bengal: objectives, achievements and limitations", de Ajit Kumar Ghose.

A Parte 3, "On the road to collectivism", apresenta quatro situações onde existe um plano de constituição de sistemas coletivos de produção como objetivo imediato da reforma agrária. Tais situações se acham no Capítulo 4, "Agrarian reform, structural changes and rural development

* Da FEA/USP.

in Ethiopia”, de Alula Abate e Fasil G. Kiros, no Capítulo 5, “The agrarian reform in Peru: an assessment”, de Cristobal Kay, no Capítulo 6, “Agrarian reform and structural change in Chile, 1965-79”, de Leonardo Castillo e David Lehmann, e no Capítulo 7, “Agrarian reform and rural development in Nicaragua, 1979-81”, de Peter Peek.

A Parte 4, “In search of modernism”, apresenta um único estudo onde a reforma agrária procura implantar um sistema empresarial agrícola de base capitalista, “The agrarian question in Iran”, de Homa Katouzian.

2 — A referência teórica do livro

A Introdução ao livro é uma peça preciosa sobre a questão da reforma agrária e resume, em uma única frase, a essência da abordagem comum aos vários estudos de casos apresentados: o benefício da reforma agrária reside em preparar caminho para um processo de crescimento mais equitativo.

A reforma agrária é enfocada como um dos meios de se promover um maior equilíbrio na relação urbano-rural, entendido como transferência eficiente do trabalho, e também do excedente agrícola, para os centros urbanos, principalmente no processo inicial do crescimento urbano-industrial.

Nesse sentido é uma forma de promover dinamismo no sistema agrário, evitando alternativas onde o trabalho é expulso de forma acelerada do seu sistema de subsistência tradicional e onde a intermediação financeira/comercial explora, sem limites, tanto o campesinato como os sistemas emergentes de produção capitalista.

Dentro deste enfoque, a avaliação de diferentes programas de reforma agrária pode ser conduzida de um modo sistemático. É preciso identificar a situação predominante no país antes que o programa seja implantado, em especial no que tange ao processo de desenvolvimento da relação urbano-rural. A natureza do processo de apropriação do excedente rural é o principal aspecto a ser analisado: sua funcionalidade na transformação do processo produtivo da agricultura, o que implica coerência com a promoção dos investimentos que elevam a produtividade da terra e do trabalho.

Dois situações podem ser distinguidas. A primeira é quando a estrutura predominante inibe uma relação urbano-rural dinâmica. Neste caso, o grande desafio para o programa de reforma agrária está na criação desta nova estrutura dinâmica. É preciso evitar que uma nova diferenciação entre os camponeses crie oportunidade para a remontagem de um sistema de apropriação do excedente baseado em relações contratuais de acesso do trabalhador à terra. Isto ocorre, tipicamente, em regiões onde permanece o excesso de população depois da redistribuição das terras, pas-

sando o beneficiado direto a agregar a mão-de-obra excedente. Situações como esta realçam a importância de um diagnóstico mais amplo da economia e da articulação da reforma agrária com a promoção simultânea do desenvolvimento urbano, gerando empregos fora da agricultura.

A segunda situação ocorre quando já existe um padrão dinâmico urbano-rural, mas a elevada concentração de renda e o nível de desemprego ameaçam a estabilidade do processo. Neste caso, o grande desafio para o programa de reforma agrária está na mudança do sistema de apropriação do excedente.

O rompimento desta situação também pressupõe um cenário mais amplo do que o rural porque o financiamento do crescimento urbano pode ser abalado. O benefício imediato proporcionado pela reforma agrária reside no aumento do consumo de alimentos por parte do trabalhador rural, reduzindo, pelo menos no curto prazo, a apropriação do excedente que vinha financiando o crescimento urbano. A base política de apoio ao governo no setor urbano precisa ser rearticulada simultaneamente.

Para que haja coerência, a reforma agrária de caráter amplo passa, necessariamente, por uma política de desenvolvimento integrado com o setor urbano. No entanto, a situação de alguns casos analisados é de programas restritos a uma região dentro de um país. Nestes casos, a viabilidade do programa se complica por duas razões principais: *a)* na articulação política, é difícil discriminar a região, o que leva ao uso de instrumentos muito fracos (para a transformação estrutural requerida) devido ao compromisso que se estabelece para evitar a desestabilização das outras regiões não atingidas diretamente pelo programa; e *b)* na esfera econômica, perde-se muito no controle dos termos de troca do setor agrícola e do processo de formação do salário rural, o que adiciona muito mais incerteza sobre a apropriação da renda durante o início do programa.

A reforma agrária bem planejada passa por uma escolha de um sistema agrário adequado ao desenvolvimento agrícola. O editor identifica três sistemas: o capitalista, a economia camponesa modernizada e o coletivismo. Propõe, também, que existe uma condição comum à evolução satisfatória de qualquer um dos três, que é a revitalização do campesinato como principal ator do processo de transformação.

No caso do sistema capitalista, a diferenciação social inerente à economia camponesa precisa ser estimulada pelo Estado através da promoção de tecnologias modernas para a agricultura e da industrialização da economia. Este processo de transição vai valorizar a polarização do campesinato entre fazendeiros capitalistas e trabalhadores assalariados.

A transição para o coletivismo é posta em dúvida se o resto do sistema econômico for baseado na iniciativa privada. A essência deste caminho é a substituição do investimento privado pelo investimento de uma estrutura cooperativa, estratégia que requer um Estado com amplo poder de intervenção a nível político e econômico (logo, essencialmente revolucionário).

A modernização com a preservação da estrutura camponesa também pressupõe uma forte intervenção do Estado, mas, neste caso, restrita ao plano macroeconômico, concentrando a poupança para financiar o investimento agrícola e, ao mesmo tempo, promovendo a industrialização. Nos casos mais recentes, como ocorreu com o Japão e a Coréia do Sul, vultosos financiamentos externos foram decisivos para contornar este conflito enfrentado pelo governo, qual seja, o de ter que dividir recursos, limitados, entre uma indústria capitalista e a agricultura camponesa.

3 — Os estudos de casos

Os sete estudos de casos apresentados no livro procuram ilustrar, preferencialmente, o nível de planejamento e as etapas de desenvolvimento de uma reforma agrária, ao invés de caminhos de transição, como a própria organização do livro parece sugerir. Em princípio, isto decorre do fato de a maioria das experiências analisadas serem processos relativamente recentes com resultados ainda indefinidos.

Os dois primeiros analisam o difícil processo de se estimularem sistemas camponeses em diferentes estados da Índia (Kerala e Bengala Ocidental). O objetivo de se conseguir uma melhoria na distribuição de renda, sem uma desestruturação do sistema de produção, parece ter sido atingido, embora tenha havido uma redução do excedente comercializável. A dinâmica de evolução da nova estrutura é, no entanto, lenta.

Peru e Chile são apresentados como casos onde existiam elevadas disparidades de renda e onde predominavam estruturas de grande lavoura colonial. A desativação dos dois processos é atribuída à falta de definição nítida pela coletivização, a qual, por sua vez, decorre da ausência de base política para se promover qualquer alteração estrutural no setor urbano.

Etiópia e Nicarágua estão inseridas num processo de revolução radical de toda a estrutura política, o que permite uma definição clara pelo objetivo de coletivização da agricultura, ajudada por mudanças consistentes introduzidas no setor urbano. Quanto à experiência na Nicarágua, esta é ainda muito recente para qualquer avaliação.

O caso do Irã, sob o regime do xá, mostra uma experiência desastrosa onde se promove, de modo radical, a estratégia da "revolução verde". Sua fragilidade principal estaria na tentativa de queimar a etapa de reestruturação do campesinato ignorando as inter-relações técnicas e sociais de produção. Promoveram-se migrações em massa para as cidades, além de um extraordinário desperdício de recursos nas empresas agroindustriais criadas, sustentados pelos elevados recursos do Estado obtidos com o petróleo, até o momento em que sobreveio a revolução xiita.

4 — Considerações finais

A leitura deste livro é oportuna para todos aqueles interessados na nossa questão agrária, especialmente agora, quando a recente Constituinte deixou passar a oportunidade de se adotar um projeto de reforma agrária para o Brasil.

As duas experiências na Índia mostram como é possível conduzir projetos diferentes desde que os governos estaduais tenham suficiente autonomia política e de mobilização de recursos. Indicam também as suas limitações, como salientamos acima, principalmente devido à falta de articulação com o processo de industrialização cujo centro dinâmico não está próximo daquelas regiões. No Peru, um governo militar autoritário pôde começar um processo de reforma agrária, na fase redistributiva, com apoio popular, mas fracassou, tendo em vista que não conseguiu articular um processo de produção provisório de base camponesa. O salto para uma estrutura coletivista, como o que foi tentado nas usinas açucareiras, exigia uma superestrutura cooperativa ou uma base sindical muito forte, totalmente ausente no caso.

O que há de mais importante no livro é a base teórica para a avaliação da consistência dos projetos de reforma agrária e de suas implementações: são menos de 20 páginas na Introdução do livro, que devem ser lidas por todos. Não estão presentes aí idéias muito comuns na nossa literatura e nos debates recentes em torno da Constituinte. *

A primeira dessas idéias admite a necessidade de se eliminarem “traços feudais” como elementos inibidores do desenvolvimento agrícola no Brasil. Neste livro, a reestruturação do campesinato é vista como um processo dinâmico que vai abrir caminho para qualquer uma das três vias de desenvolvimento. “Traços feudais” são elementos indicadores de um sistema em transição ou “reinventados” pelo capitalismo numa fase de seu desenvolvimento.

A segunda idéia é a de que o desenvolvimento da agricultura cria condições para a industrialização, ou seja, de que a reforma agrária é uma pré-condição. O livro desenvolve até a idéia contrária, qual seja, a de que a reforma agrária beneficia-se de um processo urbano-industrial dinâmico pela absorção da população excedente.

A terceira idéia é que a diferenciação do campesinato é importante como mecanismo de criação do mercado interno para a produção industrial. No esquema teórico deste livro é o investimento modernizante na

* Estou tomando emprestadas idéias de um texto não publicado de Paulo de Tarso P. Leite Soares, *Reforma agrária: uma necessidade do desenvolvimento brasileiro?*, São Paulo. Fipe, 1986.

agricultura que beneficia diretamente a indústria, e não o consumo do trabalhador assalariado rural. Na verdade, é através do investimento que se torna possível substituir o sistema tradicional de apropriação do excedente, baseado em formas personalizadas de cobrança de tributos, por outro onde ganhos de produtividade da terra e do trabalho forneçam a base da apropriação do excedente.