

AFONSO DE BARROS *

PARA A CONCEPTUALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA

1. INTRODUÇÃO

A abundância da literatura produzida sobre o tema da reforma agrária corre em paralelo com a frequente imprecisão e a generalizada debilidade teórica até ao momento patenteadas na respectiva conceptualização. Não será exagerado afirmar que, da multiplicidade de aspectos relativos ao conhecimento da realidade social agrária, raros têm sido objecto de tão prolixo, contraditório e variado tratamento. Está-se perante matéria em que o discurso ideológico envolve, com inusitada intensidade, a construção científica, em que a conflitualidade teórica se associa por forma particularmente directa e transparente à divergência doutrinária, em que o pressuposto político se manifesta com especial vigor. Generalizadamente, a expressão reforma agrária evoca de imediato rumor polémico, controvérsia ideológica, tensão política.

Assim sendo, não admira que o tema não haja logrado até ao presente conceptualização suficientemente sólida e unívoca. Tanto ao nível especificamente teórico como no plano doutrinário ou na consubstanciação jurídica, apresentam-se notavelmente díspares as definições propostas e, com frequência, vagos e imprecisos os respectivos contornos. A dificultar ainda mais a questão, depara-se, como aspecto aliás revelador do que se tem vindo a afirmar, a recorrente discussão em torno das «falsas» ou «verdadeiras» reformas agrárias.

Face a semelhante situação, será útil que, antes de se avançar para a tentativa de aprofundamento teórico do problema, se procure identificar os obstáculos epistemológicos que nesse

* Do Instituto Gulbenkian de Ciência e do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

caminho se deparam e, por esta forma, compreender o atraso na afirmação da teoria da reforma agrária. Após se haver cumprido estas tarefas, estar-se-á em melhores condições, como é lógico, para ensaiar um esquema de discussão teórica adequado à determinação e análise dos elementos indispensáveis para progredir na construção do conceito.

O presente texto repartir-se-á, assim, por duas partes. Na primeira, relativa aos obstáculos epistemológicos, e que cumpre função de natureza introdutória, começar-se-á por referenciar a raiz da natureza polémica da reforma agrária para, em seguida, analisar quer a complexidade da realidade sobre que incide, quer a diversidade que historicamente este fenómeno social tem conhecido. Na segunda, incidindo sobre os elementos conceptuais, ter-se-á por objectivo, não propriamente a definição de reforma agrária, no sentido de se chegar a um conceito preciso, sintético e universal e intemporalmente válido, mas antes a determinação e a caracterização dos passos essenciais para o aprofundamento da análise teórica da questão, na tentativa de surpreender simultaneamente a diversidade que a reforma agrária conhece e os aspectos abstractos que autorizam a que dela se fale no singular.

2. OBSTACULOS EPISTEMOLÓGICOS

Se quisermos descortinar a raiz da carga polémica de que normalmente são objecto as experiências de reforma agrária e da ganga ideológica que envolve o respectivo conceito, haverá que ter em atenção, desde logo, o facto de se tratar de fenómeno social que se traduz numa transformação sócio-económica de natureza brusca, por vezes violenta, ou pelo menos para ela aponta. Ao introduzir uma solução de continuidade na reprodução de dado sistema social, a reforma agrária põe em causa o equilíbrio social e, deste modo, representa factor que forçosamente explicita ou adensa o conflito social, revela ou aprofunda o antagonismo dos interesses em jogo, produzindo efeitos que vão para além do seu campo de incidência directa. Acresce que a transformação em causa toca aspecto especialmente sensível da organização social: a propriedade.

A propriedade

Sem pretender antecipar a caracterização conceptual da reforma agrária, dir-se-á que esta representa sempre uma alteração da estrutura fundiária, isto é, implica sempre uma trans-

ferência dos direitos sobre a terra, modifica as relações de propriedade. Ora, sendo incontroverso que nas sociedades classistas a propriedade configura o fundamento central da sua organização e funcionamento, torna-se patente que toda a acção que a questione adquiere inevitável ressonância, provoca apreensão ou esperança, suscita controvérsia.

É certo poder argumentar-se estar em causa não a propriedade em geral, mas apenas a propriedade da terra. Exceptuando o caso das sociedades tipicamente agrárias, onde a terra constitui a principal fonte de rendimento e, como tal, de poder, a diferença acabada de referir é sem dúvida importante. Nas sociedades complexas, marcadas pelo desenvolvimento e diversificação das forças produtivas e dos ramos de actividade, nem a agricultura constitui a principal actividade nem a terra se desenha, apesar da manifesta relevância que conserva enquanto suporte da produção alimentar, como o factor chave no funcionamento do sistema; o capital técnico, o dinheiro, os conhecimentos, os mercados avultam como sendo os elementos mais destacados da actividade económica e o respectivo controlo configura-se como a base determinante do poder (Stavenhagen, 1979: 165).

A subalternização da agricultura e a perda de peso relativo da terra, facto consumado nas sociedades industrialmente avançadas, ou tendência que ganha terreno nas sociedades em processo de industrialização, tornam lógico que a questão da propriedade fundiária diminua de acutilância na hierarquia dos problemas sociais. No modo de produção capitalista, a relação social determinante traduz-se na apropriação privada do capital e a acumulação deste comanda todo o funcionamento da formação social.

Acontece que a propriedade fundiária, para além de não constituir elemento verdadeiramente intrínseco ao modo de produção capitalista (este «ignora o 'controlo' do solo, isto é, o acesso à disposição das forças da 'natureza'» — Amin, 1974: 14), pode dificultar, em determinadas condições e a partir de certo estágio de desenvolvimento do capitalismo, o processo de acumulação do capital. Desde que instrumento de captação da renda fundiária, a apropriação privada da terra dificulta duplamente a expansão do capitalismo. Seguindo a análise empreendida por Marx no Livro III do *Capital*, verifica-se, na verdade, que, por um lado, a apropriação da renda significa que parte do excedente produzido na agricultura, ao ser captada pelo proprietário fundiário, é desviada do capital e, assim, deixa de poder ser utilizada no processo da sua reprodução alargada (Santos, 1982: 51). Dito de outro modo, o dinheiro destinado a pagar o acesso

à terra, sob forma de arrendamento ou de compra, equivale sempre a uma esterilização de capital (Servolin, 1972: 54 e 66). A propriedade fundiária recorta-se, assim, como barreira ao desenvolvimento do capitalismo na agricultura (Marx, 1968: 1362). Por outro lado, a renda, ao contribuir para o acréscimo do preço dos bens alimentares, implica o aumento do valor da força de trabalho em todas as esferas de actividade, na medida em que encarece um dos elementos básicos da respectiva produção. A consequência imediata é obrigar a que o nível dos salários seja mais elevado do que sucederia no caso de inexistência de renda, circunstância que obviamente enfraquece a capacidade de acumulação de capital (Faure, 1978: 185).

Pese embora o esquematismo das referências produzidas, julga-se lícito concluir que existem boas razões, em lógica económica, para que seja enfrentado o obstáculo que a renda fundiária coloca ao desenvolvimento do capitalismo e, em geral, do processo de industrialização. Para o efeito, não é forçoso que se proceda à nacionalização do solo (o que em si mesmo e só por si não é, aliás, incompatível com o modo de produção capitalista), mas é indispensável que se intervenha no sentido de alterar as relações de propriedade. A transferência da terra para os seus próprios cultivadores, processo em geral concluído nos países do centro capitalista, constitui o primeiro e imprescindível passo para interceptar a renda fundiária (Vergopoulos, 1974: 176 e 183 ss.). Não se compreende, deste modo, que a propriedade da terra tenda a permanecer como princípio inviolável e que, por conseguinte, o processo que vise a rápida transformação das relações de propriedade, como é o caso da reforma agrária, conserve natureza tão vincadamente polémica.

Mas a verdade é que assim continua a suceder. Para o explicarmos, é indispensável apelar a critérios analíticos de outra natureza, de ordem política e ideológica, o mesmo é dizer ultrapassar a unilateralidade e o reducionismo da análise cingida ao económico e com recurso a modelos de lógica formal.

Aceitar que em determinado sector, ainda que secundarizado, a propriedade privada possa ser posta em causa, na configuração que apresenta ou, por maioria de razão, no seu princípio, equivale a admitir a introdução de perigosa fissura nos alicerces do sistema social. Se, em nome da eficiência económica, se admite a quebra da inviolabilidade das relações de propriedade estabelecidas em dado segmento da sociedade, se transige no desapossamento de determinada fracção dominante dos seus direitos de propriedade, porque não alargar a mesma prática a outros segmentos e a outros grupos, como recusar que semelhante questionamento se generalize? O cimento ideológico

da ordem social abre brecha, nem sempre fácil de colmatar. Por outro lado, quando se ataca os interesses da fracção integrada no bloco dominante, está-se a pôr em causa a unidade, ainda que conflitual, deste mesmo bloco, o que obriga a novos arranjos, nem sempre isentos de redundarem em perigoso enfraquecimento. Sublinha a este propósito Malefakis (1976), ao analisar as causas da dificuldade de concretizar a reforma agrária espanhola dos anos trinta, que «o grupo formado pelos proprietários burgueses estava, nos aspectos essenciais, plenamente integrado na estrutura política da nação, pelo que não podia ser atacado senão à custa de pôr em dúvida muitos dos princípios básicos desta estrutura política» (p. 117).

Feita, a traço grosso, referência a este vultoso obstáculo epistemológico à conceptualização da reforma agrária, importa reconhecer que outras relevantes causas é necessário ter em atenção se se quiser compreender a debilidade teórica no tratamento deste fenómeno social. Refiro-me, por um lado, à disparidade que a reforma agrária tem revestido de país para país e de situação histórica para situação histórica e, por outro lado, à complexidade intrínseca de que ela se reveste. Examinemos, com o desenvolvimento possível, estes aspectos, começando pelo segundo.

A complexidade da reforma agrária

Representando um determinado tipo de processo de transformação das estruturas agrárias, a reforma agrária tem por campo de incidência realidades complexas e de recorte diferente, por vezes até vincadamente contrastado. As estruturas agrárias de qualquer país, ou mesmo de qualquer espaço regional de um país, raramente relevam de um único sistema de agricultura, antes representam articulação mais ou menos complexa de diversos sistemas sociais, económicos e técnicos de exploração da terra.

Acresce que a estrutura agrária não se cinge à inter-relação de elementos económicos, não pode ser visualizada como mera combinação de categorias económicas. Segundo a proposta conceptual de Henrique de Barros (1972), por estrutura agrária haverá que entender-se «o ambiente ou o quadro histórico-institucional em cujo interior e em subordinação a cujas exigências e inibições decorre a actividade produtiva agro-pecuária e florestal» (p. 8). Está-se em presença, de acordo com este amplo entendimento, de matriz onde o económico se combina com o jurídico, onde a organização da produção se entrecruza com a esfera da circulação dos bens e do dinheiro, onde o econó-

mico se articula intimamente com o político e o ideológico, onde o elemento ideal é indissociável do elemento real. Sistemas de agricultura e sociedade rural entrelaçam-se estreitamente.

Circunstância que poderosamente contribui para avolumar a complexidade das estruturas agrárias e da organização da sociedade rural é a que radica na propriedade fundiária. Configurando-se como produto histórico mais do que como sistema racional e lógico de enquadramento da actividade agrícola, as relações que regulam o acesso à terra e as condições de utilização desta surgem como cristalização normativa poderosamente conformadora das estruturas agrárias. Como salienta Boaventura de Sousa Santos (1982), «as relações jurídicas, longe de serem meros reflexos, são conformadoras e estruturadoras das relações económicas e sociais» (p. 53).

O entrosamento dos sub-sistemas de relações que constituem as estruturas agrárias, a densidade histórica que enforma as práticas sociais rurais, e a sobredeterminação destes factores pela rede específica de articulações da agricultura e da sociedade rural com o conjunto da formação social fazem da reforma agrária um processo que jamais se apresenta simples e linear, mesmo quando as evidências imediatas pareçam indicar o contrário.

A diversidade histórica da reforma agrária

Mas se a realidade a que se reporta a reforma agrária é sempre de natureza intrinsecamente complexa, de modo algum pode ser definida como uniforme, antes varia, como se disse, de país para país, de região para região e de situação histórica para situação histórica. Muito diferente é, com efeito, o caso em que predomina uma situação de agricultura parcelária de natureza familiar pulverizada em explorações agrícolas minifundiárias e o caso de prevalência de agricultura de grande dimensão, com elevado índice de concentração da terra e dos meios de produção, e organizada na base do recurso ao trabalho assalariado. E esta diversidade de situações tanto pode ocorrer entre distintos países como, regionalizadamente, no interior de um mesmo país. O exemplo português é suficientemente elucidativo. Os modos de enfrentar (de reformar) cada uma destas tão diferentes situações terão, como é por demais óbvio, que ser diversos. No entanto, o processo de as transformar poderá em ambos os casos assumir a natureza de reforma agrária. Escusado será sublinhar que, se assim acontecer, esta revestir-se-á de contornos qualitativamente distintos de um caso para outro.

A disparidade que historicamente caracteriza a reforma agrária não se esgota, porém, na diferenciação da realidade agrária que é seu objecto directo. Depende também do contexto global em que essa realidade se insere; é sobredeterminada pela estratégia política de que cada reforma agrária releva; acha-se condicionada pelo desenvolvimento do processo através do qual é levada à prática. Passemos em rápida revista estes três aspectos.

Quanto ao primeiro, referem Manuel Pérez Yruela e Eduardo Sevilla-Guzmán (1981) que «os projectos políticos através dos quais as reformas agrárias concretas foram programadas ou levadas à prática estão obviamente condicionados pelas circunstâncias históricas em que se enquadram» (p. 56). A partir desta proposição, distinguem estes autores três situações históricas, que tipificam outras tantas modalidades de reforma agrária. A primeira situação diz respeito ao período histórico em que se produz a transição para o capitalismo. As reformas agrárias que aí se concretizam têm por objectivo liquidar o modo de produção feudal em ordem a abrir espaço à afirmação e expansão do modo de produção capitalista. A segunda daquelas situações históricas é a que se segue ao triunfo da revolução burguesa e reporta-se, mais concretamente, aos casos em que se dá a consolidação da grande propriedade, «em forma senhorial ou burguesa», surgindo aqui tanto as reformas agrárias revolucionárias como as de «recorte liberal-democrático», todas elas tendo por traço comum, apesar da disparidade de que se revestem, «o objectivo de resolver os problemas de desigualdade social gerados pela concentração da terra em poucas mãos». A terceira e última situação localiza-se na actualidade e nela sobressaem as reformas agrárias tal como são concebidas e propostas por alguns organismos internacionais, designadamente a FAO, de acordo com um modelo que, segundo os autores, dilui o próprio conceito de reforma agrária, subsumindo-o no conjunto de medidas tendentes a promover o desenvolvimento económico da agricultura (p. 56-60).

Relativamente à diversidade das reformas agrárias em função das estratégias políticas em que se enquadram — segundo dos aspectos equacionados —, há a referir que, como é óbvio, se está perante uma linha de diferenciação essencial. Uma reforma agrária não pode ser tipificada e compreendida em si mesma, apenas com base nas suas características intrínsecas, ou segundo modelos ideais, abstraindo da natureza do Estado, do carácter das forças sociais que compõem o bloco no poder, da fisionomia concreta de cada formação social e do modelo

político de desenvolvimento (Barracclough, 1972: 61-2; Garcia, 1972: 205).

Partindo desta perspectiva, Barracclough (1972) distingue três tipos de estratégias de desenvolvimento susceptíveis de configurar outras tantas modalidades de reforma agrária. São elas: estratégias de modernização, estratégias reformistas e estratégias de profundas mudanças estruturais. Vejamos rapidamente como se caracteriza cada um destes tipos de estratégias. As do primeiro tipo privilegiam o aspecto tecnológico e partem do pressuposto que «o desenvolvimento rural pode alcançar-se adoptando as tecnologias dos países desenvolvidos sem reformar simultânea e profundamente a estrutura social». As do segundo tipo, as reformistas, dão especial importância à redistribuição da terra e do rendimento sem admitirem, contudo, alterações significativas nas relações de poder no conjunto da sociedade. As do último tipo, as estruturais, equivalem a uma profunda revolução social e cultural, porquanto articulam estreitamente a modificação das estruturas agrárias com a transformação de toda a estrutura social (p. 72 ss.).

Acerca do problema em análise tem interesse apreciar a posição de Michel Gutelman (1974). Considera este autor que a reforma agrária, em si mesma, é sempre — por definição, por natureza — uma reforma de carácter burguês. Independentemente das circunstâncias em que se produz, quaisquer que sejam as relações sociais estabelecidas nas explorações constituídas nas terras afectas ao sector reformado, a reforma agrária nunca pode ser uma medida anticapitalista. Na melhor das hipóteses é antifeudal. «O que poderá fazer de uma reforma agrária uma 'reforma socialista' são as transformações sociais situadas para lá da esfera de produção agrícola», transformações que a reforma agrária não pode, ela só, operar (p. 151-2). A posição do autor tem o mérito de assinalar, e com especial vigor, a importância do contexto político como variável imprescindível à tipificação das reformas agrárias. O radicalismo com que define a sua tese retira-lhe, porém, alcance analítico. Sem pretender, de momento, aprofundar a crítica de que inegavelmente tal tese me parece passível, avançarei apenas que ela tem subjacente uma concepção isolacionista da reforma agrária que impede a respectiva perspectivação como factor de transformação social que, pelo menos nas formações sociais de significativo peso (não só económico) do sector agrícola e da sociedade rural, é susceptível de assumir impacto globalizante, o mesmo é dizer que vai muito para além da alteração das estruturas fundiárias ou até das estruturas agrárias e da própria sociedade rural. A reforma agrária não poderá por si operar

a transformação global da sociedade, mas pode, em determinadas circunstâncias, contribuir decisivamente nesse sentido.

Vejam, por fim, o terceiro dos aspectos referenciados a propósito da diversidade que atravessa a reforma agrária: o processo mediante o qual é levada à prática.

Ao implicar a modificação das relações de propriedade, a reforma agrária pressupõe sempre uma intervenção do Estado. Sem que esta se verifique, jamais se consubstanciará a mudança jurídica indispensável à concretização da alteração do regime fundiário e, eventualmente, de outros aspectos estruturais. Mas, se assim é, não poderá contudo entender-se uniformemente a reforma agrária como um processo que por inteiro se qualifique, desde a sua concepção até à sua implementação, como medida de política estatal. Neste sentido, tem-se por excessiva a afirmação de Henri Mendras (1976) de que «a reforma agrária é sempre um acto do poder estabelecido e nunca o produto imediato de uma revolta camponesa» (p. 128). O que acontece, na verdade, é que as reformas agrárias diferenciam-se consoante a iniciativa e a condução do processo pertencem ao Estado ou, pelo contrário, são principalmente o produto do desenvolvimento do processo social endógeno à sociedade rural, quando a iniciativa e a preponderância pertencem aos movimentos sociais. Uma reforma agrária pode ser o produto imediato de uma revolta camponesa sancionado por um acto do poder estabelecido.

Como mais tarde haverá ocasião de aprofundar, está-se em presença de factor que contribui em apreciável medida para explicar a heterogeneidade das reformas agrárias. Na perspectiva dos efeitos profundos, muitas vezes não imediatos e não directamente visíveis, que a transformação das estruturas fundiárias produz na sociedade rural e desencadeia, com maior ou menor extensão, na globalidade da formação social, muito diferente se apresenta uma reforma agrária conduzida à revelia dos movimentos sociais e em substituição da dinâmica social interna à sociedade rural ou uma reforma agrária de características inversas.

3. ELEMENTOS PARA A CONCEPTUALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA

Sendo a reforma agrária um fenómeno que, longe de se apresentar unívoco, antes conhece marcada heterogeneidade, tem-se por vã toda a tentativa de procurar estabelecer um conceito único, preciso e sintético, capaz de recobrir com suficiente

rigor a ampla diversidade de formas que este mesmo fenómeno historicamente tem assumido. Como afirma Barraclough (1972), «os limites e as componentes do processo chamado reforma agrária não podem definir-se claramente; ambos diferem de uma experiência para outra» (p. 61).

Não obstante, importa discutir a possibilidade de identificar os elementos comuns, os aspectos abstractos definidores da reforma agrária. A questão, no fundo, é esta: mau grado a diferenciação existente, o certo é que, não só na linguagem corrente como também no trabalho científico, se usa generalizadamente a expressão reforma agrária. O que autoriza então a que no singular se fale de reforma agrária?

Nas múltiplas e diversificadas propostas conceptuais que se deparam, o acento tónico é com frequência colocado no processo que visa e se traduz na transformação da estrutura da propriedade e/ou da posse da terra. A alteração das relações sociais que têm por objecto o elemento fundiário, ou seja, o suporte físico e a condição natural da actividade agrícola, aparece referenciada, deste modo, como o eixo definidor da reforma agrária. Atentemos, a título exemplificativo, em três propostas recentes avançadas por outros tantos autores:

- «entendemos por reforma agrária as medidas destinadas a redistribuir de maneira radical a propriedade fundiária e/ou a posse e a utilização das terras (e das águas) em proveito do produtor primário (cultivador) e, subsidiariamente, a renda fundiária (produto agrícola excedentário)» (Bergman, 1978: 2);
- «por reforma agrária entendemos o conjunto das operações que visam transformar a estrutura fundiária de um Estado ou de uma região, pela modificação das relações sociais, com vista a assegurar o melhoramento das técnicas culturais e o acréscimo da produção agrícola» (Le Coz, 1974: 5);
- «por reforma agrária refiro-me à mudança em grande escala na estrutura agrícola e especialmente na estrutura fundiária, a qual tem por resultado maior acesso e controlo sobre a terra, os *inputs*, os mercados, o crédito, a assistência técnica e outros aspectos, por grupos que antes eram jornaleiros sem terras (ou quase sem terras), pequenos proprietários, rendeiros, servos, etc., à custa dos latifundiários e seus associados» (Barraclough, 1980: 1).

Mau grado as patentes disparidades das definições transcritas, a ênfase é manifestamente posta, em todas elas, na estrutura fundiária. Sem pretender imputar aos autores citados a ausência de percepção de que a reforma agrária se não esgota

na alteração das relações fundiárias (Barraclough é especialmente explícito a este respeito) e, ao mesmo tempo, sem negar a validade da proposição referida, pois que, conforme já se deixou mencionado, tem-se por certo que, sem transformação da estrutura fundiária, perde sentido falar-se em reforma agrária, há que sublinhar a ambiguidade e a relatividade de cingir a este aspecto a construção do conceito de reforma agrária. E isto por três ordens de razões: 1.^a) Porque é necessário discutir e precisar o tipo de transformação em causa, já que é problemático qualificar todos os processos desta natureza como sendo reforma agrária (e diga-se que o apelo ao aspecto da intervenção do Estado no processo, justamente assinalado por diversos autores (Gutelman, 1974: 134; Lipton, 1974: 270), fica longe de resolver a questão); 2.^a) Porque é indiscutivelmente unilateral circunscrever a reforma agrária à transformação da estrutura fundiária, deixando por referenciar e analisar outros tipos de transformações, como sejam as que têm a ver com as formas de exploração da terra e, inclusivamente, as próprias estruturas de poder (Cristodoulou, 1973; Flores, 1970) e ainda as que se prendem com a articulação da agricultura com outros sectores socio-económicos, o mesmo é dizer, com o lugar da agricultura na formação social (Silva, 1974: 17; Freitas *et al.*, 1976: 30); 3.^a) Porque a transformação desencadeada pela reforma agrária só pode ser entendida se se tiver em conta o conflito social que está na sua origem e a acompanha e os objectivos das forças sociais que interferem no processo (Affonso, 1973).

Do que até aqui se avançou, ressalta que, para além de se ficar a saber que a reforma agrária consiste num processo de transformação que tem por necessário e mínimo campo de incidência a estrutura fundiária, nada mais se adquiriu que não fosse reforçar a proposição de partida quanto à impossibilidade de fixar um conceito unívoco e preciso de reforma agrária.

Assim sendo, a tentativa para surpreender os aspectos abstractos definidores da reforma agrária obriga a enveredar por um percurso analítico através do qual se identifiquem e caracterizem os elementos fundamentais do processo de transformação que, com propriedade, possa ser designado por reforma agrária. Do mesmo passo, é imprescindível que, a propósito de cada um deles, se procure precisar a diversidade de contornos, de conteúdo e de significado que este processo é susceptível de assumir e tem assumido, sobredeterminado como está pelo contexto sociopolítico em que se enquadra e pelo conflito social a que responde e que o atravessa.

Visualizada a reforma agrária como processo de transformação, os elementos a reter para discutir a respectiva conceptua-

lização podem sintetizar-se mediante a formulação das três seguintes questões:

- transformação de quê;
- transformação como;
- transformação com que objectivos.

Em primeiro lugar, é logicamente imprescindível reflectir sobre o *objecto* a que se reporta o processo de transformação susceptível de ser qualificado como reforma agrária. Logo em seguida, importa ponderar os atributos que o processo em causa deve reunir para que assuma o carácter de reforma agrária, com vista a determinar a *natureza* desta. Por fim, impõe-se analisar os *objectivos* visados pela transformação, o mesmo é dizer, as finalidades que, directa ou indirectamente, presidem à reforma agrária.

São estes os elementos que, em ordem sucessiva, se irão examinar. Escusado será referir que, tratando-se de aspectos conexos, importa ter em atenção e sempre que necessário evidenciar as respectivas articulações e, inclusivamente, as zonas de sobreposição entre eles existentes.

3.1. OBJECTO

Ao introduzir o problema da definição de reforma agrária, Michael Lipton (1974) começa por advertir para os três erros possíveis na construção de uma definição. Os dois primeiros traduzem-se na insuficiência, por um lado, e na mais que suficiência, por outro lado. O terceiro representa a combinação dos dois erros anteriores, significando uma definição completamente errada (p. 269). Embora o que se deixou escrito atrás torne explícita a não adesão a procedimentos lógicos do tipo proposto para a conceptualização da reforma agrária, afigura-se-me útil a advertência de Lipton no concernente à discussão do campo de incidência desta. Na verdade, podemos partir para a análise deste problema colocando as duas seguintes questões: a) o que é, no mínimo, necessário que se transforme (ou se vise transformar) para que se possa falar de reforma agrária; b) o que é que, no máximo, se pode aceitar como fazendo parte da reforma agrária.

Já acima se aludiu à propensão de determinados autores para identificar a reforma agrária com a transformação da estrutura fundiária. Conforme se teve oportunidade de observar e adiante melhor se demonstrará, está-se em presença, pelo menos na esmagadora maioria das sociedades actuais, de um tipo de proposta que peca por insuficiente. Do lado oposto, depa-

ram-se as formulações que estendem a reforma agrária a um conjunto tão amplo e indiscriminado de transformações que ela acaba por se confundir com política agrária, resultando imprecisos e diluídos os respectivos contornos conceptuais. Claro está que a reforma agrária se prende sempre com a política agrária, já que não deixa de constituir uma forma de concretizar a intervenção do Estado no domínio da agricultura e da sociedade rural. Mas uma forma entre outras. Obviamente, nem toda a política agrária é reforma agrária. Optar por este tipo de formulação significa, portanto, incorrer no segundo dos vícios apontados por Lipton.

É este o perigo que espreita as orientações que têm prevalecido nos textos aprovados pelos organismos das Nações Unidas, designadamente a FAO. Assim, na Conferência promovida em Julho de 1979 por esta organização, aponta-se com nitidez, na sequência de orientações que já vinham de trás, para uma aceção muito lata de reforma agrária, associando-a explicitamente ao conceito de desenvolvimento rural e acabando, no fundo, por a subsumir neste conceito. Segundo se lê no *Relatório* aprovado,

«A finalidade da reforma agrária e do desenvolvimento rural é transformar a vida e as actividades rurais em todos os seus aspectos económicos, sociais, culturais, institucionais, ecológicos e humanos. Os objectivos e as estratégias nacionais definidos com esta finalidade devem ter por objecto eliminar a miséria, nomeadamente através da melhoria da nutrição, e ser regidos por políticas visando favorecer o crescimento com equidade, com redistribuição do poder económico e político e com a participação da população. Estas estratégias devem incluir a fixação de uma superfície máxima para as explorações privadas e uma mobilização dos recursos, com vista a aumentar os investimentos, a ampliar a produção e o emprego, a reforçar as bases económicas dos pequenos agricultores, a pôr de pé associações de explorações agrícolas, cooperativas e outros agrupamentos de rurais pobres, assim como explorações estatais, a introduzir inovações técnicas, a utilizar os recursos de maneira racional, graças à aplicação de estimulantes e de preços adequados, a equilibrar o desenvolvimento das zonas rurais e das zonas urbanas, a repartir de maneira justa e equitativa os recursos produtivos e as vantagens engendradas pelo progresso» (FAO, 1979a: 5).

Convém reconhecer e até sublinhar que nos documentos resultantes da Conferência da FAO não se perde inteiramente de vista que a reforma agrária mantém especificidade, não se diluindo por inteiro no conceito de desenvolvimento rural, assim como não se esquece que o «acesso mais largo e mais equita-

tivo à terra, à água e aos outros recursos naturais» representa componente indispensável da reforma agrária (FAO, 1979a: 1 e 7). Quer isto dizer que, se a acepção que transparece da Conferência se arrisca, pela amplitude com que define o objecto da reforma agrária, a dar desta uma noção que não permite verdadeiramente caracterizá-la, evita incorrer, pelo menos, no terceiro dos vícios referidos por Lipton, isto é, associar a uma proposta mais do que suficiente a omissão de elementos essenciais, como é o caso da transformação da estrutura fundiária.

Em ordem ao aprofundamento do problema em discussão, interessa atentar na reflexão produzida por Henrique de Barros (1974) sobre o conceito de reforma agrária.

«Em sentido lato, tudo quanto os poderes públicos realizem, no âmbito de uma legalidade instituída, ou as populações interessadas conquistem, em surtos insurreccionais, no sentido de introduzir alterações na estrutura agrária de que resulte modificar-se o esquema vigente de repartição do rendimento do sector agrícola num sentido de maior equidade social, constitui Reforma Agrária. Neste contexto, as modificações introduzidas na repartição da terra, com intuitos igualitários, quer respeitem quer desrespeitem o princípio da propriedade privada, fazem evidentemente parte da Reforma Agrária. Mas nesta cabem também outras providências menos radicais, tais como a regulamentação do arrendamento (...); a regulamentação das condições de remuneração dos trabalhadores rurais (...); o apoio ao movimento cooperativo agrícola; a melhoria da rede de distribuição do crédito agrícola, e várias outras. Não cremos, todavia, que se justifique ampliar-se este conceito, já de si tão amplo, até ao ponto de incluir nele medidas de política agrária que, podendo ser benéficas para o sector agrícola como um todo, em nada contribuam para alterar, em proveito das classes sociais mais numerosas e mais desfavorecidas, o esquema vigente de repartição da quota-parte do rendimento nacional auferido por aquele sector.

Em sentido restrito — prossegue o autor — somente é costume abranger na Reforma Agrária aqueles actos que visem modificar a repartição da propriedade fundiária entre os habitantes de certo país ou região. (...) É a esta categoria de reformas agrárias que poderá, talvez, chamar-se reformas agrárias propriamente ditas».

Verifica-se que o autor, embora admitindo que habitualmente se abrangem na reforma agrária somente os actos que incidem sobre a repartição da propriedade fundiária, aponta como objecto da mesma a alteração da estrutura agrária e exclui expressamente do âmbito da reforma agrária as medidas de política agrária que não contribuam para operar uma redistribuição do rendimento do sector agrícola.

Estrutura fundiária

Face ao que até aqui se avançou, ressalta com nitidez que o elemento fundiário ocupa lugar de central importância na análise do objecto da reforma agrária. E não surpreende que assim aconteça. Uma reforma agrária, qualquer que ela seja, não pode evitar a questão da terra e o modo de apropriação desta, o que todavia não quer dizer — sublinhe-se — que este problema se coloque sempre da mesma forma e sempre com a mesma relevância.

Retomando o que logo no início deste texto se deixou referenciado, comecemos por discutir o problema da terra. Como é bem claro, está-se em presença do factor indispensável, da condição básica e imprescindível da actividade agrícola e, em última análise, do próprio fundamento da existência humana. Mas a terra não é, enquanto porção física da crosta terrestre, nem uma riqueza nem um capital, na medida em que não é o produto da actividade do homem, mas sim uma condição natural da produção. Acresce que a terra se diferencia de outras condições naturais da produção e da existência, como o ar, pelo facto de que, sendo fisicamente limitada (não extensível e não reprodutível) e fisicamente limitável, é objecto de relações sociais de apropriação, ou seja, de relações em que um indivíduo ou um grupo social delimitam uma determinada parte (superfície) deste bem e interditam aos outros o acesso à mesma (Gutelman, 1974: 12 e 33-35).

Sucede porém que, face aos bens que são produto do trabalho, a apropriação da terra apresenta irreductível especificidade. Os mecanismos através dos quais os primeiros (meios de produção e produto) foram transformados em mercadorias e se tornaram objecto de apropriação privada aplicam-se com muito maior dificuldade à terra. Para que a terra possa sofrer idêntica metamorfose, torna-se necessária a intervenção directa e explícita da instância jurídico-política (Barberis, 1965: 39). Afirma Eric Wolf (1974) que «a terra, parte da paisagem natural, não foi criada para ser comprada ou vendida» e, acrescenta, «ela só se torna uma mercadoria quando é definida como tal por um novo sistema cultural que vise criar um novo tipo de economia» (p. 286). Mais do que não ter sido criada para ser comprada ou vendida, a terra não é, em si mesma, uma criação do homem. O trabalho humano pode melhorar e tem melhorado em elevada medida a capacidade produtiva da terra, corrigindo e fertilizando o solo ou controlando a água, *mas não produz a terra.*

Perante esta irredutível especificidade da terra, não é de estranhar que a sua transformação em mercadoria tenha sido acompanhada historicamente por actos do poder político, mais ou menos abruptos, mais ou menos violentos, no sentido de provocar ou de apressar o desmantelamento dos vínculos que faziam da terra um atributo da comunidade rural ou se traduziam em direitos pessoais (não mercantis) sobre a terra. Concomitantemente, compreende-se a resistência dos produtores directos a admitirem que a terra, recurso natural e não produto de uma actividade organizada, não constitua pertença directa de quem a cultiva e seja utilizada como meio de captação do excedente e como instrumento de especulação. A justificação ideológica torna-se aqui bem mais complexa e difícil de generalizar e interiorizar do que tratando-se de bens para cuja obtenção o respectivo possuidor desempenha papel activo e visível.

Da estrutura fundiária à estrutura agrária

Nas sociedades pré-capitalistas ou naquelas em que, apesar de integradas no modo de produção capitalista, a agricultura e a sociedade rural se acham debilmente penetradas pelo capitalismo, as forças produtivas da natureza representam os instrumentos de produção fundamentais e, logo, o acesso à terra constitui o factor essencial da organização da actividade agrícola e a base de estruturação da sociedade rural (Gutelman, 1974: 19). À medida que se dá o desenvolvimento do capitalismo, que cresce o nível das forças produtivas, o equipamento vai-se tornando o elemento essencial e a terra é relegada para lugar acessório (Amin, 1974: 16); a actividade agrícola tende a assumir natureza empresarial, declaradamente nos sectores organizados em termos especificamente capitalistas, parcialmente na exploração camponesa, onde a combinação da economia doméstica e da empresa, embora com peso relativo diverso, resiste a dissolver-se (Galeski, 1977: 238). Paralelamente, acentua-se a interligação da agricultura com os demais sectores económicos, interligação que significa subordinação do mundo rural ao mundo urbano-industrial e que tem por consequência o advento de outros factores de estruturação económica e social, de outras formas de extracção do excedente, de outras fontes de poder, nomeadamente as que se situam na esfera da circulação das mercadorias e do dinheiro: o mercado e os créditos. Impressivamente, Eric Jacoby (1975) caracteriza estes últimos como «as forças que dominam a terra» (p. 28).

Em situações do primeiro tipo, a respectiva transformação pode conseguir-se actuando sobre a estrutura fundiária. Isto porquanto, como assinala Theodor Bergman (1978), a propriedade fundiária constitui aí factor essencial da repartição dos poderes no seio da sociedade, influenciando sobre o poder económico, a situação social, os poderes e a acção políticos e militares (p. 3). E, acrescenta-se, tanto mais essencial quando a terra representa o factor preponderante e decisivo da actividade agrícola e esta constitui, por sua vez, a principal actividade social. Não acontecendo assim nas sociedades do segundo tipo, torna-se óbvio que qualquer intuito de transformação que se cinja à estrutura fundiária não tem potencialidade suficiente para operar uma efectiva e consolidada alteração na organização da agricultura e da sociedade rural, isto é, a passagem de um sistema de agricultura a outro, de um tipo de estrutura social a outro.

Será lícito retirar, em jeito de síntese, das considerações que se acaba de produzir que o objecto da reforma agrária evoluiu da estrutura fundiária para a estrutura agrária, como, por exemplo, propõe Joaquim Lourenço (1977: 215-216)? Afigura-se-me que semelhante formulação, apesar de pertinente, não resolve satisfatoriamente o problema. Antes do mais, há que precisar o significado de estrutura agrária, noção vulgarizada mas de modo algum unívoca. Depois, é indispensável ter presente que, conforme atrás se referiu e adiante haverá ocasião de aprofundar, a reforma agrária perspectiva-se ao mesmo tempo como intervenção do Estado e como processo social. Ora, os efeitos deste último podem traduzir-se numa dinâmica de mudança conduzindo a transformações cujo âmbito ultrapassa em muito os limites da intervenção do Estado ou, ao invés, podem implicar o bloqueamento ou o esvaziamento das medidas interventoras, reduzindo substancialmente a capacidade transformadora das mesmas.

Estrutura agrária

Se se adoptar o entendimento amplo de estrutura agrária defendido por Henrique de Barros (ver *supra*), obtém-se que tomar esta por objecto da reforma agrária equivale a fixar-lhe um campo de incidência que recobre a reorganização global da actividade agrícola e, logo, exige a reestruturação da sociedade rural e a introdução de modificações efectivas nas relações inter-sectoriais. Defender que a estrutura agrária constitui o objecto da reforma agrária significa, portanto, que esta deve desdobrar-se em vasto e diversificado conjunto de transformações, forçosamente articuladas, com potencialidade suficiente para

conduzir a uma mudança profunda. Mais frequente é, no entanto, definir-se estrutura agrária em termos bem mais restritos, nela se compreendendo apenas aspectos relativos à organização económica ou técnica e económica internos à agricultura, para além, claro está, das relações de propriedade correspondentes à estrutura fundiária. É o que, por exemplo, defende Elias Tuma (1965), ao considerar que a estrutura agrária compreende três sectores: «estrutura fundiária, modelos de cultivo da terra e formas e dimensão da exploração agrícola» (p. 12). De modo um tanto diferente e em termos mais sintéticos, considera-se ainda como estrutura agrária as relações de propriedade e de produção (Psarrou, 1980: 9), ou o modo como a terra é possuída e trabalhada (Byres, 1974: 223).

Questão que importa sobremaneira esclarecer, dada a sua importância nas sociedades modernas, é a inclusão ou não na estrutura agrária das relações da agricultura com o conjunto da formação social. É que, caso se deixe este ponto por aclarar, corre-se o risco de excluir do objecto da reforma agrária aspectos que determinam poderosamente a estruturação da agricultura e sem a alteração dos quais, por consequência, esta não pode ser transformada por forma efectiva. Pérez Yruela e Sevilla-Guzmán (1981) contemplam expressamente esta questão ao sustentarem que a estrutura agrária compreende «a distribuição e a concentração da propriedade, os regimes de propriedade da terra, a organização social e económica da produção, os modos de interacção entre a agricultura e os outros sectores económicos, assim como o conjunto das relações sociais de produção geradas pela interdependência entre tais elementos» (p. 64).

Feita esta rápida incursão em torno do conceito de estrutura agrária, vejamos como se poderá progredir no esclarecimento do objecto da reforma agrária.

Objecto mínimo e objecto máximo

Face aos elementos trazidos à discussão, de pronto sobressai achar-se relativizada a via inicialmente sugerida de balizar a análise em termos de mínimo e de máximo espaço de incidência do processo de transformação designável por reforma agrária. Acontece, na verdade, que tal espaço, para além de só ser definível com aceitável rigor em função do tipo de sociedade a que diz respeito, tem amplitude distinta consoante se entenda por reforma agrária apenas a intervenção do Estado ou também o processo social que acompanha esta e com ela se cruza. Relembrando o que se escreveu, pode afirmar-se que

a alteração da estrutura fundiária é susceptível de produzir efeitos que a ultrapassam, ainda que tal não seja explicitamente assumido ou até conscientemente pretendido. A estrutura fundiária corresponde sempre a uma estrutura de relações sociais e qualquer reforma agrária significa necessariamente a reforma de ambas (Shanin, 1974: 198). Sem dúvida que esta correspondência se revela bem mais directa e imediata nas sociedades pré-capitalistas ou em que a integração da agricultura no capitalismo se acha em fase recuada. A terra é aí não apenas a base do poder económico mas também do poder político, pelo que a reforma agrária, ao redistribuir os direitos sobre a terra, implica uma redistribuição do poder político na sociedade (Stavenhagen, 1979: 160). Mas mesmo nas sociedades modernas, é indubitável que a alteração da estrutura fundiária, desde que efectiva, se comunica, com intensidade e amplitude diversas, a outras relações sociais. O modo de apropriação da terra permanece como aspecto poderosamente condicionante da organização da sociedade rural.

Assim sendo, retira-se que, se não é lícito aceitar como sendo reforma agrária a transformação que deixe intocada a estrutura fundiária, igualmente não é possível identificar, em abstracto, a alteração desta como constituindo o objecto mínimo de um processo de transformação a que, com propriedade, se chame reforma agrária. E isto não só por virtude do que se acabou de referir. Conforme mais atrás se assinalou, para que este processo seja efectivo, no sentido de garantir a passagem de um sistema de agricultura para outro e de uma forma de organização social para outra, é imprescindível intervir, sobretudo nas sociedades modernas, sobre outros aspectos da estrutura económica e social. Como sublinha a FAO (1979b), «a preocupação histórica de 'a terra para quem a cultiva' não é suficiente para assegurar o progresso rural» (p. ii). E, a provar de algum modo que assim é, está o facto de os organismos criados para implementação da reforma agrária estenderem a sua acção e perdurarem, regra geral, para além da fase de redistribuição da terra.

Como identificar e delimitar, porém, os outros aspectos da estrutura económica e social cuja alteração está em causa? Também aqui não parece possível estabelecer, em abstracto, um limite mínimo e um limite máximo. Variam de acordo com a sociedade onde o processo ocorre, com a intensidade e demais características do processo social e com os objectivos que presidem à reforma agrária. Só em conformidade com estes condicionalismos se poderá definir, concretamente, os aspectos do sistema que se pretende mudar e os contornos do sistema para

que se pretende mudar e, por conseguinte, se torna exequível discutir as medidas eficazes para assegurar a passagem de um para outro.

Não obstante, julga-se pertinente avançar que, em qualquer caso, as medidas de intervenção necessárias se definem mais pelo seu carácter certo do que propriamente pela sua diversidade e vastidão. Com efeito, o que verdadeiramente importa é atingir os aspectos decisivos da estrutura económica e social e não enveredar por intervenções marginais, ainda que numerosas e complexas.

Mecanismos de captação do excedente agrícola

Decisivo na conformação da estrutura económica e social é o que tem a ver com as formas de apropriação do valor criado, o mesmo é dizer, de repartição desse mesmo valor. Recorde-se que Henrique de Barros identifica precisamente reforma agrária como sendo toda a alteração da estrutura agrária de que resulte modificar-se a repartição do rendimento do sector agrícola (ver *supra*). A estrutura agrária configura-se, no fundo, como «a cristalização e a materialização no espaço de um sistema de relações de força», sistema que tem por finalidade, «como a maior parte dos sistemas de relações sociais, a apropriação de uma fracção do trabalho social: a que ultrapassa as necessidades próprias dos produtores directos» (Gutelman, 1974: 134 e 32). Ora, para alterar estas relações de força, isto é, a estrutura agrária, o essencial é modificar os mecanismos através dos quais se processa a apropriação do excedente. Se se limitar a intervenção à terra, transferindo-a de um grupo social para outro, consegue-se alterar apenas o mecanismo de captação da renda, a qual, como se observou, pode não representar sequer, na maioria das sociedades actuais, a parte fundamental do excedente. Daí o erro, mais do que uma vez denunciado, de fazer coincidir o objecto da reforma agrária com a alteração do sistema fundiário, erro de que enferma aliás a teorização construída pelo autor acabado de citar, toda ela assente no controlo sobre a terra e na transferência da renda fundiária.

Vejamos então, para concluir este ponto, quais os mecanismos que, para além da propriedade fundiária, asseguram a captação do excedente agrícola. Desde logo há a referir os meios de que o homem se serve para fazer produzir a terra. De rudimentares, estes vão ganhando complexidade crescente à medida que se dá o desenvolvimento das forças produtivas e que a agricultura vai sendo integrada, por via do mercado, no processo de industrialização. Quando a actividade agrícola atinge

formas altamente capitalizadas, o capital de exploração ganha importância tal que se superioriza em valor à da própria terra. A propriedade do capital tende a prevalecer sobre a propriedade fundiária como meio de apropriação do excedente. Numa agricultura organizada de forma especificamente capitalista, não só é o detentor do capital a extrair o excedente como a fracção deste que se converte em lucro propende a ser maior do que a captada sob a forma de renda. De que serve, pois, transferir a posse da terra sem concomitantemente dotar os beneficiários dessa transferência dos meios necessários para a cultivar? Se estes permanecem nas mãos dos antigos detentores, é inevitável que o esquema de repartição do valor criado acabe por não se alterar significativamente, já que fica por tocar um dos mecanismos fundamentais da extracção do excedente. A transformação que assim se empreende ou se limita a uma reconversão marginal e eventualmente efémera da estrutura agrária ou corre o risco de conduzir a uma situação de impasse, com desastrosas consequências no domínio produtivo.

Ao falar-se dos meios indispensáveis ao cultivo da terra, esquece-se com frequência que estes não se esgotam nos meios materiais mas se estendem também ao domínio do saber, domínio tanto mais importante quanto mais desenvolvida e complexa se apresentar ou se pretender que seja a actividade agrícola. No quadro de uma agricultura fortemente capitalizada e de natureza empresarial, associada à propriedade dos meios de produção impõem-se os conhecimentos técnicos e de gestão indispensáveis à respectiva organização e funcionamento. A captação do sobretrabalho não repousa apenas, portanto, na apropriação dos meios materiais de produção, mas também na dos conhecimentos. Por consequência, a reorganização da agricultura implicada pela reforma agrária não pode descurar o esforço de dotar os respectivos beneficiários dos conhecimentos de que, com maior ou menor amplitude, se acham desapossados.

É certo que este tipo de separação dos produtores directos das condições de produção assume configuração específica na agricultura, onde, devido à relativamente menor complexidade do processo de trabalho, não é, por princípio, tão acentuada como nos sectores industriais, por um lado, e onde varia apreciavelmente consoante as formas de produção (agricultura familiar e agricultura capitalista, nomeadamente), por outro lado. Mas a questão não deixa, por isto, de ser importante, sobretudo se se atender a que com a reforma agrária se visa habitualmente não só modificar as relações de produção como intensificar a actividade produtiva.

Perspectivou-se até aqui o problema da repartição do rendimento e da extracção do excedente em termos internos ao sector agrícola, restringindo-se a análise às relações entre os agentes sociais ligados à produção agrícola e à terra. Quando a inserção da agricultura no circuito económico ganha significado, intensificando-se a transferência de bens entre agricultura e a indústria, o campo e a cidade, tal perspectiva torna-se manifestamente insuficiente. As relações estabelecidas não são com efeito «neutras», antes surgem como relações de força entre grupos sociais que, através dos preços, disputam no fundo a transferência de valor criado em sectores socio-económicos distintos.

Sempre que os proprietários fundiários conseguem realizar plenamente a renda fundiária, servindo-se do monopólio da terra, estão não só a captar excedente produzido na agricultura como ainda a beneficiar da transferência a seu favor de mais valia criada fora do sector agrícola através da fixação do preço dos produtos agrícolas a nível que garanta um sobrelucro (Marx, 1968; Vergopoulos, 1974: 140 ss.). Em contrapartida, sempre que o capitalismo industrial defronte formas de organização da agricultura que produzam sem capacidade para colocar problemas de sobrelucro (renda) e nem sequer de lucro, mas a preços limitados a garantir a subsistência do produtor directo e a reprodução dos meios de produção — e é este o caso da pequena produção mercantil —, consegue não só interceptar a renda fundiária, desembaraçando-se do sobrelucro agrícola, como ainda captar em seu favor o próprio lucro, o que equivale a garantir a apropriação do excedente criado na agricultura (Vergopoulos, 1974: 188-189; Gutelman, 1974: 103 e 116 ss.).

Claro que nesta disputa intervêm também, e por vezes poderosamente, outros agentes sociais. É o que sucede com os comerciantes, os quais, ao estabelecerem a ligação entre a agricultura e a indústria, retêm parte do excedente criado num ou até nos dois sectores, fazendo-o com maior facilidade, naturalmente, no que concerne ao produzido no sector socialmente mais débil, ou seja, o da produção agrícola. Omitir a referência ao capital comercial, esquematizando a análise ao conflito indústria/agricultura, como o fazem Vergopoulos e Gutelman, constitui reducionismo empobrecedor da compreensão das relações intersectoriais.

A existência de mecanismos de apropriação do valor situados na esfera da circulação impõe que a discussão do objecto da reforma agrária se estenda ao domínio das relações da agricultura com os outros sectores socio-económicos e não se confine, ao contrário do que defende Lipton (1977), a exclusivo

terreno intra-rural (p. 271). Mesmo que as medidas de intervenção aplicadas sejam exclusivamente internas a esse domínio, o processo de transformação que elas desencadeiam alarga-se, em maior ou menor medida, às relações intersectoriais, modifica de alguma forma o lugar da agricultura na sociedade. E isto porque, como se assinalou, a reforma agrária tem que ser vista na dupla perspectiva da intervenção do Estado e do processo social que com esta se articula.

A reforma agrária que se limite a intervenções modificadoras das relações de propriedade e de produção agrícolas poderá resolver o problema da desigualdade intra-rural, mas deixará por solucionar a desigualdade entre o campo e a cidade. Desde que a intervenção não se estenda à esfera da circulação, no quadro de um processo de reequacionamento equilibrado das relações intersectoriais, está-se em presença de uma reforma agrária que responderá prioritariamente à afirmação da dominância urbano-industrial, de uma transformação que bem poderá ter como resultado principal o reforço, sob novas formas, da integração subordinada da agricultura e do espaço social rural na sociedade de comando industrial e urbano.

Face a tudo isto, compreende-se que, sobretudo nas sociedades modernas, a reforma agrária haja que ser entendida como transformação de ampla incidência. Segundo as palavras de Shanin, «a reforma agrária passou a ser considerada como uma reforma geral, um conjunto de medidas interrelacionadas que, ao mesmo tempo que mudam a estrutura fundiária, estabelecem novos acordos sociais e económicos de alcance muito mais amplo, ou então detêm-se» (Shanin, 1974: 198). O que está em causa na reforma agrária ultrapassa a questão da terra e a própria realidade interna à sociedade rural. «Apesar da palavra, e contrariamente às aparências, [a reforma agrária] é tanto uma modificação do mecanismo de extracção do excedente e de controlo político como uma transformação das relações sociais na aldeia e do modo de posse da terra» (Mendras, 1976: 128).

3.2. NATUREZA

Identificada a reforma agrária como processo de transformação que tem por objecto de incidência directa a estrutura agrária, entendida esta com a amplitude e a maleabilidade que se acabou de precisar, a questão que de imediato surge é a de saber se se aceita como sendo reforma agrária todo e qualquer processo de transformação da estrutura agrária. Tão óbvia parece a resposta, que não se teve dúvidas em formulá-la anteci-

padamente como negativa nas referências várias que ao problema houve já ocasião de fazer.

A estrutura agrária, como qualquer estrutura social, constitui realidade em movimento constante de mudança, embora segundo ritmo e grau de perceptibilidade diversos. A reprodução do sistema social conjuga dialecticamente a continuidade e a alteração, prevalecendo, de acordo com as circunstâncias, ora um ora outro destes aspectos. Quando o segundo se impõe ao primeiro, a mudança acelera-se e torna-se visível; quando acontece o inverso, o equilíbrio emerge como a regra aparente do funcionamento da sociedade. Porém, se armados de meios de conhecimento científicos, perscrutarmos para além da imagem que a sociedade dá dela própria, veremos que ela se move. Por virtude das contradições que lhes são endógenas e das pressões a que exogenamente estão submetidas, as estruturas agrárias e a sociedade rural movimentam-se historicamente no sentido da passagem de uma forma de produção agrícola a outra, de um sistema de agricultura a outro, de um modo de organização da sociedade rural a outro. Qualificar generalizadamente a transformação agrária, ainda que entendida neste sentido amplo, como reforma agrária conduziria, por conseguinte, ao absurdo de atribuir a esta carácter permanente.

A reforma agrária assume a natureza de transformação abrupta, dela se achando excluída a mudança gradual, a evolução progressiva (Cristodoulou, 1977: 1). Sob diversas formas e com diferente intensidade, as reformas agrárias têm de comum representar processos de acelerar, através da introdução de rupturas, o movimento de mudança social. Neste sentido, elas são com frequência descritas como «mudanças rápidas, profundas e massivas» (Barraclough, 1980: 1), ou como sendo «uma medida revolucionária» (Flores, 1970: 899) ou até como «mudanças brutais nas relações sociais no campo» (Mendras, 1976: 128-129). A reforma agrária é sinónimo de transformação assumida, voluntária e consciente e não de mudança que ocorre por evolução subterrânea repartida por sucessivas pequenas alterações, o que não quer dizer, todavia, que as medidas que a integram e muito menos o processo social em que ela se traduz, se esgotem em lapso de tempo forçosamente curto. A reforma agrária surge como resposta a uma situação de crise, ao impasse não resolvido e considerado não resolúvel pelo ajustamento espontâneo das estruturas sociais, visando quebrar a resistência à mudança e impor rápidos reajustamentos. Está-se em presença do que pode ser designado por «transição provocada», ou seja, de uma mutação estrutural em que o Estado intervém para des-

bloquear e acelerar o respectivo processo (Goussault, 1974: 412 ss. e 703 ss.).

A intervenção do Estado

Poderá daqui inferir-se que a reforma agrária ganha verdadeira especificidade em relação a outras transformações das estruturas agrárias por ser assunto que releva da acção do Estado? Trata-se de questão já atrás por mais de uma vez referenciada. É altura de ensaiar o seu aprofundamento.

Um ponto de convergência habitual da multiplicidade de propostas conceptuais relativas à reforma agrária consubstancia-se precisamente na acentuação do requisito da intervenção do Estado como elemento qualificador (Mendras, 1976: 128; Lipton, 1974: 270; Gutelman, 1974: 135; Psarrou, 1980: 3). A reforma agrária chega mesmo a ser visualizada essencialmente como capítulo da política agrária (Shanin, 1974: 195 ss.). Que a reforma agrária exige a intervenção do Estado não oferece qualquer dúvida. Com efeito, sem esta ocorrer jamais se concretizará, seja qual for a intensidade do conflito social e a acutilância dos movimentos sociais que protagonizam o processo, a mudança rápida, abrupta, efectiva, da estrutura agrária. Quanto mais não seja porque esta mudança pressupõe alterações em domínio que é monopólio do Estado: a esfera jurídica. Sem que se dê a modificação do regime jurídico de apropriação e de uso da terra, não se produzirão ou não se conseguirão impor transformações consistentes nas relações de propriedade e, por consequência, fracassará a condição mínima e imprescindível da reforma agrária. O mesmo sucede aliás, embora eventualmente com menor acuidade, no concernente à modificação de outros aspectos da estrutura agrária que integrem o objecto da reforma agrária, porquanto, se a intervenção do Estado se circunscrever ao regime fundiário, é deveras problemático, de acordo com o que acima se observou, que se criem as condições indispensáveis à transição que se busca provocar ou acelerar.

Explica-se, deste modo, que a intervenção do Estado não se fique, em geral, pela dimensão exclusivamente jurídica mas comporte também medidas de índole administrativa, como sejam as que se referem à transferência da renda fundiária (indenizações aos proprietários expropriados e cobranças de contrapartidas pelo uso da terra aos beneficiários da transferência desta), à instalação das novas unidades de produção (concessão da terra e, eventualmente, de capital de exploração, modelos de exploração agrícola, assistência técnica, entre outros

aspectos) e, ainda, a créditos, preços, circuitos de comercialização e outras matérias relativas às relações intersectoriais.

Mas se a intervenção do Estado é atributo indispensável da reforma agrária, esta de modo algum constitui exclusivo assunto de política agrária, estando longe de se resumir a fenómeno linearmente perspectivável do único ângulo da iniciativa e da manipulação estatal. Dizer que «a execução conseguida da reforma agrária tem por premissa a existência de uma vontade política apropriada, disposta a decretar ou a dictar por via legislativa as mudanças estruturais e a impor a sua aplicação a todos os níveis» (Arulpragasam, 1979: 1) não constitui certamente um erro, bem pelo contrário, mas significa olhar o problema de uma óptica unilateral. A intervenção do Estado tem sempre por origem um conflito social específico, com características que variam de situação para situação. A decisão de provocar ou de sancionar a transformação da estrutura agrária a mais não corresponde, em última análise, do que à condensação crítica de determinada conjuntura conflitual, surgindo como tentativa para lhe dar saída. A intervenção do Estado representa uma decisão política determinada pelo choque de interesses a nível do sistema nacional do poder (Afonso, 1973: 40). Sem o conhecimento concreto dos interesses em jogo, das estratégias das forças sociais implicadas no conflito, das contradições que em diversos planos consubstanciam este conflito, não resultam compreensíveis os contornos e os limites da intervenção do Estado e muito menos resulta explicável o problema de transição em que se insere a reforma agrária.

Por outro lado, as medidas interventoras do Estado, ao projectarem-se sobre a realidade que pretendem transformar, sofrem inevitáveis efeitos modificadores, efeitos que tanto podem ir no sentido de as potencializar ou até de as ultrapassar largamente como, ao invés, no de lhes retirar eficácia, de obstruir a sua aplicação, de anular os seus efeitos. Tudo depende das características do tecido social rural, do tipo e do grau de conflitualidade interna que o atravessa e, bem assim, das relações que ligam o meio rural e as forças que nele se movimentam aos interesses e às forças de sede urbano-industrial.

A reforma agrária como processo social

A reforma agrária perspectiva-se, deste modo, simultaneamente como acção interventora do Estado e como processo social. Tentemos sistematizar o significado desta segunda dimensão analítica, invocada repetidamente ao longo do presente texto. Em conformidade com o que acabou de se referir, a ques-

tão comporta duas vertentes: a reforma agrária como produto social, por um lado, e a reforma agrária como fenómeno produtor de efeitos sociais, por outro lado.

Encarar a reforma agrária como produto social obriga a situar a transformação das estruturas agrárias no contexto social concreto em que a mesma se processa. Nesta óptica, a decisão política e as medidas interventoras do Estado devem ser vistas no condicionamento social que as explica, as justifica e as enforma. As aparências imediatas designam as contradições internas à realidade agrária e o processo social endógeno à sociedade rural como constituindo o condicionamento óbvio da intervenção. Esta mais não seria do que uma resposta à crise de reprodução de dado sistema de agricultura. Se olharmos o problema com maior profundidade, teremos que concluir, porém, que «as reformas agrárias não podem ser vistas apenas como o resultado da pressão dos próprios camponeses», não podem ser entendidas «sem se ter em conta o seu contexto nacional e internacional» (Berdichewsky, 1979: 29-30).

É nesta óptica que Goussault procura teorizar o problema pelo recurso ao conceito de *transição provocada*, já acima referido. Segundo o autor, a intervenção do Estado desempenha papel apenas de natureza auxiliar: não se trata de uma decisão arbitrária e autónoma da parte do poder, mas de um acto que não é mais do que um coadjuvante para desbloquear e facilitar uma mutação estrutural imposta pelos sectores dominantes e avançados da sociedade (Goussault, 1974: 412 ss. e 703 ss.). Em perspectiva semelhante, mas recorrendo a formulações distintas, outros autores acentuam igualmente o papel determinante dos interesses extra-rurais, o mesmo é dizer, dos interesses urbano-industriais, no condicionamento da reforma agrária. É o que está implícito na afirmação de Gutelman (1974) de que «a reforma agrária é o produto da acção da sociedade sobre uma parte dela mesma» (p. 134), ou o que transparece da insistência com que Vergopoulos (1974 e 1981) visualiza a reforma agrária sob o único prisma de reorganização da agricultura segundo modalidades que facilitem a expansão industrial (p. 183 ss.; p. 23 e 26).

Sem negar que na produção e execução da reforma agrária intervêm poderosamente os interesses dos sectores dominantes e avançados da sociedade, não é possível aceitar que no condicionamento da intervenção do Estado interfiram apenas e uniformemente interesses alheios à sociedade rural. Admiti-lo seria inverter o erro de análise que se deixou apontado. As forças dominantes de natureza urbano-industrial não detêm um papel absoluto. O facto de a agricultura constituir um sector

dominado não conduz a que a sua transformação possa ser perspectivada do único ângulo do comando urbano-industrial. Com maior ou menor peso, as contradições internas à sociedade rural e os movimentos sociais que nela se geram influem no processo da reforma agrária. O grau em que o fazem depende, claro está, da pujança destes movimentos sociais, das alianças de classe estabelecidas entre o campo e a cidade, da natureza do Estado e, em geral, da conjuntura política.

Importa reconhecer, portanto, que, se é certo que a reforma agrária pressupõe sempre a intervenção do Estado e não é menos certo ser esta intervenção sempre condicionada por interesses urbano-industriais, em contrapartida é inegável que na génese e/ou na concretização da reforma agrária interferem em alguma medida, por vezes até decisivamente, componentes internos ao processo social rural. Quando a conflitualidade interna à sociedade rural atinge proporções críticas, gerando movimentações que põem em causa as estruturas sociais existentes, pode mesmo dar-se o caso de a intervenção do Estado surgir prioritariamente como resposta às reivindicações expressas e/ou às modificações concretizadas pela dinâmica do processo social. Tenha-se presente que a própria natureza do Estado não é imune ao impacto de movimentações rurais de envergadura, sobretudo quando estas se produzem em situações conjunturais de forte instabilidade.

Passemos à segunda vertente do problema: a reforma agrária como fenómeno produtor de efeitos sociais. Desencadeada a transformação das estruturas agrárias mediante a introdução de rupturas variáveis consoante o tipo de reforma agrária, põe-se em marcha um complexo processo de mudança social em que o Estado intervém, mas nunca controla em absoluto. Mesmo quando a acção do Estado se limita a modificar o regime fundiário, transferindo a terra ou sancionando a transferência desta de um grupo social para outro, a reforma agrária não se cinge a mera transformação jurídica e económica. E assim acontece ainda que a reivindicação e o objectivo consciente dos movimentos sociais rurais se circunscrevam à obtenção das terras. Com a transferência da terra, alteram-se as posições dos agentes sociais não apenas na estrutura económica, mas também no plano das relações ideológicas e políticas, ao mesmo tempo que se encetam modificações na articulação da sociedade rural com o meio urbano-industrial.

A obtenção da terra significa para o camponês bem mais do que uma modificação de situação económica. Se se trata de um assalariado agrícola inteiramente desprovido de terra, significa mesmo a passagem a diferente estatuto social: o de cam-

ponês parcelário ou, na hipótese de exploração em comum da terra obtida, de trabalhador associado (Barros e Mendes, 1982: 29). A transferência da terra implica, com efeito, quebra do poder social de quem dela foi desapossado, quer porque acarreta o enfraquecimento, quando não a liquidação da base desse poder, quer atendendo ao valor simbólico que o acto em si próprio reveste nas relações entre dominantes e dominados.

A alteração das relações de propriedade abre ou acelera um processo de mudança nas relações sociais no campo cuja envergadura depende do vigor do processo social, por um lado, e da amplitude e consistência da acção interventora do Estado que acompanha e se sucede à transferência da terra. Se os dois vectores se conjugam no sentido de acelerar a passagem de uma forma de organização da agricultura para outra nova e distinta e de um modo de estruturação social para outro de diferente natureza, a reforma agrária acaba por representar profundo processo de mudança social. Se, pelo contrário, se dá o anquilosamento de um destes vectores, a mudança ocorrerá por forma bem menos linear e segundo ritmo inevitavelmente menor. Seja como for, o que parece inegável é que a transferência da terra, mesmo quando desacompanhada de outras medidas, desencadeia efeitos de transformação cuja profundidade, apenas detectável a prazo, nunca deixa de se traduzir em convulsão de apreciável vulto. Ao questionar e alterar as relações de propriedade e as formas de organização da produção, a reforma agrária põe em causa, num sentido ou noutro, mais cedo ou mais tarde, o próprio modo de reproduzir a vida globalmente.

3.3. OBJECTIVOS

Os objectivos mais insistentemente invocados como sendo os fundamentais da reforma agrária podem enunciar-se da seguinte forma: igualdade social e eficiência económica (King, 1977: 11) ou, em termos sinónimos, justiça igualitária e progresso económico (Shanin, 1974: 116). Imprimindo conteúdo, aliás relativamente amplo, a estas expressões, Cristodoulou (1973) avança a seguinte formulação: «(a) facilitar o acesso à terra e aos outros meios e serviços de produção e elevar o estatuto dos cultivadores e dos trabalhadores rurais; (b) proporcionar uma base melhorada para a modernização da agricultura e o aumento dos níveis de produtividade, de emprego e de rendimentos» (p. 53). Teríamos, portanto, que a reforma agrária seria orientada por uma dupla finalidade: social e económica.

Mas qual o significado e a importância relativa de cada um destes grandes objectivos? Obviamente, variam consoante o contexto (Shanin, 1974: 196) ou em função de motivações de natureza política, muitas vezes não explicitadas (King, 1977: 12), e das estratégias políticas que, em última análise, orientam cada reforma agrária (Pérez Yruela e Sevilla-Guzmán, 1981). Quer isto dizer, antes do mais, que, por detrás de cada um dos objectivos formais e habitualmente invocados, se perfilam variáveis políticas distintas que os condicionam e lhes determinam o significado.

Com a finalidade redistributiva tanto se pode visar a prevenção de sublevações revolucionárias como, ao contrário, implementar ou favorecer precisamente mudanças de índole revolucionária (Kay, 1977: 203). Por outro lado, este mesmo objectivo de justiça social diverge consideravelmente caso o conteúdo que se lhe imprima se limite à igualdade intra-rural ou, ao invés, seja entendido como «igualização dos destinos e das possibilidades de realização e afirmação do homem (...) em referência à sociedade havida como um todo» (Silva, 1974: 17). Os modelos de reforma agrária subjacentes a cada um destes entendimentos relevam de concepções e de estratégias radicalmente distintas quanto às relações cidade/campo.

No quadro de uma estratégia de fomento da subordinação da agricultura à indústria e do espaço social rural ao espaço social urbano, a implementação do objectivo de justiça social não ultrapassará logicamente a igualdade intra-rural ou, mais precisamente, intra-agrícola. O que está em causa, na verdade, é a procura de alternativas de reestruturação da agricultura adequadas a garantir o reforço do papel desta no apoio ao processo de industrialização. Para tanto, exige-se-lhe que cumpra com eficácia a função de fornecer à cidade produtos alimentares em quantidades sempre crescentes e a baixo preço, a par do desempenho das demais funções externas exigidas ao espaço social rural, designadamente a produção e reprodução de força de trabalho para os sectores industriais e urbanos (Almeida, 1977).

Provocar a passagem da grande propriedade de renda e, em geral, de sistemas de elevada concentração da terra para formas de produção parcelárias ou, eventualmente, associativas pode constituir e tem constituído procedimento eficaz, como já houve ocasião de referir, para alcançar semelhantes finalidades. Nas reformas agrárias produzidas em obediência a esta estratégia de comando urbano, o objectivo da igualdade social esgota-se na redistribuição da terra e, porventura, noutras medidas redistributivas internas à agricultura e à sociedade rural. Me-

didadas relativas às relações inter-sectoriais, se as houver, terão forçosamente em vista agravar a dependência da agricultura e nunca o contrário. Acresce que, nestes casos, eficiência económica e justiça social têm correspondência directa e subordinam-se, em última análise, a idêntico propósito. A reestruturação agrária empreendida assenta na convicção da maior eficácia da agricultura familiar ou de formas de produção associativas no que respeita ao acréscimo da produção e da facilidade acrescida quanto à interceptação do excedente pelas forças de sede urbano-industrial (ver *supra*).

Aludiu-se conjuntamente a formas de produção familiares e a formas de produção associativas como modalidades de concretização do objectivo de justiça social. O recurso a uma ou a outra destas modalidades acha-se condicionado, porém, pelos modelos políticos subjacentes às estratégias que comandam as reformas agrárias. Sabe-se, com efeito, que, nas reformas agrárias inseridas em estratégias de desenvolvimento do capitalismo, a redistribuição da terra se realiza habitualmente através da implementação da agricultura familiar. Observe-se, contudo, que as formas de produção associativas se prestam igualmente à consecução das finalidades económicas fulcrais dessas mesmas estratégias. Na verdade, a lógica de funcionamento e a racionalidade própria de ambas as formas de produção assemelham-se em importantes aspectos. Tanto a agricultura familiar como a agricultura associativa visam basicamente assegurar a remuneração da força de trabalho e garantir a reprodução da empresa e não a maximização do lucro ou sequer a obtenção do lucro médio. Logo, nem uma nem outra põem problemas de renda (sobre-lucro) ou de lucro, ao contrário do que sucede com a agricultura especificamente capitalista (Barros, 1981: 146-147). Quer num caso quer no outro, a terra e os outros instrumentos de produção desenham-se como meios de trabalho e não de captação de rendas ou de lucros. Se a preferência das reformas agrárias comandadas pelo imperativo de desenvolvimento do processo de acumulação do capital vai para unidades produtivas de natureza familiar e não de índole associativa, é certamente porque as primeiras se adequam melhor à lógica política que enforma a estratégia em que se inserem, para além de poderem ser entendidas como mais eficazes quanto à concretização do objectivo da intensificação da produção.

Em contrapartida, a opção das reformas agrárias enquadradas em estratégias de transição para o socialismo tem-se traduzido, regra geral, pelo incremento de formas de produção associativas, de índole colectivista. Semelhante modo de concretizar o objectivo de justiça igualitária explica-se necessariamente

mente, também aqui, sobretudo em função dos pressupostos políticos que definem este tipo de estratégias.

Evidenciado que os objectivos que presidem à reforma agrária só são identificáveis e ganham contornos suficientemente precisos fazendo apelo às estratégias e aos pressupostos políticos que, em última análise, orientam cada reforma agrária ou cada tipo de reforma agrária, impõe-se concluir pela renúncia à tentativa de enunciar as finalidades que, em termos abstractos, sejam imputáveis à reforma agrária? Tratar-se-ia de uma conclusão apressada. Há que distinguir entre os objectivos gerais do processo de transformação qualificável como reforma agrária e o significado e o conteúdo concretos que eles assumem nas diversas modalidades de reforma agrária. É no primeiro destes planos que logicamente se situa a proposta de balizar a finalidade deste processo de transformação segundo os dois grandes vectores inicialmente referidos, assim como é no âmbito deste plano que importa discutir as virtualidades dos mesmos para o efeito de surpreender o sentido global da transformação pretendida com a reforma agrária.

Nesta perspectiva, afigura-se-me que os objectivos de igualdade social e de eficiência económica referenciados não permitem caracterizar com generalidade suficiente a reforma agrária. Eles relevam, com efeito, de um problema mais global: acelerar a passagem de um sistema de agricultura, entendido no sentido amplo de forma de organização da actividade agrícola, para novo e distinto sistema de agricultura.

Conforme acentua Dorner (1972), a reforma não se coloca em sociedades tradicionais, mas sim em sociedades sujeitas a mudança e a transição (p. 104). É por referência a um quadro de mudança e transição que se gera a crise na reprodução de dado sistema de agricultura. Sem o horizonte da mudança, a crise jamais se declara. Mas o problema da reforma agrária surge quando os mecanismos de mudança «espontâneos» não funcionam ou não actuam com suficiente eficácia. A resposta às tensões declaradas no interior do sistema e/ou à necessidade de superar o seu desajustamento em relação a outros sectores da formação social processa-se, então, pelo recurso à reforma agrária. Está-se em presença, portanto, de um processo que visa desbloquear a mudança, que se propõe provocar a transição, que tem por objectivo modificar o sistema de organização da agricultura. Neste sentido, as modificações para que aponta a reforma agrária envolvem mudanças de alguma forma profundas nas estruturas sociais, vão para além de aspectos marginais (Dorner, 1972: 104).

Se a execução deste objectivo global tem por corolários a justiça igualitária e a eficiência económica, é porque o bloqueamento a que historicamente se tem procurado responder com a reforma agrária (ou, pelo menos, com as transformações que explicitamente surgem com este nome) tem sobretudo por raiz a grande propriedade fundiária. Produto de situações anteriores ao advento do modo de produção capitalista, aquela dá origem a sistemas de agricultura — sejam fundados no trabalho assalariado, sejam combinando este com a produção parcelária — que, apesar de haverem desempenhado importante papel na primeira fase do desenvolvimento do capitalismo, introduzem, a partir de determinada altura, obstáculos de vulto à afirmação e à consolidação deste (Marx, 1968; Rey, 1973; Faure, 1978). Por outro lado, a concentração da terra é fonte de inevitáveis tensões sociais internas à sociedade rural, gerando por parte dos que delas estão desapropriados ou desapossados aspirações à redistribuição individual ou colectiva. A reforma agrária surge, com efeito, quando a sociedade não encontrou formas para superar, através de transformações graduais, o obstáculo da renda fundiária e os conflitos sociais associados às assimetrias no acesso à terra.

Em situações deste tipo, acumulam-se tensões sociais e/ou anquilosamentos económicos susceptíveis de determinar conjunturas a tal ponto críticas que se desencadeie, seja por iniciativa directa do Estado seja em consequência da agudização do conflito interno à sociedade rural, um processo de ruptura das estruturas agrárias conduzido ou sancionado pelo Estado. As reformas agrárias assim efectuadas procuram provocar a transição da grande propriedade fundiária para sistemas de agricultura baseados na redistribuição da terra e, eventualmente, de outros meios de produção, em forma individual ou associativa, com o fito de estancar uma fonte de tensão social e, ao mesmo tempo, proporcionar um quadro mais favorável ao desenvolvimento da agricultura. Compreende-se, deste modo, que os objectivos imediatos e mais directamente visíveis deste processo de transformação se identifiquem, fundamentalmente, com a justiça social e a eficiência económica. Pela sua concretização passa habitualmente a resposta conseguida ao problema de transição que está no cerne da reforma agrária. Geradas em sociedades no limiar da industrialização (Mendras, 1976: 128) ou em estreita conexão com o desenvolvimento industrial (Barberis, 1965: 16), as reformas agrárias obedecem, no fundo, ao objectivo central de integrar a agricultura neste processo. A esta luz deverá ser interpretada a busca de eficiência económica e de modernização. Se a este objectivo se agrega o de justiça social,

é porque se entende que a redistribuição da terra representa o meio mais adequado para superar a grande propriedade fundiária e para pôr de pé formas de organização da agricultura que melhor se prestem às exigências do desenvolvimento industrial.

Não quer isto dizer, contudo, que o objectivo de justiça social obedeça apenas a motivações deste tipo ou se explique pelo recurso exclusivo à integração da agricultura no processo de industrialização. Importa não esquecer que tal objectivo corresponde directamente aos interesses dos grupos sociais mais desapossados da terra. Assim, sempre que a capacidade dos movimentos sociais que intervêm no processo da reforma agrária seja suficientemente forte para impor esses interesses, esta será logicamente orientada pelo imperativo da justiça social e, sobretudo, a concretização do mesmo tenderá a identificar-se mais fortemente com a implementação da igualdade social. A reforma agrária é, relembre-se, ao mesmo tempo uma intervenção do Estado e um processo social onde intervêm, com maior ou menor consistência, as forças sociais endógenas à sociedade rural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Affonso, Almino (1973), «Participación de los campesinos en la reforma agraria», *Desarrollo Rural en las Américas*, San José, V (1), p. 37-51.
- Almeida, João Ferreira de (1977), «Sobre a monografia rural», *Análise Social*, Lisboa, 52, p. 789-803.
- Amin, Samir (1974), «Le capitalisme et la rente foncière (La domination du capitalisme sur l'agriculture)» in Samir Amin e Kostas Vergopoulos, *La question paysanne et le capitalisme*, Paris, Anthropos.
- Arulpragasam, L. C. (1979), «Quelques questions de fond en rapport avec la mise en oeuvre de la réforme agraire: les leçons de l'expérience comparée», *Réforme Agraire, Colonisation et Coopératives Agricoles*, Roma, 1979 (1), p. 11-24.
- Barberis, Corrado (1965), *Teoria e história de la reforma agraria en Europa*, México, D. F., Universidad Nacional.
- Barracough, Solon (1972), «Estratégia de desarrollo rural y reforma agraria», *Desarrollo Rural en las Américas*, San José, IV (1), p. 61-79.
- Barracough, Solon (1980), «Perspectivas para la reforma agraria», V Congreso Mundial de Sociología Rural, México, *Ponencias básicas*, Talleres 2, p. 1-16.
- Barros, Afonso de (1981), *A Reforma Agrária em Portugal. Das ocupações de terras à formação de novas unidades de produção* [1979], Oeiras, Instituto Gulbenkian de Ciência.
- Barros, Afonso de, Fernando Ribeiro Mendes (1982), *Formas de produção e estatutos de trabalho na agricultura portuguesa*, Oeiras, Instituto Gulbenkian de Ciência.

- Barros, Henrique de (1972), *A estrutura agrária portuguesa*, Lisboa, Editorial «República».
- Barros, Henrique de (1974), in Carlos da Silva, «O problema da extensão agrícola no quadro do seu condicionamento por uma reforma agrária», in *Primeiro Seminário Universitário de Extensão Rural de Évora*, Évora, Instituto Universitário de Évora.
- Berdichewsky, Bernardo (1979), «Anthropology and the Peasant Mode of Production», in B. Berdichewsky (org.), *Anthropology and Social change in rural areas*, Haia, Paris, Nova York, Mouton.
- Bergman, Theodor (1978), «Réforme agraire et développement», «*Réforme Agraire, Colonisations et Coopératives Agricoles*», Roma, 1978 (1), p. 1-22.
- Byres, T. J. (1974), «Land Reform, Industrialization and the Marketed Surplus in India: An Essay on the Power of Rural Bias», in David Lehman (org.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, Londres, Faber.
- Coz, Jean Le (1974), *Les Réformes Agraires. De Zapata à Mao Tsé-Toung et la FAO*, Paris, P.U.F.
- Cristodoulou, Demetrios (1973), «Rôle des associations de paysans et de travailleurs ruraux dans la réforme agraire: note sur certaines considérations fondamentales», *Réforme Agraire, Colonisation et Coopératives Agricoles*, Roma, 1973 (2), p. 53-56.
- Cristodoulou, Demetrios (1977), «Étude retrospective de la réforme agraire: contributions à sa dynamique et aux problèmes fondamentaux connexes», *Réforme Agraire, Colonisation et Coopératives Agricoles*, Roma, 1977 (2), p. 1-28.
- Dorner, Peter (1972), *Reforma Agrária e Desenvolvimento Económico*, Lisboa, Edições 70.
- FAO (1979a), *Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural, Rapport*, Roma, FAO.
- FAO (1979b), *Conferencia mundial sobre reforma agraria y desarrollo rural, Examen y análisis de la reforma agraria y el desarrollo rural en los países en desarrollo desde mediados de los años sesenta*, Roma, FAO.
- Faure, Claude (1978), *Agriculture et capitalisme*, Paris, Anthropos.
- Flores, Edmundo (1970), «Issues of Land Reform», *Journal of Political Economy*, Chicago, 78 (4, II Parte, suplemento), p. 890-905.
- Freitas, Eduardo, J. F. Almeida e M. V. Cabral (1976), *Modalidades de penetração do capitalismo na agricultura. Estruturas agrárias em Portugal Continental (1950-1970)*, Lisboa, Presença.
- Galeski, Boguslaw (1977), *Sociologia del Campesinado*, Barcelona, Ediciones Península.
- Garcia, António (1972), «Reforma agraria y nueva estructura de tenencia y de producción. Modelos de reforma agraria en América Latina», *Desarrollo Rural en las Américas*, San José, IV (3), p. 205-235.
- Goussault, Yves (1974), *Crise et réformes des structures agraires. Le cas Chilien et ses applications méthodologiques*, Lille, Université de Lille III.
- Gutelman, Michel (1974), *Structure et réformes agraires. Instruments pour l'analyse*, Paris, Maspero.
- Jacoby, Eric H. (1975), *El campesino y la tierra en los países pobres*, México, D. F., Madrid, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Kay, Cristobal (1977), «Types of agrarian reform and their contradictions: the case of Chile», *Sociologia Ruralis*, Van Gorcum, XVII (3), p. 203-222.

- King, Russel (1977), *Land reform: a world survey*, Londres, G. Bell.
- Lipton, Michael (1974), «Towards a theory of land reform», in David Lehman (org.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, Londres, Faber.
- Loureço, Joaquim da Silva (1977), «Reforma Agrária», in *Estudos sobre a Constituição*, 1.º Vol., Lisboa, Livraria Petrony.
- Malefakis, Edward (1976), *Reforma agraria y revolución en la España del siglo XX* [1970], Barcelona, Caracas, México, Editorial Ariel.
- Marx, Karl (1968), *O Capital*, Livro III [1894], Paris, Gallimard.
- Mendras, Henri (1976), *Sociétés paysannes. Éléments pour une théorie de la paysannerie*, Paris, Armand Colin.
- Pérez-Yruela, Manuel e Eduardo Sevilla-Guzmán (1981), «La dimensión política de la reforma agraria: reflexiones en torno al caso andaluz», *Papers*, Barcelona, 16, p. 53-91.
- Psarrou, Magda (1980), *La reforma agraria, su contenido y significado en el capitalismo*, V Congresso Mundial de Sociologia Rural, México.
- Rey, Pierre-Philippe (1973), *Les alliances de classe*, Paris, Maspero.
- Santos, Boaventura de Sousa (1982), «O Estado, o Direito e a Questão Urbana», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, 9, p. 9-86.
- Servolin, Claude (1972), «L'absorption de l'agriculture dans le mode de production capitaliste», in *L'Univers politique des paysans dans la France contemporaine*, Paris, Armand Colin.
- Shanin, Teodor (1973-1974), «The nature and logic of peasant economy», *The Journal of Peasant Studies*, Londres, 1 (1 e 2).
- Silva, Carlos da (1974), «O problema da extensão agrícola no quadro do seu condicionamento por uma reforma agrária», in *Primeiro Seminário Universitário de Évora — Extensão Rural*, Évora, Instituto Universitário de Évora.
- Stavenhagen, Rodolfo (1979), *Sociologia y Subdesarrollo* [1971], México, Nuestro Tiempo.
- Tuma, Elias H. (1965), *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press.
- Vergopoulos, Kostas (1974), «Capitalisme difforme. Le cas de l'agriculture dans le capitalisme», in Samir Amin e Kostas Vergopoulos, *La question paysanne et le capitalisme*, Paris, Anthropos.
- Vergopoulos, Kostas (1981), «L'agriculture périphérique dans le nouvel ordre international. Réflexions sur la question des systèmes alimentaires nationaux», *Tiers Monde*, 85, p. 7-32.
- Wolf, Eric (1974), *Les guerres paysannes du vingtième siècle* [1969], Paris, Maspero.

RESUMO

Aceitando-se que, em grande generalidade, a reforma agrária consiste num processo de transformação, propõem-se as três seguintes questões como balizas fundamentais para a respectiva caracterização: transformação de quê, transformação como e transformação com que objectivos. Quanto à primeira (objecto da reforma agrária), avança-se que esta, para ser efectiva, deverá ser entendida como transformação de ampla incidência, não se confinando a alterações exclusivamente intrarurais mas estendendo-se ao reequacionamento das relações cidade-campo. No âmbito da segunda questão, procura-se demonstrar que a reforma agrária perspectiva-se simultaneamente como intervenção do Estado e como processo social. Por fim, relativamente aos objectivos da reforma agrária, parte-se da análise dos dois objectivos mais insistentemente invocados (igualdade social e eficiência económica) para se concluir que eles relevam de um problema mais global: acelerar a passagem de um sistema de agricultura, entendido no sentido amplo de forma de organização da actividade agrícola, para novo e distinto sistema de agricultura.

RESUMÉ

Pour une conceptualisation de la Réforme Agraire

En admettant que la réforme agraire consiste, en général, dans un processus de transformation, l'auteur propose les trois questions suivantes comme points de repérage: transformation de quoi? transformation comment? et transformation avec quels objectifs?

En ce qui concerne la première question (objet de la réforme agraire), pour que la transformation soit effective, elle devra être prise comme une transformation à grande échelle qui ne se borne pas aux altérations exclusivement intrarurales. Il faut que cette transformation signifie la reformulation des rapports ville-campagne. Relativement à la deuxième question, l'auteur essaie de démontrer que la réforme agraire entraîne à la fois l'intervention de l'Etat et un changement social.

Dernièrement, sur les objectifs de la réforme agraire, l'auteur analyse des deux objectifs les plus invoqués (l'égalité sociale et l'efficacité économique) et conclut qu'ils résultent d'une action plus globale: accélérer la mutation d'un système agricole, en tant que forme d'organisation de l'activité agricole, vers un nouveau et spécifique système d'agriculture.

ABSTRACT

For a conceptualization of Land Reform

Assuming that, in general, land reform consists of a process of transformation, the three following questions are fundamental marks: transformation of what? how to transform? and what is the purpose of transforming?

As to the first question (the subject of land reform) it may be said right off that if transformation is to be effective it has to be under intrarural changes. Instead, it will have to imply the reshaping of the city-country relationships. Within the scope of the second question the author tries to demonstrate that land reform simultaneously involves state intervention and a social process.

Regarding the last question, an analysis is made of the two purposes that are the most referred to (social equality and economic efficiency) to arrive to the conclusion that they stem from a more global issue: acceleration in the changing of an agricultural system, taken as a form of organizing the agricultural activity, into a new and different system of agriculture.