

REGINALDO C. MORAES



# RURAL AGRÁRIO NAÇÃO



REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS E PROCESSOS  
DE DESENVOLVIMENTO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

# RURAL, AGRÁRIO, NAÇÃO

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS E  
PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO  
NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

REGINALDO C. MORAES



SÃO PAULO, 2015

## FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### DIRETORIA

**Presidente:** Marcio Pochmann

**Vice-presidenta:** Iole Ilíada

**Diretoras:** Fátima Cleide e Luciana Mandelli

**Diretores:** Kjeld Jakobsen e Joaquim Soriano

### EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**Coordenação editorial:** Rogério Chaves

**Assistente editorial:** Raquel Maria da Costa

**Preparação e revisão:** Elaine Andreoti

**Projeto gráfico e diagramação:** Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo – SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: [www.efpa.com.br](http://www.efpa.com.br)

---

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

M827r Moraes, Reginaldo C.  
Rural, agrário, nação : reflexões sobre políticas e processos de desenvolvimento na era da globalização / Reginaldo C. Moraes. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.  
111 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7643-288-3

1. Desenvolvimento econômico. 2. Economia política. 3. Desenvolvimento rural - Brasil. 4. Políticas sociais. 5. Desenvolvimento sustentável. 6. Renda - Distribuição. 7. Globalização. I. Título.

CDU 330.34  
CDD 338.9

# SUMÁRIO

**5**    **NOTA SOBRE A ORIGEM DESTE LIVRO**

**7**    **INTRODUÇÃO**

DESENVOLVIMENTO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO RURAL  
A NOVA CARA DE CERTOS TEMAS

**PARTE I**

**ECONOMIA POLÍTICA DO NOVO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO  
TEORIAS, PROCESSOS, POLÍTICAS**

**17**    **CAPÍTULO I**

MADE IN AMERICA

TEORIA DO DESENVOLVIMENTO DEPOIS DA QUEDA DO MURO DE WASHINGTON

**27**    **CAPÍTULO II**

TRAJETÓRIAS E DESTINOS

DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA LATINA E NO LESTE DA ÁSIA

**41**    **CAPÍTULO III**

O QUE SÃO AS “POLÍTICAS SOCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO”?  
QUEM AS DEFINE E A PARTIR DE QUAL PONTO DE VISTA?

**49**    **CAPÍTULO IV**

MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO MUNDO AGRÁRIO, TRANSFORMAÇÕES NO AMBIENTE  
INSTITUCIONAL E IMPACTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

**55**    **CAPÍTULO V**

PESQUISA, INVENÇÃO, DIFUSÃO, POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

**PARTE II**

**BRASIL, ENTRE O CAMPO E A CIDADE**

**O DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO NO DESENHO DO PAÍS**

**65**    **CAPÍTULO VI**

POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO (E MAIS ESPECIFICAMENTE PARA O  
DESENVOLVIMENTO RURAL) - LINHAS DO DEBATE BRASILEIRO

**75**    **CAPÍTULO VII**

O CASO BRASILEIRO: NOVOS DESENVOLVIMENTOS, MODOS DE DESENVOLVIMENTO  
AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA

**86**    **ANEXOS**

OLIGARQUIAS PARA TRÁS E PARA A FRENTE NA CADEIA AGROALIMENTAR:  
ALGUNS EXEMPLOS

**87**    **CAPÍTULO VIII**

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA PROMOVE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**97**    **CAPÍTULO IX**

O BRASIL TEM JEITO

**103**    **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



## NOTA SOBRE A ORIGEM DESTE LIVRO

Boa parte deste livro resulta de convênio de pesquisa firmado entre a Unicamp e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, através de seu Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead). Agradecemos a Guilherme Cassel, Caio Galvão e Joaquim Soriano pelo apoio a este trabalho.

Na opinião dos autores, o texto é mais do que uma coleção de capítulos. Tem uma sequência lógica – na opinião dos autores, repita-se. Mas o leitor, evidentemente, pode escolher uma outra ordem.

São Paulo, 2010.



**DESENVOLVIMENTO NACIONAL  
E DESENVOLVIMENTO RURAL**  
A NOVA CARA DE CERTOS TEMAS

Palavras, temas e lemas mudam de significado quando muda o contexto em que se enquadram. Assim, para entender a “evolução” de certas doutrinas, modelos ou ideologias, somos compelidos a pensá-las não apenas na sua lógica interna, no desdobramento de suas razões, mas, também, no modo como respondem às circunstâncias que pretendem compreender e transformar. É esse o cuidado que devemos ter ao examinar as teorias do desenvolvimento (e do subdesenvolvimento) que se formaram depois da II Guerra Mundial.

Nesse grande intervalo de mais de sessenta anos, o subperíodo compreendido entre 1945 e 1970 já foi chamado de “Vinte e cinco gloriosos” ou de “Golden Age” do capitalismo. De fato, a era de reconstrução do pós-guerra foi palco da maior acumulação de capital e desenvolvimento das forças produtivas da história desse modo de produção. De resto, foi também um período de estabilidade social e política nos principais países do Ocidente.

Cada vez mais, pobreza e conflito (incluindo conflito armado) pareciam confinados à periferia desse sistema – e uma periferia em transformação.

Naqueles “25 gloriosos”, a palavra “desenvolvimento” era quase um mantra. Desde o final da Segunda Guerra, as organizações multilaterais recém-criadas dedicavam estudos e recursos para fazer com que as nações “jovens” chegassem à modernidade. Lideranças do chamado Terceiro Mundo embalavam-se ouvindo esse canto e sonhando com a “construção da nação”. Desenvolvimento era algo definido como “crescimento mais transformação estrutural”, isto, é, incremento do PIB *per capita* e passagem de estruturas sociais, culturais e políticas tradicionais para as modernas. E o modelo das sociedades modernas era o mundo anglo-saxão, notadamente a sociedade norte-americana.

No início dos anos 1960, a ONU decretava ser aquela a década do “desenvolvimento”. Era esse também – e precisamente no mesmo momento – o programa da Aliança para o Progresso, com o qual o governo norte-americano parecia desenhar uma espécie de *New Deal* ou Plano Marshall para o Terceiro Mundo, pedaço do globo em que a guerra fria opunha capitalistas e “vermelhos”.

O final da década de 1960 seria bem mais sombrio. Atolado na guerra do Vietnã, em conflitos raciais e declínio econômico, o gigante norte-americano era obrigado a reconhecer a existência de uma “Outra América” e de um outro mundo que não apenas resistia ao desenvolvimento, mas parecia cada vez mais instável e hostil. Os golpes militares no Brasil, na Argentina, na Indonésia, entre tantos, eram alguns dos sinais desse fenômeno.

Sabe-se que essa passagem – dos anos 1960 para os primeiros dos 1970 – foi palco de uma transformação profunda no cenário econômico internacional. Ruíam as bases do sistema monetário criado em Bretton Woods. E se abria um período turbulento e incerto, que iria marcar toda a década de 1970.

A teoria do desenvolvimento não poderia passar imune pela tempestade. Sinais de revisão eram muito claros e fortes. Já na segunda metade dos anos 60, os processos e visões do desenvolvimento do pós-guerra – expressos na Economia do Desenvolvimento e na Teoria da Modernização – mergulhavam em dúvidas existenciais, criticados à esquerda e à direita do espectro político. Uma lente “ecológica” apontava para redefinir o próprio fim almejado, o desenvolvimento.

A crítica de esquerda expressava-se em trabalhos de Paul Baran, Harry Magdoff, Barrington Moore. A crítica da direita alegava excessos da democracia, ou, antes, as excessivas expectativas de estender benefícios econômicos às massas populares: esse era o tom de famoso estudo de Samuel Huntington e outros, para a Comissão Trilateral, em 1972. Nesse momento, também, o Banco Mundial revia seu apoio aos grandes planos de desenvolvimento do passado recente, declarando-os falidos por não atingir “os mais pobres dentro dos países pobres”. O Banco passou a preferir os projetos setoriais – como o Desenvolvimento Rural Integrado – e voltados para dar “face humana” ao desenvolvimento, inclinando-os para as “necessidades básicas” dos povos.

Robert MacNamara, como presidente, Holli Chenery, como economista-chefe, embarcavam o Banco Mundial nessa década e nessa nova fase. Mas talvez seja relevante lembrar o nome de Mahbub ul Haq, quem de fato lançou o programa do Desenvolvimento Humano, que nas décadas seguintes iria ter desdobramentos importantes. Curiosamente, esse paquistanês, braço direito de MacNamara, lançaria um livro com o provocativo título *A cortina da pobreza*, com o qual, sem dúvida, pretendia contrastar a expressão que dividia os corações, a “cortina de ferro”.

Parece bastante útil rever esse momento em que o desenvolvimento é adjetivado. Comparemos. Nos “vinte e cinco gloriosos” se sublinhava a decolagem, a acumulação de capital necessária para o salto. No momento seguinte, sublinha-se outro ângulo da questão: a sustentação do processo, do ponto de vista ambiental e sociopolítico. O entendimento dessa mudança parece muito útil, até mesmo para indagar se ela não tende a se repetir, em outra escala, neste início de milênio, quando se frustraram os programas de ajuste estrutural do fim do século passado. Não por acaso, os mesmos adjetivos marcam as revisões das organizações multilaterais. Desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentado, combate à pobreza – os termos, pelo menos, parecem retornar.

O cenário do antigo Terceiro Mundo também mudava. Durante os anos 1960, a exportação de manufaturados produzidos nos países menos desenvolvidos (LDCs, na sigla em inglês) saltou de US\$ 3 bi para US\$ 80 bi em 1980, passando de 4% para 10% do total do comércio internacional de manufaturados. Isto era resultado de uma nova divisão internacional do trabalho. Numa primeira fase, empresas transnacionais instalaram réplicas de

suas fábricas em alguns países dessa periferia – no meio dos anos 1970, por exemplo, 50% dos manufaturados do Brasil eram produzidos por transnacionais e mais do que 90% desse total era vendido no mercado local. Mais tarde, as transnacionais, construíram verdadeiros sistemas globais, distribuindo e conectando os diferentes estágios da produção em diferentes pontos do mundo, de modo que componentes viajam pelo globo para serem finalmente montados, empacotados e comercializados em alguns centros. Lembremos da divisão que a grande indústria moderna introduz, separando a prancheta e a oficina, isto é, entre o desenho e planejamento do produto, por um lado, e a sua fabricação, por outro. O colarinho branco e o colarinho azul. Essa divisão, de certo modo, é transposta para o cenário mundial, redividindo os países. Surgem, desse modo, países-oficinas, que executam as tarefas mais brutas da fabricação. E os centros capitalistas – na tríade Estados Unidos, Europa, Japão – figuram como os lugares da pesquisa, do projeto, do desenho e, claro, das grandes decisões e dos grandes lucros.

Esse processo também implicou a diferenciação interna da periferia. No final do milênio, cerca de 75% das exportações de manufaturados dos LDCs vieram dos chamados NICs (países recém-industrializados): Brasil, China, Hong Kong, Índia, Indonésia, Malásia, México, Singapura, Coreia do Sul, Taiwan. Alguns deles protagonizaram verdadeiros milagres exportadores: em 1960, o Leste Asiático era responsável por 5% do total de exportações dos LDCs, em 1980 esse número pulou para 10%, e em 2005 chegou perto dos 50%.

Ao lado dessas grandes transformações nas estruturas econômicas internacionais, pode-se dizer que, depois de 1965, há também uma espécie de “mudança de metro” no pensamento de esquerda (entendida num sentido bem amplo). Havia um manancial de estudos de esquerda (comunista ou cepalina) sobre o subdesenvolvimento e as relações de dependência e subordinação da América Latina. Essas teorizações abrigavam uma porção de lacunas, e os estudos pareciam não considerar alguns fatores relevantes: a progressiva incorporação de alguns países na semiperiferia, através da industrialização teleguiada; o papel central do investimento estrangeiro direto (a enorme e inédita internacionalização das empresas manufatureiras norte-americanas); o desenvolvimento do setor financeiro no desenvol-

vimento do sistema internacional e do Terceiro Mundo em particular (a internacionalização dos bancos norte-americanos, a criação de um sistema bancário-financeiro *offshore*).

Fernando Fajnzylber, da Cepal, explorou alguns desses temas, mas apenas no início dos anos 70. Outras lacunas também ficaram pelo caminho – mais uma vez, Fajnzylber tocou numa delas com o célebre teorema do *casillero vacío*, apontando para o déficit da desigualdade nos processos de desenvolvimento. Na América Latina, havia países com desenvolvimento acelerado, mas com muita desigualdade social. Havia países com menos desigualdade social, mas apresentavam estagnação econômica. O “conjunto vazio” era este: não havia país que conciliasse crescimento com redução das desigualdades. A direita, inclusive nas suas formas menos ferozes, tinha sua própria receita para eliminar distorções sociais, o que chamava de efeito *trickle-down*: o desenvolvimento iria respingar no lado pobre desses países e consertar algumas doenças sociais. É ainda em Fajnzylber que vamos encontrar outro novo tema do desenvolvimento, igualmente relevante a partir dessa etapa: a centralidade do conhecimento.

No mundo rural, a reflexão sobre o desenvolvimento tem traços peculiares que vale mencionar. A teorização produzida pelos conservadores-modernizadores, em certa medida, levava a uma “legitimação do latifúndio” ou, talvez seja mais exato dizer, de seu sucessor, a produção em *plantation* e a produção em cadeia e em escala, que por vezes se apelida de agronegócio. Os argumentos favoráveis à reforma agrária são transformados em “desrazão”. Em certa medida, os golpes da direita nesse período delimitaram o espaço permitido à “dissidência”, reintegrando-a funcionalmente ao paradigma dominante. Desse modo, em alguns países, pelo menos, o pensamento progressista foi colocado num ambiente hostil. O pensamento progressista foi forçado a adequar-se a tais circunstâncias, o que nem sempre o isentou de demasiada adequação, no limite da conformação ou do conformismo.

Assim, a questão agrária foi quase eliminada do horizonte e, *de facto*, secundarizada. Não apenas a questão fundiária, mas o modelo de desenvolvimento no campo vai ficando cada vez mais acomodado, mais adaptado ao existente. Em certa medida é isso que parece indicar a posição daqueles que dizem superada a questão agrária, de ser ela uma questão fora do tempo.

No limiar do século XXI, diversos sinais apontavam fragilidades do paradigma neoliberal, depois de 30 anos de hegemonia. Como sabemos, essa nova situação histórica não produziu nenhum automatismo no reavivamento das escolas de pensamento crítico. A crise em andamento vem se dando na forma de um processo desigual e ainda sem sínteses globais, o que o torna bastante diferente da forma mais rápida que assumiu outro momento histórico de mudança de paradigma, aquele em que se deu a *débâcle* do liberalismo, na virada dos anos 30, e a ascensão do keynesianismo. O momento atual, no entanto, abre brechas para um debate teórico e, no terreno das práticas políticas, para novas experiências nacionais.

Os velhos temas do desenvolvimento nacional e da ação política (do Estado e das forças sociais) começam a voltar à cena, embora não da mesma maneira que antes. Exigem, portanto, novas reflexões. Os textos reunidos neste volume são ensaios nessa direção. Mas são apenas ensaios, no sentido estrito do termo. Resumimos a seguir seu conteúdo.

O CAPÍTULO I – *Teoria do desenvolvimento depois da queda do Muro de Washington* – procura contextualizar os diversos “consensos” surgidos nas visões de desenvolvimento construídas nos centros dominantes do capitalismo, apontando a extraordinária capacidade de instituições como o Banco Mundial na tarefa de incorporar e neutralizar dissensos e pausterizar divergências.

O CAPÍTULO II – *Trajetórias e destinos – desenvolvimento e desenvolvimento na América Latina e no leste da Ásia* – focaliza um pedaço específico e especial dessa periferia, fazendo um balanço de experiências de desenvolvimento no Leste Asiático, a partir das quais se originou uma quase-teoria do “*developmental state*” bem-sucedida. O texto procura enfatizar as condições especiais em que esses processos vieram à luz – tais como a guerra-fria.

Os CAPÍTULOS III, IV e V constituem um bloco temático. Partem de uma questão: o que são as “políticas sociais adequadas ao desenvolvimento agrário”? Quem as define e a partir de qual ponto de vista? Essa pergunta exige o desenho de um quadro geral, expondo as mudanças estruturais no mundo agrário, as transformações no ambiente institucional e os impactos

sobre as políticas públicas setoriais. E, com mais detalhe, cobra uma reflexão sobre políticas públicas estratégicas: pesquisa, invenção, difusão, educação e inovação institucional.

Os capítulos da parte II são uma tentativa de interpretar algumas peculiaridades do modelo de desenvolvimento brasileiro, com ênfase no desenvolvimento agrário ou rural. As duas expressões – agrário e rural – são mencionadas porque remetem a um constante vaivém do debate político e da literatura entre a consideração dos diferentes espaços do território e o foco na atividade econômica predominante em um desses espaços. Como dissemos, o encadeamento dos capítulos responde a uma tentativa de interpretação. Mas também resulta num certo juízo de valor e num certo viés normativo, ou propositivo. Em outros termos, este é, também, um texto de intervenção numa disputa política.

O CAPÍTULO VI comenta o debate brasileiro sobre as políticas para o desenvolvimento rural, sublinhando a coexistência (e relativa complementaridade) de algumas abordagens, na medida em que os objetos – cadeias transnacionais *versus* enquadramentos reguladores sociopolíticos – exigem olhares distintos.

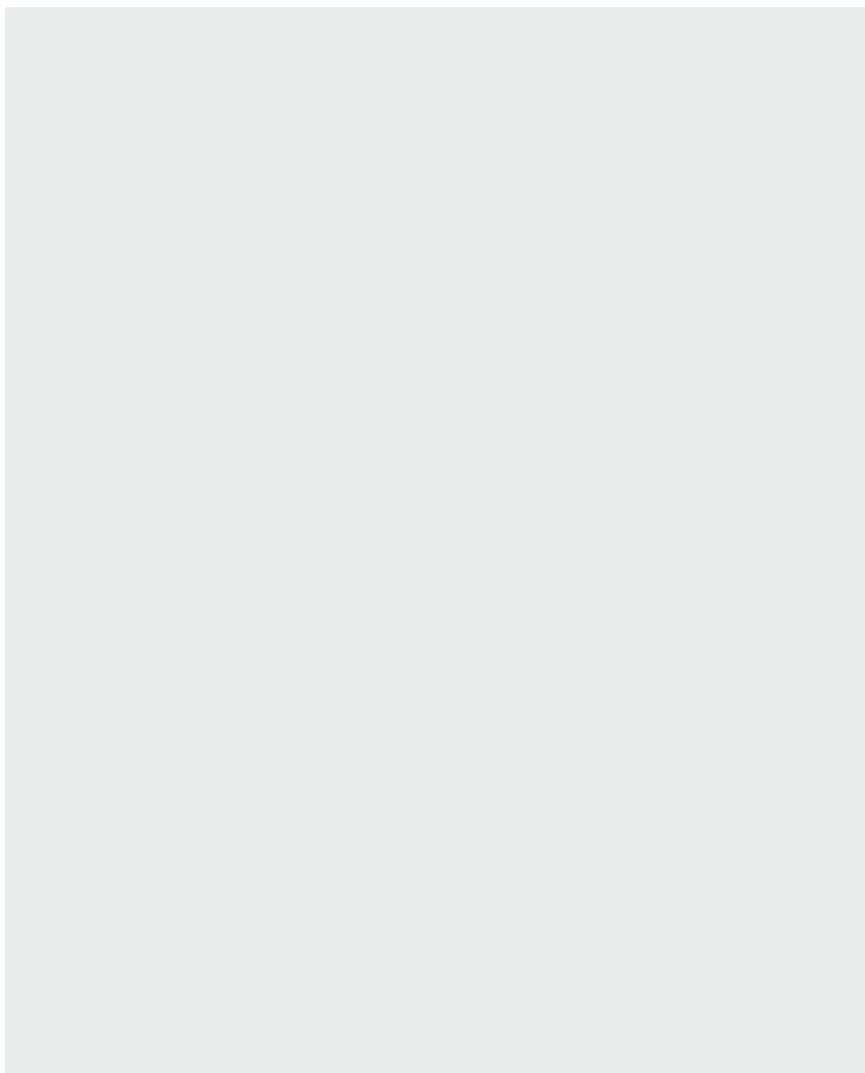
O CAPÍTULO VII parte dos temas candentes que emergem da chamada “modernização dolorosa” da agricultura brasileira, aquela que se produziu, sobretudo, sob a ação do regime militar. Em seguida, discute como se tem colocado a atualidade (ou não) da reforma agrária depois dessas transformações. Nesse debate, é indispensável esclarecer o perfil de um sujeito (ou conceito, ou legenda...): a agricultura familiar. Por fim, o capítulo avança alguma interpretação da conjuntura que seguiu a modernização dolorosa, isto é, a conjuntura em que a agricultura encontra as reformas neoliberais, o “encolhimento” do Estado e a privatização de numerosos serviços e atividades.

O CAPÍTULO VIII explora as relações polêmicas entre desenvolvimento e igualdade. A partir da argumentação de Fernando Fajnzylber sobre os modelos contrastantes de Japão e Estados Unidos e das implicações que extrai para o confronto entre as trajetórias de latino-americanos e asiáticos, discutimos algumas consequências para a política de desenvolvimento brasileiro.

O CAPÍTULO IX gira em torno de um quase-aviso: em boa medida, a urbanização do país não necessariamente melhorou o destino das massas populares. Depois da experiência sofrida da migração, elas veem que “a vida não mudava, mudando só de lugar”. Boiadeiros e jangadeiros, camponeses e camelôs, operários e motoboys vivem ainda esperando, cada qual a seu modo, que um dia se mude a vida, em tudo e em todo lugar. Este livro foi escrito na esperança de contribuir para essa transformação.

PARTE I

**ECONOMIA POLÍTICA DO NOVO  
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**  
TEORIAS, PROCESSOS, POLÍTICAS.





**MADE IN AMERICA**  
WASHINGTON PRODUZ UMA NOVA TEORIA  
DO DESENVOLVIMENTO PARA CONSUMO  
DOS PAÍSES DO SUL?

Nos anos 1980, um certo “Consenso de Washington” fornecia aos países do Sul uma tábua de mandamentos para reformas estruturais liberalizantes, apresentadas como caminho único – *There’s no alternative* – para a redenção de suas frágeis economias. Na década seguinte, uma combinação de crises financeiras sucessivas, resultados pouco alentadores e efeitos perversos dramáticos fez com que ruíssem as convicções dos reformadores, fato que teve eco, inclusive, nos centros de formulação e difusão de tais políticas, como o Banco Mundial. Começaram a se desenhar – inclusive a partir de uma figura proeminente do World Bank, Joseph Stiglitz – análises e recomendações alternativas. Este capítulo procura contextualizar esta transição e questionar a originalidade e pretenso caráter “alternativo” dessas novas teorias do desenvolvimento.

A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO E A QUEDA DO MURO DE WASHINGTON

No final do milênio, nos círculos intelectuais do centro do mundo, o fundamentalismo de mercado, que já chegara a ser definido com um “pen-

samento único” nos anos 1980, parecia dar lugar a novas vogas e modas, com o avanço dos defensores de políticas ainda liberais mas menos ortodoxas. Alguns desses inovadores avançavam ideias reformistas mais ousadas, mas essa não parecia ser a tônica. A linha mais forte era ainda a afirmação da agenda prévia: “inserção internacional” ou adaptação à economia globalizada, com adicional adoção de políticas compensatórias e de regulação que visassem minimizar efeitos deletérios desse processo maior e determinante, isto é, que visasse reduzir, nos países “reestruturados”, os sintomas usuais de desintegração nacional e desigualdades sociais. Em grande medida, este é o cenário apresentado pelas novas ideias dominantes após as reconhecidas falhas do assim chamado “Consenso de Washington” (WC), o muro sem tijolos, mas muito real, que delimitava a separação entre o hemisfério da razão (o Norte) e aquele das irracionalidades renitentes (o Sul).

Feita esta observação prévia, recordemos a lista do tal “consenso” liberal-conservador: (a) políticas econômicas austeras, sólidas e sadias (*sound policies*); (b) reformas estruturais; (c) modificação nos sistemas de incentivos que impelem indivíduos, grupos empresas. Esta é a tábua de mandamentos que frequentemente encontramos nos estudos normativos produzidos por agências multilaterais, recomendando sua adoção nos incapazes países do Terceiro Mundo, supostamente inclinados ao vício de políticas irresponsáveis ou pouco sábias. As políticas “saudáveis” passam por ser “neutras” – políticas despolitizadas, se faz sentido o termo. Este é uma espécie de valor de face dessas doutrinas – o modo como pretendem ser vistas e vendidas. Os problemas surgem, porém, quando os mandamentos são discutidos no nível de sua operacionalização: quais mesmos são as reformas estruturais? Quais incentivos? Para que e para quem? Quando passamos para esse plano, a lista de dissensos é função exponencial da lista de mandamentos do Consenso de Washington. A tentativa de “despolitizar” as políticas de desenvolvimento revela ser, apenas (e não é pouco), uma forma de transformar uma escolha em “a escolha” – o que, na verdade, é uma não escolha. Quando confrontada com os fins almejados – afinal, onde queremos chegar? – os meios deixam de ser neutros, ou deixam de ser definidos com neutralidade. Aliás, isso já se nota no fato de que, desde logo, essas não são “políticas de desenvolvimento”, mas políticas de estabilização. Não é nada casual o fato de que, na fase de mais

furiosa neoliberalização do World Bank, na gestão de Anne Krueger, a divisão de desenvolvimento da agência foi efetivamente desmantelada. A comandante não podia ser mais explícita.

A teoria do desenvolvimento (ou de antidesenvolvimento) do WC é um episódio na história recente desse campo, para cuja compreensão talvez seja útil remontar ao imediato pós-guerra. Naquela ocasião, os países atrasados e as jovens nações oriundas da descolonização entravam num túnel de transformações e num turbilhão de novas teorias, as teorias da “modernização”.<sup>1</sup>

## CONTEXTO DOS CONSENSOS

A economia do desenvolvimento do pós-guerra – nas versões de inclinação neoclássica e liberal e também nas heterodoxas, estruturalistas – explorava de modo sistemático o problema da transformação econômica e social (o desenvolvimento) induzida e modelada pelo Estado. O estudo padrão era o de explicar aquilo que havia ocorrido, isto é, os processos pelos quais os já modernos haviam chegado ao clube. O estudo era seletivo, voltado para entender como a ação política havia concorrido para tanto. Daí, supostamente, poderia ser derivado um programa para a intervenção do Estado e da ajuda estrangeira, visando conformar os processos ainda em curso. Em certa ocasião, Joseph Love disse que a substituição de importações havia sido um processo antes de virar uma política. Podemos ampliar tal juízo e dele extrair mais consequências. Se examinarmos, por exemplo, o caso brasileiro, não apenas esses fenômenos – a industrialização e a produção local de bens anteriormente importados – tinham sido processos antes de se transformarem em política. Isto parece estabelecido. Ocorre ainda que, um pouco depois ou quase simultaneamente à sua transformação em política,<sup>2</sup> ao processo se acooplou também uma teoria, um discurso teórico que orientava ou racionalizava tal política. Assim, a teoria do desenvolvimento era, em boa medida, uma ferramenta indispensável para aprender com a história progressa e, a partir daí,

1. Para detalhes a respeito desse capítulo da história intelectual do ocidente, cf. MORAES, 2006.

2. A respeito da emergência dessa política, convém lembrar um episódio seminal. Em 1943, o governo brasileiro cria o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC). Em 1944, surge a Comissão de Planejamento Econômico, sintomaticamente subordinada ao Conselho de Segurança Nacional e visando dar continuidade, pós-guerra, à experiência da Coordenação de Mobilização Econômica. No quadro dessas instituições – e frente às primeiras propostas governamentais de ordenação global da economia – abre-se um famoso debate entre Eugênio Gudin, pelo lado antiplanejamento, e Roberto Simonsen, pregando o protecionismo e a interferência estatal para viabilizar o salto industrial. Documentos do debate estão reunidos em GUDIN e SIMONSEN, 1978.

promover, acelerar e orientar a história futura. Em certa ocasião, Furtado, de modo sintomático e com uma referência oblíqua a Marx e Engels, lembrava que a Cepal se oferecia para substituir a violência no parto da história.

Essa visão, dominante nos centros de poder, entra em um cenário de turbulências quando o próprio centro duvida de si. Os mais modernos dos modernos começam a duvidar de sua identidade e de sua capacidade hegemônica. A sociedade norte-americana atravessa uma séria crise desde o final dos anos 1960 e durante toda a década dos 1970, até que, como disse candidamente James Buchanan, Reagan despertou a América de seu pesadelo.

A avalanche neoliberal dos anos 1980<sup>3</sup> atingiu também, com força, o julgamento dos países subdesenvolvidos e de suas políticas “viciadas”. Uma das elaborações mais bem vendidas no campo foi a da *rent-seeking* de Krueger e colaboradores (Buchanan, Tollison, Tullock e outros). A teoria caía como uma luva na tentativa mais geral dessa corrente ideológica de aplicar o ferramental da análise microeconômica neoclássica ao reino das relações sociais e políticas em geral. A motivação do interesse próprio, na sua forma mais bruta e imediata, seria aplicada também em outros domínios, além das trocas alegadamente existentes nos *spot markets*, autoajustantes e flexíveis, da sabedoria convencional. Ele era aplicado à teoria econômica das instituições políticas, “explicando” seu funcionamento e suas disfuncionalidades, distorções, vícios e desperdícios. A conclusão normativa era, em geral e mais cruamente, a recomendação de tornar mais livre e fluido esse “mercado” da política, reduzindo as regulamentações e a presença do Estado, privatizando, tanto quanto possível, as interações sociais, de modo que elas fossem, de fato, reduzidas a relações mercantis ou, pelo menos, a relações *market-alike*.<sup>4</sup> Com isso, alegava-se, desperdício, corrupção, *rent-seeking* e oportunismo seriam minimizados, submetidos à crua e sábia régua do mercado, matriz ótima da justiça, da riqueza e da eficiência.

A vitória dos “fundamentalistas de mercado” (expressão de Stiglitz) no World Bank não é algo que se possa derivar, sem mais, da sofisticação de suas análises. Pelo contrário, um fator nada negligenciável para essa hegemonia pode ser identificado na conveniência dessas elaborações para as

3. Para exposição da emergência e características dessa corrente, ver MORAES, 2001.

4. Ver descrição dessas formas em: MORAES, Reginaldo, “As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo”, in: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. (Org.), 2000, v. 1, p. 13-42.

novas coalizões políticas (e econômicas) que dominavam a cena do *hegemon* e, em seguida, dos outros polos da tríade (Comunidade Europeia e Japão). Nada de surpreendente para quem lembra o exercício de sociologia do conhecimento que J. M. Keynes esboçara na sua interpretação da vitória de Ricardo sobre Malthus. Logo no início de sua *Teoria geral*, de 1936, Keynes ajuizava que o domínio de corações e mentes pela economia ricardiana não deveria ser creditado à consistência lógica da doutrina, que, aliás, Keynes contestava, mas ao fato de que esse discurso estava embasado em argumentos não explícitos mas muito fortes. Aliás, essas premissas seriam tanto mais fortes quanto mais implícitas, uma vez que existiam sob a forma de práticas e interesses profundamente arraigados. Isto explicaria a vitória de Ricardo na polêmica com Malthus: o “complexo de afinidades entre a sua doutrina e o meio em que foi lançada”. Para os estadistas e o mundo acadêmico, o “celebrado otimismo da teoria econômica tradicional” teria oferecido argumentos elegantes, sofisticados e “virtuosos” (pela dureza e austeridade), compatíveis com a sua utilidade sociopolítica: apresentar injustiças como inevitáveis, tentativas de reforma como nocivas e os interesses exclusivos dos capitalistas como justificados. Keynes sabia com que forças tratava.

Assim, erraria muito quem tentasse compreender a força das doutrinas dominantes seguindo apenas a ordem das razões. A energia de tais ideias deriva de um complexo de pré-conceitos, vontades e interesses – e são estes, então, que devemos desvelar.

Os anos 1980 foram róseos para o “pensamento único”. Contudo, já no início da década seguinte, ficava evidente que o barco fazia água. As centenas de programas de ajuste – comemorados por Anne Krueger em famoso livro<sup>5</sup> – mostravam efeitos deletérios cada vez mais visíveis e, de quebra, deixavam de entregar a mercadoria que prometiam: estabilidade, crescimento da renda, redução de pobreza e desigualdade.

## SEGUNDO CONSENSO (AINDA EM WASHINGTON)?

Os anos 1980 tinham presenciado uma espécie de “imperialismo econômico” – a exportação de procedimentos intelectuais da economia para outras ciências sociais. As escolas da *rational/public choice* expandiam as fer-

5. KRUEGER, Anne, *Political Economy of Policy reform in developing countries*, Massachusetts Institute of Technology, 1993.

ramentas da microeconomia neoclássica para a análise das decisões políticas. Mas o domínio não era monopólio. No terreno acadêmico, nomes como George Akerlof e Joseph Stiglitz já vinham contestando tais pretensões, enfatizando a ocorrência de assimetrias de informação e mercados incompletos, elementos que, diziam, tornavam vulneráveis as sofisticadas análises dos adversários. Os mercados podem não funcionar perfeitamente, como afirmado pelos “racionalistas”, e seus sinais podem não explicar, suficientemente, os comportamentos e decisões dos agentes. Assim, por exemplo, os agentes no mercado podem estabelecer relações de troca e cooperação baseadas em acordos, confiança, continuidade, em vez de, permanentemente, comprar e vender pelo “melhor preço” do momento (no *spot market*), ajustando suas decisões como se estivessem no leilão permanente imaginado por Walras. Os agentes podem estabelecer convenções e contratos para suprir instabilidade, imprecisão ou inaplicabilidade das informações. As convenções, além disso, podem ser suplementadas e/ou garantidas por uma autoridade política, com sanções para os que não as cumprem. A teoria econômica, diz Stiglitz, não pode ignorar tais elementos.

De fato, o que existe, então, nessa nova vertente de ideias, em vez de da expansão do ferramental econômico convencional para a análise dos fatos políticos, é a internalização de fatos políticos e sociais (instituições, costumes etc.) na análise dos fenômenos econômicos. As instituições contam: a racionalidade do *homo economicus* (que continua existindo) é limitada pela informação imperfeita e pelos fatores não econômicos. Stiglitz afirma ser este “um novo paradigma” para a análise econômica e, também, um novo paradigma para uma “*new development economics*” (2001). Do ponto de vista normativo, ou das recomendações políticas que implica, este novo paradigma aceita com mais facilidade a intervenção e regulação estatal e as políticas públicas de combate à pobreza.

Na conferência que fez quando do recebimento do Prêmio Nobel (Information and the change in the paradigm in economics, Prize Lecture, December 8, 2001), Stiglitz sublinha os vínculos essenciais entre o paradigma teórico e as conclusões normativas que viciavam o Consenso de Washington:

O chamado Consenso de Washington, que predominou nas orientações de instituições financeiras internacionais no último quarto de século, era basea-

do em políticas fundamentalistas de mercado que ignoravam fatores relativos à teoria da informação, e isto explica em parte seus grandes insucessos.<sup>6</sup>

Stiglitz garante que a mudança de paradigma que propunha tinha tido, também, implicações nas políticas do WB:

Estas perspectivas têm implicações políticas fortes. Por exemplo, algumas políticas são mais favoráveis a processos de desenvolvimento. Muitas das políticas do FMI – incluindo a maneira como interagem com governos, baseando empréstimos em condicionalidades – eram contraproducentes. Uma mudança fundamental na estratégia de desenvolvimento ocorreu no Banco Mundial nos anos em que estive lá, uma mudança que envolvia esta abordagem mais abrangente do desenvolvimento. Em contrapartida, políticas que ignoraram consequências sociais foram frequentemente desastrosas. As políticas do FMI na Indonésia, incluindo a eliminação de subsídios para alimentos e combustível para os muito pobres, exatamente quando o país estava precipitando-se numa depressão, com salários caindo e desemprego subindo, previsivelmente levam a revoltas; as consequências econômicas são ainda mais sentidas.

Outro de seus quase-manifestos tem relevância para nosso tema. A começar pelo lugar em que foi enunciado – na UNCTAD, em outubro de 1998. Trata-se de “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes”.<sup>7</sup> O enunciado do “novo paradigma” começa com a significativa afirmação de que é preciso ir “*além* do Consenso de Washington”. Reparemos no termo utilizado, *além* – embora, aqui e ali fiquemos com a impressão de que teríamos que ir para fora ou *contra* o tal consenso. Mas, sintomaticamente, Stiglitz utiliza o termo “*beyond*” – nada de *against*. No mais, a descrição do novo paradigma é, ela própria, algo decepcionante. A começar pela própria definição de desenvolvimento:

Desenvolvimento representa uma transformação da sociedade, um movimento que leva de relações tradicionais, modos tradicionais de pensar, mo-

6. Faço tradução livre a partir do texto disponível em [www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf) (último acesso: 05/05/2012)

7. Recolhido em CHANG, Ha-Joon (Ed.), 2001.

dos tradicionais de lidar com saúde e educação, métodos tradicionais de produção, para métodos mais “modernos”. (p. 58)

Um certo *déjà-vu* rostow-parsoniano parece assombrar a audiência. O fantasma reaparece em outro de seus *speeches*, em 1999:

O problema é que no processo de desenvolvimento *econômico* os países com frequência regridem em termos de desenvolvimento *social*. Sanções sociais que antes operavam bem para internalizar externalidades dentro de uma comunidade perdem seu potencial quando o trabalho se torna altamente móvel e quando as próprias comunidades se tornam frágeis. O capital social pode deteriorar-se, antes que o país esteja em condições de estabelecer formas de capital social menos personalizadas, associadas com países de industrialização avançada. (Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm, in: CHANG, op. cit., p.235).

O problema, então, diz Stiglitz, é que uma forma de ordem social desaparece, levada pelo solvente da globalização, sem que, ao mesmo tempo, se constituam equivalentes funcionais para a nova conjuntura de forças, organizando uma nova ordem.

Sociedades tradicionais frequentemente têm alto nível de capital social e organizacional, embora este capital possa não ter uma forma que facilite a mudança. Mas, no processo de desenvolvimento, este capital organizacional e social é com frequência destruído. A transformação pode enfraquecer relações de autoridade tradicionais, e novos padrões de migração podem romper os laços sociais. O problema é que este processo de destruição pode ocorrer antes que novo capital organizacional e social seja criado, deixando a sociedade privada da estrutura institucional necessária para que funcione bem. (Towards..., in: CHANG, cit, p. 80)

Ecoando as palavras de Stiglitz, parecem pairar, na sala de conferências, os vultos indistintos de Parsons, Marion Levy e Bert Hoselitz (o fundador de *Economic Development and Cultural Change*). As referências

e paralelos poderiam ser empilhados<sup>8</sup>. Porém, aparecem de supetão outros fantasmas, mais intrigantes, pelo contraste que sugerem. Quais?

#### WORLD BANK: CAPACIDADE DE INCORPORAR E NEUTRALIZAR DISSENSOS

Os fantasmas, como sabemos, habitam sua casa assombrada. Já houve, no World Bank, outras experiências de “mudança de paradigma”<sup>9</sup>. A gestão MacNamara do WB (anos 1970) encetou a crítica da “década do desenvolvimento” e, em geral, dos projetos que haviam entusiasmado o pós-guerra. A viragem se voltava, então, para a política de fazer chegar os frutos do desenvolvimento aos “mais pobres dos países pobres”, que, alegava-se, tinham sido relegados pelas estratégias anteriores. Em 1980, outra “mudança de paradigma”. A visão de MacNamara foi defenestrada com a entronização de Anne Krueger no posto de economista-chefe do WB, substituindo o desenvolvimentista Hollis Chenery. Contudo, há uma diferença relevante da inversão Krueger com a viragem protagonizada por Stiglitz. Krueger não apenas substituiu Chenery – ela reestruturou completamente as equipes do Banco e a partir daí reinou. A equipe econômica do Banco ficou com a cara de Krueger – inclusive com o desmanche de sua divisão de desenvolvimento. A “recidiva” reformista que se seguiu, a de Stiglitz, não teve tal sorte ou trajetória. Pelo contrário. Stiglitz foi ele próprio defenestrado do Banco. Demonstrando notável capacidade detergente, a instituição incorporou muitas das ideias (ou, ao menos, dos termos) de Stiglitz em algo parecido com uma nova ortodoxia para as políticas de desenvolvimento, a pervasiva, versátil e polifacética noção de Capital Social.

Stiglitz tem-se empenhado em sublinhar os malefícios da globalização ao mesmo tempo em que propõe uma alternativa: fazer com que ela funcione. É o título e o tema de um de seus livros – *Making Globalization Work* (W. W. Norton & Co., London/N. York, 2006). Ora, nos últimos dez ou quinze anos parece ser essa a tônica dos relatórios anuais do WB, cada vez mais voltado para os efeitos deletérios desse processo de integração internacional e para a formulação de políticas que os compensem. Exposição clara desta preocupação aparece na fala de outro conhecido consultor do Banco:

8. Ver MORAES, 2006, cap. 3.

9. A esse respeito, conferir artigos de CASTRO, 2009.

“... o mais sério desafio para a economia mundial, nos próximos anos, está em fazer com que a globalização seja compatível com a estabilidade social e política doméstica – ou, para dizê-lo de modo ainda mais direto, em assegurar que a integração econômica internacional não contribua para a desintegração social doméstica.” (RODRIK, Dani. *Has globalization gone too far?*, Washington, DC: Institute for International Economics, March 1997, p. 26)

É claro o aviso. É justa a preocupação. Mas é perigosamente ambígua a identificação dos sujeitos envolvidos na liça. Quem é esse estranho ser – “a economia mundial”, chamada a responder a tão “sério desafio”? Ou, dito de outro modo: quem são seus porta-vozes, os portadores da preocupação e, quem sabe, protagonistas das ações relevantes para contornar o perigo? Dito na forma abstrata e genérica com que Rodrik a enuncia, a fórmula tem tudo para exibir bons sentimentos e induzir péssimos resultados. A “desintegração social doméstica”, dependendo de onde ocorra e do quanto transborde, não é necessariamente motivo de preocupação para uma parte dessa tal “economia mundial”. Ou, ainda, a preocupação pode não ser suficiente para pensar nos efeitos de eventual transbordamento. O discurso de Rodrik – uma espécie de versão reduzida do estilo Cassandra de Keynes – parece esperar que instilando medo nos ricos estes se movam para reduzir as penas dos pobres. Pobres dos pobres se ficarem esperando por isso – e o pior é que, acreditando no discurso de Rodrik, pode ser mesmo que fiquem esperando, pacientes e obedientes. E quem espera acontecer não faz a hora.

## CAPÍTULO II

# TRAJETÓRIAS E DESTINOS DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA LATINA E NO LESTE DA ÁSIA<sup>10</sup>

REGINALDO C. MORAES E MAITÁ DE PAULA E SILVA

Os processos de descolonização que se multiplicaram depois da Segunda Guerra Mundial fizeram nascer novas nações e novos Estados, no assim chamado Terceiro Mundo. Ao lado disso, os países latino-americanos, também parte desse mundo terceiro, eram independentes desde o século XIX, mas passaram por uma etapa de redefinição de suas economias e de reinserção na ordem internacional. Nos dois casos, a maioria dessas nações tinha um perfil demográfico rural e um perfil econômico agropecuário e extrativo. Sua participação na economia internacional era pautada essencialmente pelo comércio – em geral, troca de bens primários por industrializados. Quando receptores de significativo investimento estrangeiro, este se concentrava na agricultura, na extração mineral e na provisão de infraestrutura ligada a tais atividades. Estes fatos condicionaram a formulação das teorias do desenvolvimento que se multiplicariam nas décadas seguintes, buscando diagnosticar problemas e receitar soluções.

---

10. Versão modificada de comunicação ao Fomerc-2009 (Fórum Universitário Mercosul).

Na segunda metade do século XX, esses países diferenciaram-se progressivamente. A partir de 1980, sobretudo, numerosos estudos dedicaram-se a examinar, em perspectiva comparada mais ou menos explícita, duas grandes “famílias”: os latino-americanos e os asiáticos. A operação intelectual resultou em achados instigantes, mas encontrou, também, algumas dificuldades que merecem atenção. Para compreender uns e outros, pode ser útil a análise do caso exemplar – o Leste Asiático – que costuma ser anteposto aos latino-americanos quando observadores do norte (ou com alma do norte) dissecam os males atávicos que supostamente dominam a imaginação política de *Nuestra América*.

Começemos por lembrar que na segunda metade do século XX alguns países latino-americanos industrializaram-se bastante – mas de um modo bastante singular. A industrialização foi marcada e impulsionada pela instalação de subsidiárias estrangeiras (mormente americanas) e a internacionalização do aparato produtivo interno. Já nos anos 1960, o amadurecimento dessas inversões traria à tona problemas cruciais: as remessas de lucros, os pagamentos de licenças e patentes, de juros de financiamento, de fretes e outros serviços “invisíveis”. Assim, aos termos de troca desiguais denunciados pelo discurso cepalino, juntavam-se outros modos de alargamento das distâncias centro-periferia.

Frente aos impasses do desenvolvimento e do desenvolvimentismo latino-americano, nos anos 1980 virou quase moda mencionar as “lições da Ásia” como algo que o continente deveria aprender e praticar. Os “tigres” do leste eram apontados como exemplo a ser seguido, com especial destaque para Coreia e Taiwan. Países fundamentalmente rurais, as duas ex-colônias japonesas saltaram à frente em duas décadas de arrojo, transformando-se em centros industriais exportadores de produtos com alto valor agregado. Muito desse sucesso passou a ser atribuído às políticas conduzidas pelos governos desses países, responsáveis por um experimento que passou a ser visto como um “*developmental state*” de novo tipo, diferente do nacionalismo latino-americano e, aparentemente, mais eficaz. Contudo, dois problemas aparecem diante dos analistas. Primeiro: entender o modo pelo qual tais intervenções se tornam politicamente possíveis. Segundo: discernir as circunstâncias em que se construíram.

## A POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA NO LESTE ASIÁTICO

Os três tigres do Leste Asiático – Japão, Coreia, Taiwan – exibem uma lista de enormes realizações no pós-guerra. O Japão cresceu à média de 11% ao ano, entre 1952-1973, terminando o século como a segunda economia nacional do mundo. Seus dois discípulos (e ex-colônias) seguiram-lhe os passos.

Em 1950, a Coreia tinha uma renda *per capita* equivalente à da Nigéria ou do Kenya, correspondendo à metade da brasileira, e a um quarto da argentina. Valores não muito diferentes marcavam Taiwan. Mas Taiwan cresceu quase 9% ao ano, de 1950 a 1990. A Coreia demorou um pouco mais para decolar, mas cresceu 8,5% ao ano entre 1960 e 1990. Além disso, essa transformação foi muito menos marcada pelas desigualdades sociais do que aquelas que dividiram a América Latina em fossos de classe.

Os tigres, contudo, são parecidos mas diferentes. A começar pelas escalas. No final do século, a economia do Japão era dez vezes maior do que a coreana, e 17 vezes maior do que a de Taiwan. Outras diferenças poderiam ser listadas: forma das relações Estado-sociedade ou entre indústria e finanças, tipo de governo, estrutura das empresas e assim por diante. Ainda assim, as semelhanças foram suficientes para transformar o seu “*export oriented growth*” em uma espécie de nova ortodoxia para as teorias do desenvolvimento, caminho de sucesso a ser imitado, ainda que mal compreendido e mal interpretado.

A sabedoria convencional – em outras palavras, a ideologia dominante – insistiu numa suposta “extroversão *market-oriented*” como estratégia saudável que se opunha ao nefasto estatismo das economias “voltadas para dentro” da América Latina. Uma interpretação menos ortodoxa e mais ouvida cunhou o modelo do “*developmental state*” (DS), avesso ao simplismo neoliberal, mas, ainda assim, com enormes insuficiências teóricas e práticas.

O que é o DS? Em primeiro lugar, define-se por aquilo que nega: é algo diferente do “*regulatory state*” (RS) liberal e neoclássico, o Estado que se limita a estabelecer as regras “justas e equitativas” para uma competição econômica<sup>11</sup>. No RE, as regras podem e devem ser “ajustadas”, os resultados não: eles devem ser produzidos pela mão invisível, pela interação entre

11. Difere também do Estado existente nas economias centralmente planejadas, como a soviética.

as livres iniciativas dos agentes econômicos. São estes, e não a autoridade pública, a deliberação coletiva, que escolhem os fins e os arranjos técnicos e organizacionais para atingi-los. Esta autoridade desencarnada e impessoal – genericamente chamada de mercado – responde às três perguntas básicas que, alegadamente, colocam-se diante de qualquer economia: o que, como e para quem produzir.

O DS vai bem além desse padrão regulador básico. Ele exhibe significativa capacidade para extrair e/ou controlar o uso de recursos produtivos, constranger interesses privados, fazer executar planos econômicos centralizados, que não apenas delimitam fins, mas, ainda, desenham detalhadamente os modos de perseguir-los. Outro traço fundamental do DS é a capacidade de insular sua tecnoburocracia frente aos grupos de interesses organizados. É isso que lhe permite a autonomia necessária para atuar como uma espécie de capitalista coletivo ideal. Mais, esse ativismo estatal doméstico associa-se ao protagonismo no plano internacional: o DS foge à maldição de responder e acomodar-se a “vantagens comparativas” tidas como dadas e definidas e se lança na aventura de *criar* vantagens competitivas, rompendo padrões e não respondendo a eles.

As análises filiadas ao modelo de DS são hoje relativamente abundantes. Em mais de uma ocasião, os pioneiros trabalhos de Chalmers Johnson, logo seguido por outros autores, apontavam o papel decisivo da elite governante japonesa para explicar o desenvolvimento daquele país no pós-guerra, tanto na sua velocidade quanto no padrão peculiar que adquiriu. Um analista comentou que no Japão essa elite, identificada com uma classe guerreira, “não apenas cedeu seus privilégios, ela os aboliu. Não houve revolução democrática no Japão porque não foi necessária: a aristocracia, ela própria, foi revolucionária” (T. C. Smith, 1960, apud TOMICH et al, 1995, p. 92). A literatura desde então produzida é abundante, como dissemos, e bastante repetitiva. Sublinhou fartamente as características do “*developmental state*”: ativo, forte, insulado, relativamente imune à pressão de grupos de interesse setorial. A menção servia, inclusive, para explicar como puderam ser tão diferentes os destinos de Ásia e da América Latina. Nos estudos mais normativos e evangélicos, foram usuais títulos como “As lições da Ásia”, lições para as quais, evidentemente, os cabeçudos países latinos não teriam dado a devida atenção.

Contudo, menos contradições e menos convincentes são as explicações para o surgimento desse agente demiúrgico. Por que lá e não aqui?

As lacunas do argumento – os pontos cegos da teoria do DS – não enfraquecem apenas a explicação da *emergência* desse demiurgo. Obscurecem também alguns de seus traços essenciais. Para completar, dificultam ainda a compreensão dos desdobramentos (não necessariamente esperados) e limites do modelo de desenvolvimento dos tigres, tanto quanto de sua suposta replicabilidade (sua pertinência como “lição”).

Até pelo fato do DS ser apontado como uma espécie de *deus ex machina*, dotado de racionalidade de longo prazo e imune aos vícios dos grupos de interesse setorial, ficava mais difícil focalizar suas bases socioeconômicas – ele por vezes parecia não ter qualquer base desse tipo.

Na maioria dessas análises, ou em quase todas, podemos também reconhecer uma secundarização, quando não apagamento, de um fato *político* marcante na trajetória dos “milagres” asiáticos: a radical transformação de sua estrutura agrária.

É verdade que o desenvolvimento agrário e rural foi várias vezes indicado como decisivo para o desenvolvimento *econômico*. Ranis e Orrock, por exemplo, indicam como o crescimento equilibrado daquele setor foi essencial para o sucesso econômico daqueles países (Ranis e Orrock, 1985, p. 57). Harry Oshima vai além, apontando o desenvolvimento da economia rural como *pré-requisito* do desenvolvimento econômico inclusivo (Oshima, 1987). O mesmo ocorre com o conhecido relatório do World Bank sobre o “*East Asian Miracle*”, de 1993. Wade (1999, p. 120-121) destaca o papel relevante do desenvolvimento agrícola para o processo geral de crescimento econômico de Taiwan.

Um aspecto, porém, é menos frequente, quase nunca lembrado e, a nosso ver, raramente estimado na devida proporção. Trata-se da ruptura *política* existente na deflagração desse processo. Ruptura política necessária para produzir o evento e ruptura política que o evento propiciou como resultado. Japão, Coreia e Taiwan foram palco de reformas na estrutura *fundiária* praticamente sem comparação no mundo não comunista. E foram muito além de todos os casos comparáveis, se pensamos a reforma agrária como algo mais amplo do que isso, incluindo a política de desenvolvimento agrário que garante o desdobramento positivo das mudanças de propriedade

e posse. Os resultados da reforma agrária são acachapantes em pelo menos três dimensões:

- a) a econômica (crescimento de produto e produtividade),
- b) a social (coesão social, redistribuição de riqueza, renda e ativos como a educação) e
- c) a política (alteração na correlação de forças, sobretudo com a asfixia da oligarquia proprietária de terras).

Neste último aspecto (c), vale enfatizar ainda a capacidade da burocracia estatal de disciplinar os capitalistas industriais, os comerciantes, os financeiros, limitando suas inclinações mais predatórias e “curto-prazistas”, e submetendo-os a uma lógica de “interesse nacional”. Este aspecto é ainda mais relevante se pensarmos nos casos latino-americanos, diferentes dos asiáticos, e no mais latino dos asiáticos, Filipinas, destoante *dentre* os asiáticos<sup>12</sup>. Isto é... se pensarmos nos casos em que esta “ruptura disciplinadora” *não* ocorreu.

Portanto, não é supérfluo destacar esse aspecto. Em boa medida explica o padrão de desenvolvimento e, por outro lado, precisa ser entendido como resultado (explicado) de um padrão precedente (histórias peculiares), de decisões precedentes que se acumulam e combinam e de circunstâncias (conjuntura internacional, geopolítica) bastante específicas, senão exclusivas.

As circunstâncias prévias não devem ser esquecidas, porque condicionam e modelam o caminho/resultado, porque limitam suas chances. Vejamos.

## ANTECEDENTES DO DS - PRÓXIMOS E LONGÍNQUOS

De quais circunstâncias prévias falamos? De algumas que são mais distantes, de outras que são mais próximas dos milagres asiáticos.

Entre as distantes, o cenário remete à restauração Meiji, no século XIX, no que diz respeito ao Japão. Ainda para este país, os anos 1930 são também marcantes, pela remodelagem do estado intervencionista com ênfase no nacionalismo militar. Quanto à Coreia e a Taiwan, a referência se faz ao domínio colonial japonês. Alguns detalhes são particularmente notáveis. Kishi Nobosuke, figura importante na construção da “política industrial”

---

12. Sobre essa capacidade estatal e suas raízes sociais nas “classes médias rurais”, cf. o já mencionado estudo comparativo de Coreia, Taiwan, Argentina e México feito por Diane Davis (2004).

japonesa, passou sete meses na Alemanha, em 1930, para estudar o modelo germânico de racionalização industrial. Mas, antes dele, Ito Hirobumi, primeiro-ministro japonês na restauração Meiji, fizera o mesmo, no final do século XIX (HALIDAY, 1975, p. 37). Atul Kohli (1999, p. 101-102) sublinha que Hirobumi criara uma “escola de governo”, na Universidade de Tóquio, para difundir o modelo germânico. Ora, mais tarde Hirobumi seria nomeado governador-geral... da Coreia, que prometia transformar em “um estado organizado no sentido moderno”<sup>13</sup>.

O que resultou desse mimetismo institucional (Prússia-japão) prolongado na Coreia? Lembra Kohli que o estado colonial coreano tinha já uma forte presença na regulação da economia e da sociedade. Sublinhe-se o papel do exército e da polícia, que de fato eram mais do que instrumentos de defesa e segurança pública. Constituía o cerne do aparato de governo e da administração pública, além de operarem, muitas vezes, como atores centrais no desenvolvimento da infraestrutura e das tramas sociais e produtivas. Salta aos olhos o investimento desse estado colonial, por exemplo, na realização de um censo rural detalhado, de tal modo a identificar (e taxar) com precisão cada propriedade agrícola. Esse fato e, ainda, a revolução técnica na agricultura são essenciais para compreender o que houve de continuidade (e não apenas de ruptura, também clara) no programa de reforma e desenvolvimento agrário do governo Park Chung-Hee.

A Coreia é conhecida pela sua política de industrialização orientada para a exportação – e não para o consumo interno. Essa política foi estimulada pelo general Park. E uma das razões para essa opção, razão muito forte segundo Diane Davis, era a afinidade do general com os pequenos agricultores e com a sua visão geralmente negativa da indústria, do estilo de vida urbano, do consumo conspícuo daquilo que considerava luxos e supérfluo. Park, assim como grande parte dos oficiais do exército coreano que o cercavam, tinha origens nessa classe média rural. Viam com suspeição os empresários manufatureiros urbanos e os banqueiros e agiotas que especulavam com os preços agrícolas e emprestavam dinheiro a juros para os plantadores. Consideravam esse mundo parasita e corrupto, sem responsabilidades para com o desenvolvimento do país, isto é, do vasto espaço rural que, na

13. Sobre o mimetismo institucional japonês, cf. também D. Eleanor Westney, 1987.

ocasião, constituía o coração da Coreia. Se quiséssemos fazer uma metáfora algo arriscada, esse “tenentismo coreano” encontrava em Park uma insólita mescla de Vargas, Geisel e Lamarca.

Não é o caso de nos estendermos sobre a biografia de Park e de sua interação com a história da renascença coreana. Uma palavra, porém, é indispensável nessa direção. Park é figura decisiva na condução da decolagem coreana. Filho de pequenos agricultores (como a maioria de seus colegas de estado maior e do ministério, aliás) ingressara no exército pelas mãos japonesas. Estudou para oficialato na Academia Imperial japonesa. Quando ascendeu ao poder, num golpe militar, Park demonstrou clara desconfiança e aversão aos industriais e financistas coreanos. Apoiado em uma visão algo agrarista, repetia querer fazer da Coreia uma nova Dinamarca – para isso dirigiu sua política de desenvolvimento agrário e sua política de desenvolvimento industrial, inclusive com o estímulo à produção de insumos (máquinas, fertilizantes etc.).

Talvez seja o caso de reproduzir o comentário-síntese de Davis:

O governo de Park não foi responsável apenas por estabelecer as fundações do milagre econômico sul-coreano, Park também buscou se distanciar politicamente do passado, especialmente das prioridades políticas que mantiveram o comando de Rhee na economia política do pós-Guerra da Coreia. Deste modo, o poder de Park foi sustentado por uma coalizão política completamente diferente daquela de Rhee, que tinha sido amarrada a uma burocracia de base urbana, altamente corrupta e fortemente ligada aos industrialistas da ISI. Assim, no início dos anos 1960, houve importantes mudanças sociais, políticas e de classe dentro da Coreia do Sul que tanto motivaram quanto sustentaram o novo enfoque dado à política macroeconômica de Park, especialmente a combinação singular entre ISI e EOI que proporcionou à Coreia do Sul taxas fascinantes de crescimento industrial e prosperidade econômica. E entre as forças sociais e de classe que tiveram maior importância na visão pessoal e política de Park, e que lhe permitiram maior liberdade de movimento para distanciar-se mais abertamente de Rhee e seus aliados políticos de base essencialmente urbana, foram classes rurais, especialmente agricultores familiares e outros produtores agrícolas de pequena escala que podem ser considerados o esteio da classe média rural. (DAVIS, 2004, p. 74)

Um dos principais programas de Park, o *Saemaul Undong* (Nova Comunidade), começou no campo e só depois teve uma versão para as cidades. Ele era, de fato, um programa de desenvolvimento rural integrado. O SU tinha por objetivo modificar o comportamento e as formas de agir e pensar dos rurais, é verdade: queria transformá-los em seres mais empreendedores e menos “avessos à mudança” e mais sensíveis a estímulos e oportunidades. Nisso não fugia aos chavões da teoria da modernização. Mas pretendia atingir tais metas promovendo a ação coletiva direcionada à construção de infraestrutura, por exemplo, a infraestrutura tão necessária para o desenvolvimento do mundo agrário e tão carente no interior da Coreia.

Um documento oficial, de 1975, assim resumia o sentido do programa:

O *Saemaul Undong* é um movimento de desenvolvimento comunitário que objetiva o melhoramento da vida econômica, social e cultural das pessoas e de suas condições ambientais, através da inculcação de atitudes e valores de diligência, cooperação e autoajuda, do cultivo de lideranças de base e da ativa participação voluntária das pessoas na comunidade. Assim, é um movimento social abrangente que é parte integral do esforço nacional de modernização para atingir o desenvolvimento sustentável e equilibrado da nação. (National Agricultural Economics Research Institute, 1975, apud KIM, 1984, p. 85-86)

Esta mesma publicação oficial expunha os objetivos gerais do movimento no Quadro 1, na página 36.

As ações específicas cobertas pelo SU podem ser resumidas nas seguintes rubricas:

“1) projetos básicos *Saemaul* orientados principalmente à melhoria ambiental; 2) projetos para criar bases econômicas produtivas, cobrindo áreas como terras agrícolas, irrigação, estradas, sistemas de comunicação, financeiros e de comercialização, instalações de pesca e outros projetos cooperativos experimentais; 3) projetos para aumentar a renda através de melhoramentos agrícolas, agricultura cooperativa e outras atividades produtivas, fábricas *Saemaul*, outras atividades não agrícolas incluindo a pesca e a agricultura especializada de cultivos de exportação; 4) reflorestamento e administra-

## QUADRO 1:

METAS PARA O SAEMAUL UNDONG: MODERNIZAÇÃO DA NAÇÃO, MODERNIZAÇÃO DAS COMUNIDADES		
Desenvolvimento espiritual (mudanças de atitudes)	Desenvolvimento Econômico (Modernização da agricultura e industrialização)	Desenvolvimento social (Mudança cultural)
1. Inculcar valores de justiça e honestidade	1. Aumento da renda	1. Eletrificação em escala nacional, pavimentação de estradas, meios de comunicação
2. Materializar espírito de autoconfiança, autorrealização e cooperação	2. Inovação na estrutura agrícola e da pesca	2. Equipamentos culturais nos domicílios
3. Estabelecer forte conceito de nacionalidade e de identidade nacional	3. Inovação técnica e mecanização da produção	3. Equipamentos culturais comunitários
4. Racionalização ou modo de vida científico	4. Reajustes na terra cultivada e ampliação das escalas	4. Inovar nas estruturas comunitárias
5. Cultivar atitudes de vida saudável	5. Processamento de produtos agrícolas e da pesca	5. Expansão da seguridade social do sistema de bem-estar

Fonte: National Agricultural Economics Research Institute, 1975, AP. KIM, 1984, p. 96 (tradução livre)

ção de florestas; 5) programas de bem-estar compreendendo a construção e a melhoria das casas, projetos de realocação, instalações móveis de saúde pública, projetos para ilhotas e arquipélagos isolados e outros projetos para áreas especiais; e 6) inovação atitudinal e projetos de mudança no estilo de vida que incluem a promoção da poupança, do planejamento familiar e aulas para mulheres, inovações na dieta, creches, programas de serviços para estudantes de faculdades, educação e treinamento de líderes *Saemaul* e outros funcionários associados em todas as esferas, disseminação de informação técnica, e outras atividades de relações públicas.” (KIM, 1984, p. 91)

## DA GUERRA QUENTE À GUERRA FRIA - UM MOMENTO ESPECIAL

Entre as circunstâncias próximas dos milagres asiáticos está, evidentemente, a conjuntura política do pós-guerra, a polarização capitalismo-co-

munismo e o quadro geopolítico em que se enquadram os países daquela região. Nunca será demais destacar a importância da ajuda civil norte-americana. Nos dez primeiros anos do pós-guerra, apenas Coreia e Taiwan (sem contabilizar o Japão) receberam três vezes mais do que todo o subcontinente latino-americano (CHIROT, 1977, Table 33, p. 151). Ajuda *civil*, destaque-se. Quanto à ajuda *militar*, também muito significativa, ela tinha um efeito, na região, que ia muito além do aspecto militar, até mesmo pela natureza dos governos de Coreia e Taiwan – em que por muitas vezes era difícil dizer onde terminava o espaço do soldado e onde começava o do cidadão e do funcionário público. A ilha chinesa-nacionalista era governada com mão de ferro, de fato, por um partido-exército, o Kuomintang (KMT) – nos anos 1950, os custos das forças armadas chegavam aos 10% do PNB (Wade, 1999, p. 124). E em 1960, dois terços dos quadros do Kuomintang eram funcionários públicos ou militares. Na Coreia, como indicamos acima, polícia e exército eram mais do que defesa e segurança: eram a própria presença do estado disciplinar e do estado empreendedor. Tais fatos levam ao comentário de Meredith Woo-Cummings:

Em Taiwan, durante os anos 1950, a ajuda econômica chegou a 6% do PNB e quase 40% do investimento bruto, e a ajuda militar foi ainda maior do que a econômica. De 1946 a 1976, os EUA forneceram US\$ 12.6 bilhões em ajuda econômica e militar à Coreia do Sul, e US\$ 5.6 bilhões a Taiwan; combinado às contribuições adicionais do Japão e de instituições financeiras internacionais, o total deu à Coreia do Sul no ano intermediário de 1960 uma assistência *per capita* de US\$ 600 por três décadas, e US\$ 425 para Taiwan.

Esta generosa ajuda foi longe na reabilitação dos países recipientes, ajudando a estabilizar a economia, a sociedade e o regime; ela impulsionou a confiança do investidor e financiou extensas reformas agrárias e outras reformas sociais. Ela também deu um grande empurrão nos capitalistas domésticos que tiveram seu início através da alocação não competitiva de cotas e licenças de importação, acesso a empréstimos bancários, ajuda material e financeira, e a concessão não competitiva de contratos com o governo e com as forças armadas norte-americanas para atividades de reconstrução. (WOO, 1996, pp. 334-335)

O exército coreano era bem mais do que exército, um grupo armado voltado para a defesa nacional e para a guerra. John P. Lowell comenta:

No âmbito da política militar oficial, exist[ia] um compromisso substancial com a grande participação das unidades militares nas atividades de desenvolvimento permeando a sociedade coreana. Este compromisso é mais claramente revelado nas declarações e ações da política militar apoiando os programas de “ação cívica”. “Ação cívica” denota um programa para o uso de unidades militares em atividades como a agricultura, construção, educação pública e similares... Os soldados da República da Coreia auxiliaram os agricultores na plantação e colheita de arroz. Eles construíram represas, estradas e escolas; eles distribuíram comida, suprimentos médicos, maquinário e equipamentos a civis necessitados; eles levaram transmissores de rádio a vilas que não os tinham; eles entretiveram e educaram os munícipes e lhes forneceram tratamento médico; as unidades militares estabeleceram relações fraternais com as escolas e comunidades civis; e organizaram grupos de juventude civis. (LOWELL, apud DAVIS, 2004, pp. 88-89)

Quanto a Taiwan, por outro lado, o paralelo é visível:

A partir de 1950, por exemplo, o KMT iniciou um programa projetado para melhorar as relações civis-militares no qual os militares não só estabeleceram novas associações rurais, como ajudaram a estimular os ganhos de produtividade rural. “Os líderes comunitários serv[iam] como presidentes das associações e convida[vam] todos os dignitários locais a se associarem... O principal objetivo das associações era “servir” ao povo e obter o seu apoio através do fornecimento de assistência na forma de: 1) trabalho com os agricultores nas atividades de cultivo e colheita; 2) auxílio nas atividades de limpeza ambiental; 3) assistência na construção e reparos da infraestrutura local (pontes, estradas, diques etc.); 4) demonstração de respeito pelos anciãos, líderes e dignitários locais, para aumentar seu prestígio; 5) ajuda aos pobres com suprimentos socorro e serviços médicos gratuitos; 6) estabelecimento de pequenas bibliotecas para a população local para fornecer-lhes uma base de informação; 7) fornecimento de um escritor-leitor de cartas público, de forma a permitir aos analfabetos escrever cartas e preencher for-

mulários oficiais; e 8) estabelecimento de classes especiais para alfabetização de analfabetos.” (DAVIS, 2004, p. 200)

Um traço peculiar em Taiwan, diz Davis, foi o foco na criação de brigadas da juventude para trabalhar na colheita e distribuição de alimentos, assim como na operação de serviços sociais. O treinamento dessas brigadas não se restringia, portanto, à disciplina militar:

“eles também participavam de equipes que prestavam atividades de serviço público em unidades militares e em comunidades civis rurais. Nas unidades militares os estudantes davam cursos de alfabetização básica aos soldados, ajudavam-nos a escrever cartas, confortavam as tropas nos hospitais e proporcionavam entretenimento. No campo eles ajudavam os agricultores a limpar o terreno e trabalhar a terra. Isto era feito em parte para fornecer à juventude urbana um sentimento pela agricultura e desenvolver o seu caráter através do trabalho.” (BULLAR, apud DAVIS, 2004, p. 201)

Um traço ainda mais instigante a destacar é que o KMT possuía e cultivava, em rituais, uma forte “mística”, reproduzida, por exemplo, no seu “hino do soldado”, em que os valores cultuados eram o da solidariedade e da autoconfiança, a recusa da cobiça pelo dinheiro e pela propriedade. Não uso o termo “mística” aqui por acaso. Movimentos políticos dessa natureza (ainda que marcados por diferentes objetivos e inclinações ideológicas) costumam constituir tais instrumentos para consolidar lideranças, reforçar a coesão interna e manter a disciplina dos seguidores.

Dentre as circunstâncias peculiares, importa ainda mencionar o desenvolvimento da indústria “voltada para fora”. Esses países são pobres em recursos. Pouco combustível, poucos minérios estratégicos (a Coreia “rica” era a do Norte, comunista). Pouca terra arável: até hoje, mesmo com o aumento de produtividade resultante de inovações técnicas e reforma agrária, são importadores de alimentos. Desenvolveram uma indústria crescentemente voltada para o exterior. Receberam dos americanos um olhar no mínimo tolerante em todos os aspectos. Usaram e abusaram da clonagem (legal) e da cópia (ilegal) de produtos desenvolvidos por empresas americanas. Sem represálias. Ainda assim, tiveram acesso irrestrito aos mercados

consumidores americanos, sem qualquer exigência de reciprocidade (puderam sustentar políticas de proteção e fechamento em seus mercados de consumo, financeiros, de capitais etc.). Seria difícil imaginar Coreia e Taiwan com a indústria do tamanho que têm (resultando em baixos custos unitários e competitividade) sem esse mercado exterior. E o mercado exterior onde está? Um terço das exportações japoneses tem como destino os EUA. Para Coreia e Taiwan, a proporção é ainda maior: cerca de 50%. Não há país no mundo que se aproxime de tal dependência, conforme tabela:

TABELA 1:

COMÉRCIO DE TAIWAN COM JAPÃO, ESTADOS UNIDOS E OUTROS PAÍSES (%)

Ano	Exportações a			Importações de			Comércio bilateral		
	Japão	EUA	Outros	Japão	EUA	Outros	Japão	EUA	Outros
1960	38	12	50	35	38	27	36	29	35
1970	15	38	47	43	24	33	29	31	40
1980	11	34	55	27	24	49	19	29	52
1984	11	49	40	29	23	48	18	38	44

Fonte: Wade, 1999, p. 80.

Não é aqui o lugar de produzir uma análise exaustiva do “DS” oriental e de suas perspectivas. Não é nosso objetivo, neste trabalho, não temos tempo nem espaço para isto. Não tentamos fazê-lo. Aquilo que ensaiamos, como nas outras experiências internacionais que estudamos, é uma leitura bastante seletiva, enviesada. Procuramos focalizar no tema que nos inquieta: como se relacionam, em tais casos de sucesso, o desenvolvimento agrário e o desenvolvimento nacional em sentido amplo. Entre outros destaques, na avaliação das políticas públicas que o estado daqueles países dirigiu para o setor, salta à vista a sua capacidade de domar industriais e finanças. Isto parece dever muito a um processo de reforma e desenvolvimento agrários que enfraqueceram a oligarquia, inviabilizando sua ação predatória e sua aliança com industriais e financistas urbanos. O engendramento de uma significativa camada de pequenos e médios agricultores não é elemento menor nesse processo. Em boa medida, portanto, as políticas públicas relevantes devem ser medidas pelo atingimento desse *fim*, que, por sua vez, é, também, um *meio* para outro fim, isto é, para a consecução de um modelo de desenvolvimento nacional.

## CAPÍTULO III

# O QUE SÃO AS “POLÍTICAS SOCIAIS ADEQUADAS AO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO”? QUEM AS DEFINE E A PARTIR DE QUAL PONTO DE VISTA?

Quais as políticas sociais adequadas para o desenvolvimento agrário? A pergunta não tem resposta possível a não ser que definamos os termos e o termo, isto é, o ponto de partida e o lugar de chegada. Como dizia o famoso texto de Lewis Carroll, só se pode dizer qual é o melhor caminho quando se sabe aonde se quer chegar.

O que são e/ou quais são as políticas “sociais”? Para qual desenvolvimento agrário? Qual é o perfil do desenvolvimento agrário – e, portanto, das políticas que o induzem ou propiciam? Esse perfil delinea-se a partir do projeto de desenvolvimento nacional, isto é, da ideia de nação, de comunidade de destino que podemos consolidar como consenso razoavelmente abrangente, vinculante.

Como tem sido documentada em abundante literatura, a experiência do desenvolvimento acelerado foi realidade para países da periferia do capitalismo, na América Latina e na Ásia, ainda que em direções algo distintas e com saldos econômicos desiguais<sup>14</sup>. Foram desiguais também os resultados

---

14. Sobre este assunto cf. estudo recente de MORAES et al. (2008).

qualitativos, do ponto de vista social e político. Graças a uma série de estudos publicados nas últimas décadas, já sabemos o suficiente da experiência dos chamados tigres asiáticos para identificar algumas das circunstâncias que favoreceram sua decolagem. Na base desse processo, é claro, está a competição da Guerra Fria. Graças a ela, naquela região, os EUA toleraram e até mesmo estimularam políticas que na América Latina viam com pouco entusiasmo e mesmo desconfiança. Reforma agrária radical, políticas econômicas intervencionistas, protecionismo, política industrial agressiva, inclusive com recursos de engenharia reversa e violação de propriedade intelectual, para absorver tecnologia inventada nos “centros”. Estas condições envolvidas e o uso que delas souberam fazer as elites estatais resultaram em um quadro espantoso: países arrasados pela guerra, inicialmente constituídos de populações agrícolas analfabetas e pobres, chegam hoje ao nível de renda *per capita* similar à Europa Ocidental. E com reduzida polarização social: distribuição de propriedade e renda muito próximas daqueles idealizados por liberais americanos e social-democratas europeus.

Como se sabe, a experiência latino-americana foi bem diferente. Nesse subcontinente, três países se destacaram: México, Argentina, Brasil. Em linhas gerais, contudo, acabaram por defrontar-se com os mesmos problemas: crescimento ciclotímico, reflexo, dependente e heterônomo; instabilidade política crônica; elevada desigualdade social. A descrição das doenças poderia ser mais longa. Concentração da propriedade da terra, modernização de processos produtivos com tecnologia intensiva em capital e poupadora de força de trabalho, migrações monumentais, inchaço de metrópoles, nas quais um subproletariado, subempregado, amontoa-se em favelas e vilas-miséria. Do ponto de vista psico-social, constituem-se aí multidões órfãs, zumbis modernos, assombrando as noites de uma classe média embevecida pela fantasia dos milagres de enclaves econômicos e ilhada por uma segregação social gritante. Destaque necessário se deve fazer ao fato de não se ter aí a resolução da questão agrária – ou, mais exatamente, de se ter, sim, uma “resolução” que perpetuou a oligarquia e viciou o processo econômico e político, conforme indicamos em outro estudo (MORAES, 2009).

Os traços gerais da concepção de desenvolvimento que tomamos como ponto de partida foram em grande medida sintetizados pelo pensamento reformador de Celso Furtado:

- a) crescimento sustentado: constante (não ciclotímico), durável e não baseado no uso predatório dos recursos naturais e humanos;
- b) razoável integração nacional e redução das desigualdades regionais;
- c) internalização de dinamismos (econômicos, tecnológicos) e de centros decisórios,
- d) incorporação significativa das massas no processo econômico, social e político.

Esse tipo de desenvolvimento não pode ser reduzido ao crescimento industrial, ou à conformação de todas as atividades sociais à lógica e modo de operação da indústria moderna, por mais relevante que possamos considerá-la. O mesmo Furtado lembrava que o caso brasileiro bem podia ser uma prova de que a industrialização não era suficiente para que um país se livrasse das chagas do subdesenvolvimento.

Outros autores, mais recentes, têm afirmado que o “novo desenvolvimento”, aquele que seria viável e necessário no pós-consenso de Washington, teria que ter outros equilíbrios, teria que ser mais “*rural-based*” (Yujiro Hayami) e mais “*knowledge-based*” (Joseph Stiglitz, Robert Reich) do que supunham as visões da “fase heroica” do desenvolvimentismo (1950-70).

Assim, quando falamos das políticas adequadas para o desenvolvimento agrário estendemos desde logo essa nomenclatura para falar em desenvolvimento rural – descolando, imediatamente, a percepção de um espaço e a percepção da atividade econômica que nele predomina (ou tem predominado). A partir dessa primeira ampliação de significado, tentamos uma segunda, procurando imaginar quais as políticas que podem *incorporar* o mundo rural no projeto da nação (e não excluí-lo ou segregá-lo). Em outro registro, afirma-se a necessidade de definir quais são as políticas que permitam libertar o rural da situação de ambiente inóspito, lugar de desterro e condenação. Quais são, em suma, as políticas que permitem ao homem rural transformar-se em cidadão sem necessariamente transformá-lo em cidadão?

Pois bem, afirmada essa percepção geral de *metas*, quais as definições de *método*? Quais as políticas que podem produzir, propiciar ou induzir tais mudanças?

Aqui, vale a pena repetir uma conhecida reflexão, que em grande parte comungamos. Na produção de sua vida material, dizia um filósofo

alemão do século XIX, os homens estabelecem entre si relações sociais que independem de sua vontade e projeto prévio. Contudo, ao mesmo tempo, nesse movimento constroem também suas identidades e diferenças, percebendo as contradições que os dividem. Submetem tais relações estabelecidas ao exame da razão – e é no terreno da ideologia, do mundo representado na consciência, que os grupos e classes sociais reconhecem a si mesmos e a seus oponentes. E é no terreno da política – terreno da força, mas também da persuasão – que levam tal reconhecimento às últimas consequências, atuando sobre as relações estabelecidas para transformá-las.

Nessa narrativa estilizada – que resume nossa visão da história – o conhecimento que era quase ausente no início da trajetória adquire papel decisivo na sua fase seguinte: a elaboração intelectual que se constrói para representar e manejar o mundo revela-se fator poderoso de mudança, talvez reduzindo o custo da inovação institucional (RUTTAN).

Há cerca de 70 anos, um outro pensador alemão, Karl Mannheim, refazia esse tipo de reflexão e advogava a adoção de políticas que reformassem o mundo existente e decadente. A seu ver, inaugurar-se-ia, assim, uma “era de reconstrução” conduzida pela atividade humana consciente e planificadora que “domasse a máquina social em lugar de deixar-nos esmagar sob suas rodas”<sup>15</sup>.

A formulação de políticas de desenvolvimento – e de políticas sociais coerentes com essas – procede através do cálculo e de processos analíticos como as simulações de cenários, através dos quais poderíamos antecipar mentalmente os resultados sociopolíticos de determinadas decisões. Mannheim era proverbialmente claro nessa convicção: “Na encruzilhada dos caminhos da História, precisamos nos orientar de novo, *consultar o mapa* e perguntar a nós mesmos: aonde conduz este caminho? Para onde queremos ir?” (MANNHEIM, 1972, p. 22). O tomador de decisão – a burocracia estatal que, supostamente, conduz ou induz o processo de desenvolvimento – teria a possibilidade até mesmo de “entravar ou remodelar o funcionamento do sistema econômico, destruir classes sociais e instalar outras no lugar delas” (MANNHEIM, 1973, p. 15).

Pensadores como Mannheim e Furtado davam enorme importância ao papel do conhecimento especializado na condução dos negócios huma-

---

15. MANNHEIM, Karl, 1942, p. 220. Para reconstituição do clima cultural em que se produzia tal reflexão, ver: Moraes, 1995.

nos, na reforma das relações estabelecidas, reforma que viam como alternativa mais realista e mais desejável do que a revolução. Furtado dizia que nas circunstâncias críticas da história latino-americana do pós-guerra, a Cepal se oferecia para operar como parteira da história – metáfora que obviamente fazia referência ao tema da violência, no pensamento marxista. O papel de vanguarda caberia aos intelectuais enquistados no estado, essa “*intelligentsia* socialmente desvinculada” que “resume em si todos os interesses que permeiam a vida social” (MANNHEIM, 1972, p. 182). Os intelectuais cumprem sua “missão de defensores predestinados de interesses intelectuais do todo” (MANNHEIM, 1972, p. 83). O intelectual pode fazê-lo porquanto “seu treinamento o equipou para encarar os problemas do momento a partir de várias perspectivas e não apenas de uma, como o faz a maioria dos participantes de controvérsias” (MANNHEIM, 1972, p. 81)

O “treinamento” do intelectual constitui um caminho rumo àquela visão da totalidade que não depende de um enraizamento “orgânico” peculiar à “classe universal”, presente nas teorizações de várias correntes marxistas. Acima das particularidades e dos partidos, o intelectual possui, na sociedade, uma função decisiva: ele prepara o consenso, isto é, o ponto para o qual as vontades deveriam inclinar-se. Essa elite, dizia Furtado, antecipa o consenso e prepara o caminho para que ele se produza.

Sabemos hoje quão sonhadora é tal pretensão de erigir uma razão reformadora que sobrevoe os interesses em conflito e se afirme como a “visão do todo”. Sabemos também que é ilusória a ideia de zerar o “custo da inovação institucional”, isto é, de promover, sem traumas, a transformação das relações estabelecidas. Ainda assim, as reflexões dos gigantes que nos precederam – e sobre cujos ombros olhamos para adiante – nos permitem ajuizar que o conhecimento pode, sim, ajudar a reduzir o custo da mudança e, quem sabe, orientar a construção de coalizões reformadoras mais abrangentes, na direção de uma nova hegemonia. É com esse diapasão que devemos afinar os instrumentos para formular políticas sociais para um projeto de desenvolvimento nacional que incorpore (ao invés de segregar) o desenvolvimento rural.

Sim, mas... de que políticas sociais estamos falando? Políticas de infraestrutura são políticas sociais? Não necessariamente, mas podem ter esse perfil em circunstâncias específicas. Um programa de eletrificação ou de

criação de estruturas de transporte e comunicação podem ser programas de desenvolvimento, mas, dependendo do modo como são desenhados, são, também, políticas de promoção social significativas, como temos observado, por exemplo, no caso do “Luz para Todos”. A educação é uma política “social” ou uma política de desenvolvimento? É gasto ou é investimento? O estímulo à criação de mecanismos de crédito alternativos ao sistema bancário convencional é política de desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, pode ser visto como um programa que edifique o tão falado “capital social”. Assim, talvez seja difícil separar as políticas sociais numa rubrica fixa e, além disso, construir uma taxonomia. Esta tarefa será necessariamente aproximativa.

Desde a pré-história do capitalismo (já no estertor da idade média) os países do ocidente ensaiaram a formulação de “políticas sociais” – a rigor, políticas que visavam enfrentar os transtornos das mudanças em curso. Inicialmente, eram, como demonstra a literatura especializada, uma forma de administrar e controlar os pobres, os desalojados pelo “progresso”, os atingidos pelas tragédias da vida. Assim, as políticas sociais, na alvorada da modernidade, eram movidas pela compaixão ou pelo medo. Foi apenas mais tarde, com a afirmação dos estados nacionais e das trajetórias de industrialização, que elas foram submetidas a outros critérios e motivações. Assim, T. H. Marshall, por exemplo, avançava o argumento de que o princípio do seguro social era uma forma da sociedade preservar um ativo relevante (população temporariamente desnecessária para o aparato produtivo) para momentos futuros (na retomada do crescimento, por exemplo). Um cálculo de investidor. Outros, além disso, viam o efeito da coesão social (e da estabilidade política) como um ingrediente necessário e *sine qua non* do próprio crescimento econômico, dos dinamismos empreendedores. Assim, as “políticas sociais” foram se afirmando como algo bem mais ambicioso, estratégico e complexo do que o pacote de “socorro à miséria” que geralmente se apresenta na superficialidade dos meios de comunicação e nas percepções do senso comum.

Certa vez, um poeta lembrou que as situações de crise embaralham as ideias e fazem com que confundamos aquilo que é urgente com aquilo que é indispensável. Talvez algo desse tipo tenha ocorrido com nossas avaliações dos rumos tomados pelas políticas sociais nos últimos anos. Os resultados colaterais deletérios dos programas de ajuste estrutural fizeram

proliferar os programas emergenciais de socorro à pobreza. Por outro lado, as transformações do mundo produtivo, sacudido por tecnologias cada vez mais sofisticadas, aparentemente geram desemprego estrutural e de longa duração, tornando onipresentes os “excluídos”. Assim, juntados esses dois vetores, as políticas sociais foram cada vez mais dirigidas (e reduzidas) ao foco sobre segmentos mais vulneráveis da cidadania. Há vários riscos nessa redução. Há riscos econômicos: perde-se a dimensão criadora, desenvolvimentista, das políticas sociais. Há riscos políticos. Reduzindo-se a política social à compensação de privações extremas, adota-se como dado o modelo social que se impõe. O conformismo embutido nessa atitude é, ele próprio, um risco político. Necessárias como são as políticas de emergência, como tais devem ser entendidas.

Definidos esses pontos de vista, uma literatura recente costuma identificar pelo menos quatro tipos de fornecimento de serviços públicos e bens coletivos enquadráveis entre as políticas sociais:

1. Assistência, seguro social, pensões, ajudas, bolsas. Esse tipo tem o seguinte perfil:

- a) reduz a pobreza absoluta
- b) socorre indivíduos em condições de infortúnio, em situações de extrema necessidade (velhice, doença, acidentes etc.)
- c) são focados (nos públicos-alvo), limitados (tetos), específicos (centrados em fornecimentos de necessidades básicas)

2. Saúde, educação – bens meritórios

3. Subsídios a moradias, alimentos, energia, transporte etc. – voltados para reduzir aquilo que por vezes se chama de “pobreza secundária”.

4. Serviços de infraestrutura com imediato impacto na qualificação dos indivíduos, na sua chance de escolha, na sua capacidade de melhorar sua “sorte”.

Por outro lado, pensando nos seus resultados sociopolíticos, tais políticas podem ser agrupadas em dois grandes eixos:

1. Distributivas, compensatórias – como as transferências de renda em dinheiro ou em espécie. Aí se enquadram os acessos subsidiados ou gratuitos a determinados serviços/bens (alimentação, saúde, educação, transporte, moradia etc.). Corrigem efeitos colaterais indesejados do mercado,

dos mecanismos econômicos primários, efeitos que a comunidade julga serem deletérios. Nesse sentido, tais políticas “conservam” ajustando, acomodando diferenças em limites toleráveis (do ponto de vista ético, funcional e até... policial)

2. Emancipatórias, promotoras de desenvolvimento (empoderamento, como está em moda dizer) – alteram a operação do mundo econômico, inovam. Do ponto de vista global, reconfiguram o sistema econômico. Do ponto de vista individual, redefinem o lugar do indivíduo no todo, ao invés de confortá-lo onde está. Aí costumam ser enquadradas certas políticas de crédito, de promoção de ação transformadora individual (empreendimentos, incubadoras) ou coletiva (cooperativas), de educação e capacitação, de desenvolvimento local etc.

## CAPÍTULO IV

# MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO MUNDO AGRÁRIO, TRANSFORMAÇÕES NO AMBIENTE INSTITUCIONAL E IMPACTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

REGINALDO C. MORAES E MAITÁ DE PAULA E SILVA

Há sentido na tentativa de definir políticas sociais para o desenvolvimento agrário? Ou para o mundo rural? Ou seria melhor pensar a partir de um ângulo maior, como este: desenhar políticas sociais para um projeto de país, nele reservando um lugar e um perfil definidos para o mundo rural e agrário?

Embora a última das alternativas – a que privilegia uma visão integrada do desenvolvimento – seja aquela que mais nos seduza, não deixa de ser relevante pensar nas políticas de desenvolvimento agrário e rural a partir da consideração dos constrangimentos a que estão presas, ou seja, a partir dos condicionantes específicos que precisam enfrentar.

Nos últimos 15 ou 20 anos, numerosos estudos têm registrado evidências de mudanças estruturais no mundo agrícola. Mudanças reestruturantes, não cosméticas. De fato, aliás, tratam de apontar que tal transformação ocorre, com maior visibilidade e maiores consequências, na cadeia agroindustrial (alimentos e fibras). É certo que se verificam alterações significativas no nível elementar dos estabelecimentos agropecuários, estrito senso: na concentra-

ção das propriedades e na organização dos processos de trabalho. Mas elas são mais relevantes em outro plano – o das conexões entre a “fazenda” e os elos a jusante e montante (fornecedores de insumos, processamento e comercialização, crédito). Cada vez mais, essas conexões distanciam-se do modelo estilizado de mercado competitivo (*spot market*) e adotam o perfil da agropecuária “contratada” e dos acordos de fornecimento de médio e longo prazo, com os correspondentes impactos sobre o elo propriamente agrícola. Estes impactos incidem sobre dois vetores fundamentais: o que produzir e como produzir. As forças dinâmicas da mudança ainda são motivo de polêmica nas análises. Por um lado, é certo que tem relevância o tamanho dos elos laterais – oligopsônios<sup>16</sup> fornecedores de insumos, oligopólios compradores de bens agropecuários. Por outro lado, a distância entre prancheta e oficina, típica da decolagem da grande indústria, faz sua aparição no mundo agro, com a constituição cada vez mais evidente de uma agricultura baseada mais fortemente na ciência e na tecnologia e no conhecimento especializado. As implicações dessa “industrialização” da agricultura (que tem pouco a ver com as imagens de industrialização avançadas por Kautsky, para citar um exemplo-exemplar), são marcantes:

A industrialização altera o modo como os agricultores realizam seus negócios e, portanto, tem muitas implicações fundamentais. (...) Em primeiro lugar, a industrialização vai mudar a política agrícola. Em segundo lugar, a industrialização vai mudar o impacto econômico e espacial da agricultura sobre a economia rural. Em terceiro lugar, a industrialização vai mudar as instituições conectadas à agricultura, (...) (DRABENSTOTT, 1995, p. 17, tradução livre)

A literatura tem destacado algumas dessas transformações estruturais: (1) o já mencionado crescimento do *big business*, mormente nos dois elos extremos da cadeia; (2) o desenvolvimento de mercados privados de informação técnica e econômica, valendo-se da popularização das tecnologias de informação e comunicação digitais; (3) a desregulamentação e liberalização do comércio internacional; (4) a emergência de fatores novos no lado da de-

---

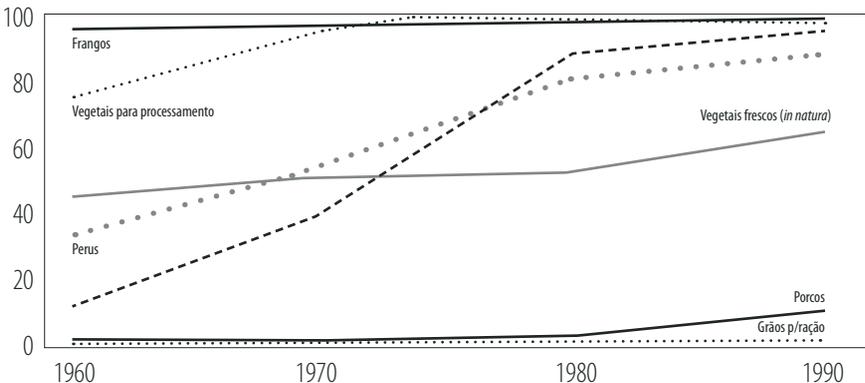
16. Em economia, oligopsônio é uma forma de mercado com poucos compradores, chamados de oligopsonistas, e inúmeros vendedores. É um tipo de competição imperfeita, inverso ao caso do oligopólio, onde existem apenas alguns vendedores e vários compradores. Os oligopsonistas têm poder de mercado, devido ao fato de poderem influenciar os preços de determinado bem, variando apenas a quantidade comprada.

manda, com a relevância cada vez maior do tema ambiental e dos vínculos dieta-saúde; (5) a redução dos gastos públicos em pesquisa e extensão.

Conforme adiantado, o crescimento do *big business* não se dá, necessariamente, na agricultura estrito senso. Nesta também há concentração dos estabelecimentos. Mas o decisivo do *big business* está a jusante e a montante. Drabenstott – que foi um dos criadores do tema da “*quiet revolution*” nessa área (1991) – lembra que isso se refere à tendência para cada vez maior coordenação vertical na agricultura norte-americana. A palavra “coordenação”, certamente, é algo discutível, quando o que verificamos, de fato, é uma cadeia de poderes bastante assimétricos – subordinação seria mais adequado, com as consequências correspondentes. Uma das evidências trazidas por Drabenstott é eloquente, como mostra o Gráfico 1.

**GRÁFICO 1:**

INTEGRAÇÃO ATRAVÉS DA PROPRIEDADE OU DA PRODUÇÃO VIA CONTRATOS  
PERCENTUAL DO TOTAL COMERCIALIZADOS ATRAVÉS DE CONTRATOS E INTEGRAÇÃO VERTICAL



Fonte: Manchester, Alden, “Transition in the Farm and Food System”, USDA/ERS, Março/1992, e atualizações. Adaptado de Drabenstott, 1991.

Dabenstott lembra que o ramo de carnes de ave está “industrializado” desde os anos 1970, pelo menos, mas que isto se estende para os vegetais (frescos ou processados), sucos cítricos, batatas, açúcar, ovos etc.

A verticalização tem enormes consequências no que se produz e no *como*. Tem impactos significativos nas políticas públicas e no cenário rural. Assim, por exemplo, os produtores precisam e podem obter informação aplicável de fontes outras que não os sistemas públicos (os *land-grant colle-*

ges<sup>17</sup>, os serviços públicos de extensão). Podem ser “educados” e/ou treinados fora de escolas públicas, por programas “proprietários” dos fornecedores, que utilizam tais canais como meios de “competição estratégica”. Estudos setoriais mostram, por exemplo, que com cada vez maior frequência insumos são vendidos em “pacotes” que incluem informação e assistência, supostamente tornando mais prática, barata e segura a atividade do produtor: venda de fertilizantes, agroquímicos e sementes são embalados com análise de solos e nutrientes. No ramo da pecuária, algo de similar ocorre com rações, aplicações genéticas, tecnologia de instalações (ambientes de cria). Ganha-se em escala, em padronização de problemas e soluções, em estabilidade nos suprimentos. Assim, para relembrar a fórmula de Galbraith, temos aquilo que encontra seu termo de perfeição na figura da grande corporação, que não responde a um *spot market*, mas controla, suspende, substitui e supera esse mercado.

A literatura tem enfatizado que a dimensão nova adquirida pela produção e provisão privadas de informação técnica e econômica, associadas à queda dos gastos públicos em pesquisa, educação e extensão, exigem reconsiderar essas políticas. Afinal, essas atividades – pesquisa e educação – podem ser efetivamente privadas? Em que medida? Até que ponto? A discussão é tanto mais estratégica quando nos lembramos que as “novas teorias do desenvolvimento” sublinham a relevância da informação e do conhecimento como fatores de “decolagem”. Em que medida dimensões como a política de pesquisa e inovação podem ser definidas como políticas “sociais”? Em que medida e por que devem ser conectadas com uma política de educação, esta, sim, comumente definida como “política social”? Quando e como uma política social é também uma política de desenvolvimento, uma política que viabiliza e impulsiona o desenvolvimento e que, em boa medida, redesenha o estilo de desenvolvimento de um país?

O que é uma política de inovação? Em que objetos se concentra? Quais os agentes que precisa mobilizar?

Tomemos a agropecuária como ponto de partida para essa discussão

---

17. Universidades *Land-grant* (também chamadas *land-grant colleges* ou instituições *landgrant*) são instituições de ensino superior nos EUA designadas por cada estado para receber os benefícios das chamadas Leis Morrill de 1862 e 1890. As Leis Morrill forneciam fundos à instituições de ensino através da doação (*grant*) de terras do governo federal aos estados para que estes as explorassem ou vendessem, para obter fundos e assim sustentar “*landgrant*” colleges. A missão destas instituições, estabelecida pela Lei de 1862, é focar no ensino de agricultura, ciências e engenharia.

– de natureza preliminar e, a nosso ver, absolutamente decisiva, de fundamento. A literatura sobre o campo tende a distinguir inovações tecnológicas e inovações organizacionais e institucionais. A inovação tecnológica é algo mais ou menos fácil de definir ou visualizar, já que se concretiza em objetos bastante conhecidos: novas sementes e agroquímicos, novas criaturas da engenharia genética, novas rações e regimes alimentares para as criações, novas técnicas de irrigação, cultivo e colheita, novos instrumentos e edificações. A inovação organizacional e institucional é menos óbvia, mais difícil de identificar e, por vezes, de aceitar. Envolve novas maneiras de organizar o trabalho, de negociar, de comprar e vender, de financiar. Um universo em que temos diferentes tipos de empresas, cooperativas, contratos. Implicam escolhas cruciais e, por assim dizer, existenciais, uma vez que envolvem compromissos para o futuro de indivíduos, famílias, gerações, aceitação de novas ideias e valores. A chamada “industrialização” da agricultura, por exemplo, coloca em questão toda a famosa aura de “independência” do agricultor e do “camponês”.

A decisão frente a tais escolhas – não a de uma semente ou trator, topicamente considerados, mas ao tipo de organização que se vai empreender – exige conhecimentos e previsões bastante complexas e novas. Afinal, terão consequências sobre o futuro do indivíduo, da família, das gerações seguintes, sobre o estilo de vida que se vai generalizar em uma região, uma comunidade, quem sabe um país inteiro. Produzir “independentemente” ou numa rede de contratos são situações muito diferentes, no conteúdo presente e nas consequências futuras. Não é apenas uma questão de cálculo de custo e benefício – envolvem um estilo de vida. Este conhecimento não se encontra em ciências da vida (biologia animal e vegetal) ou nas ciências físico-químicas. Envolve a análise das implicações sociais, psicossociais, políticas, antropológicas.

Mas, sabemos hoje, depois de muitos anos de pesquisa aplicada e experimentos de difusão, que mesmo as decisões e escolhas que dizem respeito, central ou puramente, a objetos tecnológicos estão longe de receberem respostas encontráveis em manuais de uso universal, sem referência à situação, ao local, ao momento.

Nos anos 1960, difundiu-se com grande alarde o argumento elaborado por Schultz, mostrando que os agricultores “tradicionalistas” não eram,

afinal, avessos à inovação nem ao cálculo econômico racional – apenas respondiam às condições que viam pela frente. O argumento, aqui muito simplificado, tinha consequências claras no campo das políticas públicas. Gerava uma espécie de sabedoria convencional nesse campo. Se os constrangimentos à rápida e expedita adoção de inovações eram devidos a fatores como crédito raro, inseguro e caro, informação deficiente, “capital humano” carente e infraestrutura frágil, as medidas para superá-los não eram difíceis de definir, nem tão difíceis de executar, também. A geração da inovação técnica é, nesse modelo, um bem exógeno. O alvo ou recebedor de tal inovação não exerce sobre ela influência decisiva. A política para resolvê-la, produzi-la e fornecê-la, pode prescindir dele e de seu ambiente. A instituição de pesquisa é exterior, isolada, um agente que adiciona componentes a um estoque de saberes e técnicas razoavelmente “universais” e distribuíveis para usuários finais onde quer que estejam, quem quer que sejam. Uma vez contornados os constrangimentos externos – devidos ao crédito, à infraestrutura, à ignorância, por exemplo –, o receptor da técnica a utilizará.

Contudo, com o andar da carruagem, cientistas e “extensionistas” envolvidos nessa aventura foram refinando essa visão e percebendo a relevância da interação entre “fonte” e “usuário” das inovações<sup>18</sup>. Foram também reconhecendo não apenas a relevância crescente do conhecimento técnico no campo (a *science-based agriculture*), mas, também, as sinergias crescentes (e nem sempre reconhecidas pelas instituições existentes) entre os sistemas de invenção e inovação, por um lado, e os sistemas educativos, por outro. Estas duas políticas públicas parecem merecer atenção mais cuidadosa – a elas dedicamos alguma reflexão a seguir.

---

18. Sobre este assunto cf. Moraes et al. (2008), “Capítulo 6. Desenvolvimento Agrário e Tecnociência”.

## CAPÍTULO V

# PESQUISA, INVENÇÃO, DIFUSÃO, POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL<sup>19</sup>

REGINALDO C. MORAES E MAITÁ DE PAULA E SILVA

Desde os clássicos da teoria do desenvolvimento do pós-guerra, a educação tem sido apresentada como importante fator de desenvolvimento – e não apenas de crescimento econômico – na história das sociedades modernas, aquelas que se redefiniram a partir da revolução industrial. O famoso tratado de Arthur Lewis, logo no seu primeiro capítulo, define como “causas imediatas do desenvolvimento”: 1. o esforço para economizar; 2. a aplicação de conhecimento; 3. o capital.

Definidas essas causas, um segundo estágio da análise deve ir além delas, isto é, deve desvendar aquilo que as condiciona. Trata-se de perguntar, enfim, por que essas causas operam mais em algumas sociedades e menos em outras. Pergunta-se, então “qual é o ambiente mais favorável à eclosão dessas forças que promovem o desenvolvimento?” (p. 14). A pergunta é recolocada e desdobrada, de modo a permitir que se monte a equação que a deslinde: 1. quais instituições favorecem o crescimento?; 2. quais delas são hostis ao esforço, à inovação, ao investimento (outros nomes para as três

---

19. A parte inicial deste capítulo reproduz argumentos desenvolvidos também em Moraes, 2010.

causas imediatas, como se vê)?; 3. no reino das crenças e dos móveis das escolhas humanas, quais as circunstâncias que “fazem uma nação criar instituições favoráveis, e não desfavoráveis, ao crescimento” (p. 14).

A primeira edição deste livro é de 1954 e, desde então, desenvolvimento tem sido um conceito mutante e um campo em disputa. Nas últimas décadas do século XX, aos indicadores do puro crescimento econômico têm-se acrescentado critérios de aferição que dizem respeito à sustentabilidade ambiental e sociopolítica, isto é, aos fatores de equidade e equilíbrio que tornariam esse processo estável, sem comprometer o futuro.

Os primeiros passos da indústria moderna – ou da agricultura capitalista – não pareciam depender do desenvolvimento da ciência, estrito senso. Até o final do século XIX, pouco ou quase nada da inovação tecnológica se deveu aos sábios e cientistas, às universidades e academias. Pelo contrário, descobertas cruciais foram realizadas por artesãos hábeis. Tocqueville já notara, com certo espanto e preocupação, que os norte-americanos assumiam a liderança da indústria e da mecanização da agricultura sem ter sequer enunciado uma lei científica ou construído um modelo físico. Mas este cenário transformou-se progressivamente, desde as últimas décadas do século XIX. Fenômenos como o florescimento da indústria química, a eletricidade e o motor a explosão já mostravam que o saber sistemático, aquele cultivado no mundo acadêmico, começava a escorrer para o mundo da produção. Saltos sucessivos foram-se produzindo, sobretudo depois da Segunda Guerra. A partir daí, firmou-se um casamento indissolúvel entre desenvolvimento, ciência e tecnologia – e destas últimas com a educação escolarizada. Nesse contexto, a capacidade das nações de educarem sua população parece constituir um divisor de águas que separa o mundo moderno entre aqueles que terão cada vez mais e aqueles que terão cada vez menos.

É fácil verificar que os países mais bem posicionados na chamada Nova Economia, baseada intensivamente em conhecimento, são justamente aqueles nos quais há maior acesso à educação – e onde essa atividade é desenvolvida de maneira mais qualificada. Desse modo, parece certo que as estratégias de desenvolvimento precisam atentar para duas necessidades complementares:

■ uma política de pesquisa científica avançada, na fronteira do conhecimento. Ela precisa ser exigente e contínua, porque nesse campo não se pode improvisar – a criação de quadros científicos e tecnológicos, bem como a disseminação do espírito dedutivo e experimental, são processos longos, demorados. Mas a descontinuidade pode destruir em meses o trabalho de várias décadas.

■ uma política de capilarização da informação e da capacitação técnico-científica, algo que se produz através de programas de educação, de difusão e de extensão (rural e industrial), programas que tornem *familiar* a convivência com os seres da tecnologia e da ciência.

Já citado no livro de W. A. Lewis lembrava um detalhe essencial de tais políticas, especificando de que *tipo* de conhecimento se fala:

O desenvolvimento econômico depende tanto do conhecimento tecnológico sobre coisas e criaturas vivas quanto do conhecimento social sobre o homem e as suas relações com os seus semelhantes. A primeira forma de conhecimento é frequentemente acentuada neste contexto, mas a segunda tem a mesma importância. O crescimento depende tanto de saber como administrar organizações em grande escala, ou de criar instituições que favoreçam o esforço para economizar, como ainda de saber selecionar novos tipos de sementes, ou construir maiores represas. (LEWIS, 1960, p. 207).

Anotemos o aviso: a pesquisa relevante não é exclusiva das chamadas ciências duras, conhecimento que se destina a entender e manejar os fenômenos naturais. Papel fundamental cabe ao conhecimento produzido para entender (e administrar) as relações inter-humanas, os processos sociais, as culturas e comportamentos, os modos de agir que levam à cooperação ou ao conflito. Neste último caso, para utilizar a fórmula sugerida por Vernon Ruttan (2003), o conhecimento pode reduzir o custo da inovação institucional. A pesquisa pode subsidiar a cooperação, produzindo ações e escolhas informadas. Pode evitar a produção de conflito desnecessário, esclarecendo seus determinantes e suas consequências para os sujeitos envolvidos.

A experiência histórica tem demonstrado que os projetos de desenvolvimento capitalista bem sucedidos precisaram conciliar:

a) Mudança técnica, com domínio progressivo da natureza, mas também mudança econômica e social (mobilidade) que ao mesmo tempo seja baseada em (e estimule) talento e esforço, em diferenciação (que implica em *alguma* desigualdade);

b) Reduções de desigualdades e geração deliberada de novos equilíbrios, com a oferta de compensações para os perdedores, para aqueles que não se dão tão bem no interior das mudanças, isto é, nesse movimento de afirmação dos talentos e oportunidades.

Daí a relevância dos dois campos da inovação – aquela derivada das ciências duras e aquela derivada das ciências do comportamento humano. Campos de inovação que têm, ambos, seus momentos “macro”, das grandes descobertas, e seus momentos “micro”, incrementais, cotidianos.

Esse conhecimento não poderia ser embalado em pacotes, pura e simplesmente transferido ou disponível para um “*download*”? Seria necessário “formar quadros” para produção local de conhecimento? Respondendo a tal tipo de questionamento, uma literatura já não tão pequena, no campo da economia do desenvolvimento, tem respondido “não” à primeira dessas perguntas e “sim” à segunda. O fundador daquilo que pretende ser uma “*new development economics*”, Stiglitz, tem batido repetidamente nessa tecla<sup>20</sup>. A sustentação de tais respostas parte de diferenças fundamentais: entre conhecimento formal e informal, tácito e explícito, codificado e não-codificado; entre o conhecimento como produto e como processo. A compreensão de tais diferenças – e o reconhecimento da relevância dos dois lados de tais duplas – tem recomendado a adoção de políticas de educação massiva, de ampla cobertura. Em termos metafóricos: através da educação e da difusão científico-cultural, trata-se de fazer da invenção e da inovação hábitos tão populares e disseminados como o futebol, a música, a dança.

Faz algum tempo, um importante estudo lembrava:

As técnicas relevantes para a maioria dos trabalhos apresentam em comum um grande conjunto de elementos construtivos elementares. Serão muito

20. Seu ensaio mais instigante a esse respeito é: Scan Globally, Reinvent Locally: Knowledge Infrastructure and the Localization of Knowledge – First Global Development Network Conference, December 1999; Bonn, Germany

simplificados o ensino e a aprendizagem das técnicas se esses elementos mais primários já forem do conhecimento do operário — como, por exemplo, se a receita simplesmente especificar que se deve “derramar urna xícara de leite”, sem necessidade de explicar o que é o leite ou descrever como medi-lo e derramá-lo. A educação geral transmite essas habilidades de finalidades gerais, bem como estabelece relações, dados e linguagem. (NELSON et al., p. 26)

Estas palavras foram escritas há mais de 40 anos. Ora, vivemos numa época em que mudam velozmente a natureza da “maioria dos trabalhos” e o perfil das “técnicas relevantes” para sua execução. Assim, não apenas muda o repertório das “habilidades de finalidades gerais” que o sistema educativo tem que prover. Mudam também a forma e os ritmos de sua provisão. A educação das pessoas passou por radicais transformações, nos últimos cem anos. Podemos dizer que no raiar do século XX, aquilo que se aprendia na escola média, no começo da vida, seguia válido, como imagem científica aceita, no final da vida. O mesmo valia para os conhecimentos técnicos indispensáveis. O quadro muda radicalmente no final do século XX, evidenciando a necessidade de revalidar e reciclar conhecimentos e percepções ao longo da vida, redistribuindo, também, a vida “escolar”. A comparação é feita para destacar a necessidade das políticas públicas responderem a tal desafio.

Isto se revela importante também quando nos remetemos às transformações que têm sacudido o mundo da agropecuária (algumas das quais já comentamos) e como elas alteram substantivamente o cenário rural, descolando, inclusive, a identificação estreita entre a atividade (agricultura) e o território (rural).

Faz tempo que o mundo rural e as atividades com ele identificadas (agricultura, pecuária, extração) distanciam-se do estigma do atraso, da imagem de um mundo pré-moderno e, até mesmo, antimoderno. A relevância da inovação científico-tecnológica de ponta, no campo, torna mais urgente pensar as políticas que para aí se dirigem.

Vernon Ruttan, o conhecido economista agrícola, e que tem derivado para os estudos de inovação, em geral, tem trazido para o debate questões muito instigantes. Partindo de uma reflexão sobre as origens da invenção e da inovação, seus diferentes momentos e componentes, e aproveitando a análise gestáltica de A. P. Usher, Ruttan lembra que este estudioso definia a

invenção “em termos da emergência de ‘coisas novas’ que requerem um ‘ato de *insight*’ que transcendem o exercício normal de habilidades técnicas ou profissionais”:

*Atos de habilidade* incluem todas as atividades aprendidas, seja o processo de aprendizado uma conquista de um indivíduo adulto isolado ou uma resposta a instruções de outros indivíduos. *Atos inventivos de inspiração (insights)* são atividades não aprendidas que resultam em novas organizações do conhecimento e de experiências anteriores. (USHER, 1955, p. 526, apud RUTTAN, p. 65, tradução livre)

Vale a pena prestar atenção nos quatro momentos da invenção, segundo a análise de Usher, retomada por Ruttan:

1. *Percepção do problema* – isto é, percepção de que são insatisfatórios ou insuficientes os métodos pelos quais alguns objetivos são atingidos. Essa percepção (de um desempenho insatisfatório dos padrões vigentes) é com frequência induzida por mudanças no ambiente econômico envolvente.

2. *Montagem do cenário* – isto é, a agregação, através de uma peculiar configuração de eventos e de ideias, dos elementos ou dados necessários para encontrar uma solução para o problema percebido. Entre esses elementos estão os indivíduos que possuem suficiente habilidade na manipulação de outros elementos.

3. *O ato de insight* – a solução básica é descoberta. Este momento (*insight*) é cheio de incerteza, imprevisibilidade, imprecisão.

4. *Revisão crítica* – a nova invenção é redesenhada, reconfigurada, com vistas a atingir requisitos técnicos e econômicos para sua adoção e difusão.

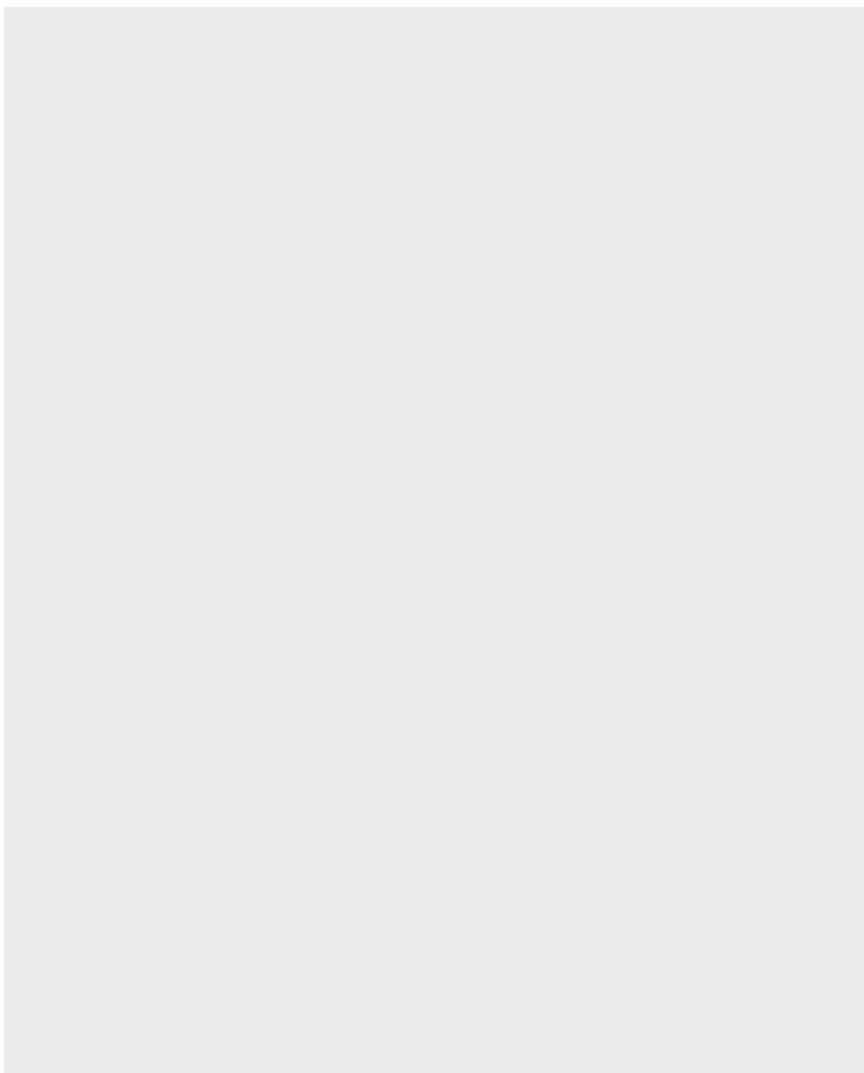
Uma das virtudes da teoria de Usher, diz Ruttan, é que contribui para tornar mais claro aqueles pontos em que podem ser efetivos, reais, viáveis, os esforços deliberados que aceleram ou alteram a direção das inovações. Os passos 2 (montagem do cenário) e 4 (revisão crítica) são aqueles em que tal ação deliberada tem mais chance de vingar. São áreas virtuais de ação política, de criação de ambiente adequado para a pesquisa. Este campo de políticas – as que dizem respeito à educação e à pesquisa, mas também à difusão e reciclagem de conhecimentos – é elemento estratégico em um projeto de

país que confira ao mundo agrário e rural um papel relevante. Numerosas revisões da teoria do desenvolvimento têm acentuado, como discutimos anteriormente, que o novo desenvolvimento, aquele que se mostra adequado para o novo milênio, teria que ter novos equilíbrios, teria que ser mais *rural-based* e *knowledge-based* do que antes se supunha. Se isto é verdade – e tudo indica que é – uma política para o conhecimento, para sua produção e para a universalização do acesso, é uma necessidade crucial.



PARTE II

**BRASIL, ENTRE O CAMPO E A CIDADE**  
O DESENVOLVIMENTO DO AGRÁRIO  
NO DESENHO DO PAÍS





## CAPÍTULO VI

# POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO (E MAIS ESPECIFICAMENTE PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL) LINHAS DO DEBATE BRASILEIRO

**E**m trabalhos anteriores, discutimos algumas das importantes transformações que as últimas décadas impuseram ao campo, transformações estruturais, de amplo escopo, com suas implicações no modo como se planta, cria e faz negócio no campo.

Uma parte significativa da literatura brasileira especializada tem acentuado tais transformações (e suas consequências para a formulação de políticas) centrando-as em alguns termos-chave. Dois deles – ou duas linhas de análise – parecem merecer especial atenção. Um deles é a pluriatividade, fenômeno que teria obrigado a pôr em tela o desenvolvimento *rural* como elemento mais amplo (e ao mesmo tempo condicionante) do desenvolvimento agrário sem ignorar que, por outro lado, o desenvolvimento agrário é uma força ativa na promoção do desenvolvimento rural. Este enfoque ou abordagem é desenvolvido, por exemplo, por uma série de analistas do sul do país – como S. Schneider, J. M. Froelich etc.<sup>21</sup> – e outros do nordeste – como aqueles contemplados em livro coletivo patrocinado pela Embrapa Semiári-

21. Cf. SCHNEIDER, 1999, 2003, 2006, 2007; CARNEIRO, M. J. 1996; 1998, 2001, 2006

do (Cf. SABOURIN & TEIXEIRA, 2002). No meio destes, entre o sul e o nordeste, o elo de ligação parece estar no conjunto de temas suscitados pelo projeto Rurbano, centralizado pela Unicamp<sup>22</sup>. Um outro termo estratégico (e linha de análise) é a ideia de cadeia ou complexo, que integra o agrário não num contexto territorial, mas numa conexão econômico-funcional que, inclusive, transcende territórios (mesmo o território do Estado-nação). Esta abordagem pode ser exemplificada com os trabalhos de um grupo de pesquisadores que tem na Ufscar e na sua editora um centro de referência (Cf. PAULILLO & ALVES, 2002). Os precursores de tal abordagem, no Brasil, podem ser identificados no conhecido debate sobre os complexos agroindustriais (MULLER, 1989; SZMRECSÁNYI, 1983).

É interessante colocar em relevo estes dois tipos de abordagem porque, em certa medida, eles sugerem o conflito ou desenvolvimento desigual e combinado de duas lógicas. Faz algum tempo, já no início dos anos 1970, autores de esquerda (James O'Connor, J. Habermas, Claus Offe, entre outros) e de direita (a Comissão Trilateral, por exemplo), pareciam discordar nas posições programáticas mas concordar em um diagnóstico básico: os tempos modernos eram assolados pelo conflito da lógica da acumulação e da lógica da legitimação, da dinâmica das relações capitalistas e da dinâmica da democracia liberal, dos estados capitalistas. A “sobrecarga do Estado”, pressionado pelas demandas dos constituintes, encontrava limites na capacidade de articulação e crescimento do mundo produtivo, gerador, em última instância, dos recursos com os quais aquelas demandas deviam ser cobertas. Guardadas as enormes proporções, encontramos, por detrás dessas duas abordagens, o conflito de duas lógicas análogas. De um lado, o movimento do capital transnacional constituindo cadeias econômicas que atravessam fronteiras e transgridem limites dos Estados-nação. De outro, a cidadania organizada, opinante e votante, personagem central destes mesmos Estados-nação, cuja definição passa, necessariamente, pelo território, pelos limites da geografia. Afinal, o Estado é aquele ser que concentra o monopólio do uso legítimo da coerção... em dado espaço. Para tornar mais complexo o quadro, o “espaço” do Estado não é apenas geográfico e físico, não é dado, é resultado, como diz estudo do Cirad-Sar (1996)<sup>23</sup>, uma vez

22. Cf. CAMPANHOLA, C. e GRAZIANO DA SILVA, 2004; GRAZIANO DA SILVA, 1999; KAGEYAMA, 1998.

23. CIRAD-SAR – Systèmes agro-alimentaires localisés: organisations, innovations et développement local, Montpellier, 1996.

que resulta de uma construção antropológica. O que é ser “cidadão brasileiro”? É nascer num território e nele viver? Ou ele se define, também, e principalmente, por um conjunto de ideias e afetos, relações e comportamentos, valores e inclinações?

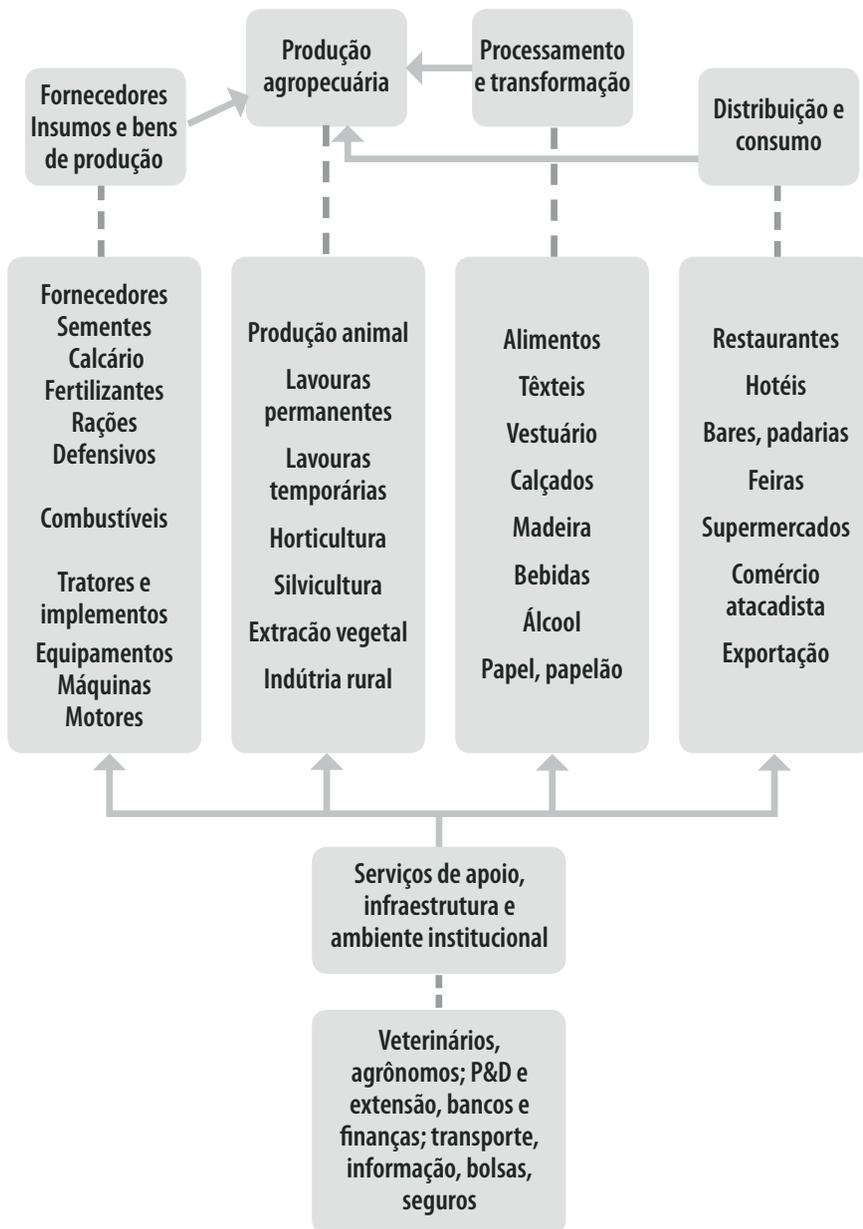
A lógica das cadeias edifica, como um fio ou conjunto de fios que atravessa os estados e nações, um conjunto de determinações reguladoras, geradoras de normas e quase-normas. Em contrapartida, a lógica dos territórios (e das práticas e políticas neles localizadas) edifica redes sociais, econômicas, técnicas e culturais com uma multiplicidade de atores e instituições (centros de pesquisa e ensino, de extensão, relações de parentesco e afinidade, associações, grupos profissionais etc.), também geradores de determinações reguladoras.

A combinação ou conflito dessas duas lógicas tem enorme relevância para a consideração das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, uma vez que “desenvolvimento” tem sentido diferente para as duas dinâmicas. Este contraste aparece nitidamente nos estudos dos dois grandes grupos acima citados, naqueles que enfatizam o território e naqueles que enfatizam as cadeias. Nos dois grupos de pesquisadores, as conclusões normativas e recomendações de política incidem, quase que invariavelmente, na tentativa de regular, através da política, um fluxo econômico que se pretende “autorregulado” e “livre”, condicionado apenas pela lógica da competição e da “competência”.

Cabe lembrar que a maior parte das sociedades contemporâneas tem economias mistas, o que importa dizer que nelas vigoram dois mecanismos alocadores nem sempre ajustados e harmônicos. Um deles, dada a predominância da propriedade privada dos grandes meios de produção, é o jogo das iniciativas privadas que costumamos chamar genericamente de “forças do mercado”. O outro é constituído por uma série de políticas e práticas sociais que constroem, complementam e retificam esse primeiro mecanismo. É da combinação desses dois vetores que resulta a distribuição dos bens e serviços entre os indivíduos e, também, a distribuição dos indivíduos entre os bens e serviços (ou da sua produção e oferta). Se as “forças do mercado” são, quase que por definição, transnacionais, as regulações políticas são, em sua gigantesca maioria, determinadas pelos pertencimentos nacionais (a assim chamada cidadania política).

**QUADRO 2:**

**A CADEIA AGROALIMENTAR**



## CADEIAS TRANSNACIONAIS *VERSUS* ENQUADRAMENTOS REGULADORES SOCIOPOLÍTICOS

A cadeia agroalimentar pode ser representada pelo Quadro 2, na página anterior.

Nessa representação, o universo produtivo – gerador de cadeias que transcendem o território nacional – parece constituir um eixo motor, em torno do qual giram subsistemas, incluindo os serviços públicos, alguns dos quais embutidos no lado inferior do diagrama.

Uma outra imagem esquemática (Moraes et al., 2008, p. 41) indicaria a inserção deste conjunto (fundamentalmente uma articulação produtiva) em um outro círculo mais abrangente (Quadro 3).

### QUADRO 3:

#### ARTICULAÇÃO PRODUTIVA



A forma e o conteúdo das esferas englobantes (periprodutiva e de reprodução social), fortemente associadas a políticas públicas, variam consideravelmente conforme pretendam responder (dar resposta, respaldo) à lógica da cadeia ou à lógica do território (no sentido mais do que físico anteriormente mencionado). Já houve tempo em que um ministro brasileiro

da educação, de triste memória, afirmou uma política de ensino superior estritamente subordinada a uma dessas lógicas (ou ao modo estreito como ele a interpretava): dizia que, diferentemente do período “desenvolvimentista”, na era da globalização o Brasil deveria secundarizar a formação de cientistas, pesquisadores, criadores, uma vez que se podia obter tais “insumos” no mercado mundial. Admitia até mesmo a possibilidade de “terceirizar” para outros países a educação superior, como teria feito a Coreia (segundo sua míope informação histórica, evidentemente)<sup>24</sup>. Este é apenas um exemplo, caricato, das diferenças de políticas públicas (neste caso, educação superior) resultantes de adoção desta ou daquela lógica como a válida e legítima. O ex-ministro engrandecia a imagem do mercado (global, por suposto), descartando a nação ou subordinando-a ao papel de serviçal daquele.

Este risco existe também no terreno das políticas públicas para o desenvolvimento agrário e para o desenvolvimento rural. O risco parece ser maior no campo daquilo que se tem chamado de agronegócio patronal, uma vez que, nele, a lógica das cadeias e das forças magnéticas globais é muito impositiva. Não por acaso, tem sido menos forte entre aqueles que estudam o campo a partir da assim chamada agricultura familiar, como é o caso dos pesquisadores do sul e do nordeste acima mencionados. E, no caso dos pesquisadores paulistas da Ufscar, pela relevância que concedem aos elos mais frágeis da *contracting farm* que se constitui em torno de certas cadeias (citros, sucroalcooleiro, lácteos, avicultura etc.), isto é, aos pequenos produtores e às comunidades locais afetadas.

A diferença de enfoque e ênfase (privilegiar a lógica de acumulação da cadeia, privilegiar a lógica de desenvolvimento do território) tem impacto não apenas no tipo de política pública que se prioriza, mas, também, no modo como se decide e executa.

As políticas sociais de que falamos – e que dividimos em dois eixos (compensatórias e emancipatórias) no capítulo 4 – interferem num mundo “estrutural” e duro, no reino infraestrutural que subjaz à ação humana, e, também, no mundo fluido e sensível que constitui a carne da ação humana, as formas de percepção e de organização social. Costuma-se apontar como políticas sociais a política de educação e cultura, de saúde, de assistência e de moradia. Mas, para além desse imediato reconhecimento, deve-se notar

---

24. Entrevista do então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, “Investimento sem risco”. In: revista Exame, jul/96, p. 43.

que o modo de interferir na infraestrutura tem, ele próprio, uma escolha social. Pode-se construir estradas, pontes e aparatos de armazenagem “a partir de fora”. Pode-se, porém, promover a construção estimulando arranjos de auto-organização da comunidade. Dois modos, dois resultados, diferentes agentes. No campo dos fenômenos humanos, a percepção participa da constituição do fenômeno – uma iniciativa é mais ou menos bem sucedida a depender do modo como é percebida e recebida por aqueles que visa (e a depender da participação dos visados na construção da iniciativa). Como vimos no capítulo 3, os analistas da experiência asiática (da coreana Saemaul Undong, por exemplo) enfatizaram como era insistentemente buscada, na edificação de infraestruturas rurais, a participação da comunidade.

#### MULTIFUNCIONALIDADE, PLURIATIVIDADE

Reconhecendo a polissemia do termo, Schneider (2003) tentou elaborar uma tipologia das pluriatividades, destacando, entre os diferentes significados envolvidos, aquele da pluriatividade de base agrária, a pluriatividade para-agrária e a pluriatividade rural. Correndo o risco de simplificar sua análise, podemos resumir a ideia na constatação de que existe uma proliferação de atividades que a “fazenda” lança para fora de suas porteiras, que há uma série de atividades não agrícolas que circundam e complementam as agrícolas e que há, por fim, atividades não agrícolas que se desenvolvem não apenas mas também (e com cores próprias) em zonas rurais e que não são diretamente ligadas às atividades agrícolas. Dada essa constatação do perfil produzido pelo tempo e pela evolução do campo, é necessário reconhecer que são indispensáveis (e formuláveis) políticas de desenvolvimento rural que rebatem fortemente no desenvolvimento agrário, por vezes animando-o, por vezes dando a ele novas direções e oportunidades. E que as políticas de desenvolvimento agrário constituem núcleo forte (se não o principal) do desenvolvimento rural.

As políticas de desenvolvimento agrário são conhecidas e têm-se sofisticado no passado recente. Políticas de crédito, de infraestrutura para comercialização, de extensão e assistência técnica, de qualificação de mão de obra, políticas de interferência na estrutura fundiária. Mais recentemente, as políticas de desenvolvimento rural – predominantemente centradas na ideia de território e não de atividade econômica – têm sido reconhecidas como

elementos de transformação estrutural. Ao mesmo tempo, esse enfoque tem contribuído para redefinir (ou ampliar) algumas das políticas anteriores. Assim, para citar apenas uma delas, a política de (re)qualificação de mão de obra e de educação para o mundo rural não é, necessariamente, limitada às ocupações agrícolas. Nem pode ser.

As políticas de inovação, educação, assistência, extensão etc. são, e devem ser, fortemente orientadas pelos critérios de interiorização, descentralização, diversificação, popularização, entre outros. Não é uma decisão política simples e fácil, num país com larga tradição de viés urbano e litorâneo – no essencial, ainda seguimos sendo como os portugueses de outrora, caranguejos que arranham as costas do Brasil. A política também se choca com a visão de desenvolvimento como algo que implica e depende de conexão com o mundo de além-mar (para vender, comprar, pensar). Choca-se também com a elitização de ativos decisivos, como a educação – um campo em que quase 90% dos jovens estudam em escolas públicas de baixa qualidade, em contraste com os 10% das escolas privadas de alto custo. Em que 70% das matrículas do ensino superior público (de qualidade) ficam confinados nas famílias dos 10% superiores das escalas de renda. Uma política de “popularização” desses ativos e de redução de desigualdades depende de forças que agem a partir de fora das elites estatais (movimentos sociais), mas estes podem ser fortemente estimulados por políticas que os acolham e estimulem (e não os reprimam). No plano institucional – fundamentalmente nas diversas câmaras legislativas do país, nos governos estaduais e locais, nas esferas judiciárias – a correlação de forças ainda é amplamente favorável aos reacionários e conservadores. Mas, como se pode ver em exemplos recentes, o governo federal tem notáveis instrumentos para mudar algo nesse cenário, através de políticas públicas inovadoras.

Para tais iniciativas, alguns traços do cenário existente devem ser levados em conta. Há alguns anos, um estudo publicado em boletim do Ipea, consolidava duas informações que, combinadas, têm graves consequências para a formulação de políticas sociais no Brasil. Em primeiro lugar, os dados do IBGE (basicamente, as PNADs de 1993/2000 e 2005) confirmavam que o cenário rural ainda é o lugar de concentração da pobreza e da desigualdade. Em segundo lugar, que rural não é apenas atividade agrícola e pecuária. Em especial nas regiões Sudeste e Sul, cresce a participação percentual das

ocupações rurais em atividades não-agrícolas. Sem dúvida, estes elementos são coordenadas cartesianas dentro das quais se traça a curva da política pública no Brasil. Mas há outros dados, mais detalhados, que afetam significativamente essa curva. Quais?

Note-se, por exemplo, o crescimento significativo de domicílios rurais dotados de bens de consumo durável que parecem indicar alterações relevantes no modo de vida. Praticamente dobra o percentual de domicílios com geladeiras (63,05% em 2005). E também cresce enormemente o percentual com TV (de 39,74%, em 1993, para 70,94%, em 2005). Chamamos atenção para tais dados porque eles parecem dar importância a dois outros dados, implícitos nesses números. Em primeiro lugar, o acesso mais amplo à energia elétrica. Em segundo, a mudança de condições para a vida cotidiana (por exemplo, com a conservação de alimentos). E, finalmente, para o acesso a canais de informação que são extremamente relevantes para alteração de hábitos, acesso (virtual, por suposto) a cultura e educação. Um cenário que parece sofrer transformações profundas. Um estudo recente do IBGE (Síntese de indicadores do PNAD 2007) parece acentuar essa impressão.

O contraste entre o Brasil das cidades (e, notavelmente, das cidades que têm mais de 100 mil habitantes) e o Brasil rural, ou predominantemente rural, é um desafio para a capilarização de ativos estratégicos, tais como os descritos acima. Vejamos o que nos traz a “Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC”, encetada pelo Comitê gestor da internet no Brasil e dada a público em 2009. Resumimos alguns deles na Tabela 2 (ver página 74), que elaboramos:

Note-se a alta presença relativa das antenas parabólicas, no mundo rural. O relatório da pesquisa aponta para o fato de que ela é ainda maior (93%) quando se considera a “classe A” dessas áreas, os domicílios mais ricos. E comenta que esses números sugerem que se trata de resposta à “carência de infraestrutura para transmissões televisivas via rádio, cabo ou mesmo telefone fixo, equipamento que chega somente a 15% dos domicílios em áreas rurais”.

A pesquisa identifica os “centros públicos de acesso pago” (*lan-houses*, *cyber cafés* etc.) como o principal local de uso da internet no Brasil. Eles são

TABELA 2:

USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO NO BRASIL		
Recurso	% de acesso em domicílios urbanos	% de acesso em domicílios rurais
Telefone celular	76	52
Telefone fixo	40	15
TV por assinatura	7	1
Antena parabólica	19	28
Notebook	3	1
Computador	28	8
Uso efetivo computador	41	18
Acesso a internet	20	4

ainda mais decisivos nas áreas rurais.

A pesquisa destaca ainda a baixa proporção de uso da internet em domicílios rurais (26%), quando comparado com os urbanos, (43%). Custo e disponibilidade de acesso parecem ser bastante desfavoráveis para os lares rurais.

“Outro fator de destaque quanto aos resultados obtidos na área rural é a baixa proporção de uso da Internet nos domicílios, na medida em que somente 26% das pessoas que utilizaram a Internet nos três meses anteriores à pesquisa declararam tê-la acessado em casa; percentual que, na área urbana, chega a 43%. A diferença entre a proporção de pessoas que navegaram na *web* em domicílios e *lan houses*, na área urbana, é de quatro pontos percentuais, enquanto, na área rural, essa diferença atinge 32 pontos percentuais. Isso remete às barreiras relativas ao custo e à disponibilidade de acesso à Internet nos lares rurais.”

Assim, se pretendemos capilarizar e popularizar o acesso a ativos decisivos como a educação, a informação, os bens culturais, é preciso estar atento a algumas iniciativas políticas decisivas, primordiais. Em primeiro lugar, a descentralização e enriquecimento da rede educativa e dos seus nós em áreas rurais – da educação elementar, média, profissional e superior. Em segundo lugar, a construção de infra-estrutura de acesso a novas tecnologias de comunicação (TV, internet) e seu barateamento. Diminuir significativamente as diferenças de acesso (urbano/rural) a tais ativos é imprescindível se queremos que o mundo rural e agrário deixe de ser espaço do desterro e passe a ser espaço de escolha e de auto-afirmação.

## CAPÍTULO VII

# O CASO BRASILEIRO: NOVOS DESENVOLVIMENTOS, MODOS DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA

O debate brasileiro sobre a reforma agrária abarca um amplo e variado estoque de elaborações. Se falamos de desenvolvimento agrário, o conjunto é um pouco menor e menos antigo. Se, contudo, falamos da inserção do desenvolvimento agrário em um projeto de desenvolvimento nacional, o campo estreita-se bastante.

Por outro lado, como quer que definamos tal debate, as dissensões começam nos prolegômenos, naquilo que os escolásticos chamariam de capítulo das definições. Começam quando os enunciadores buscam definir as identidades e os processos que discutem.

Identidades. Quem são os sujeitos relevantes? Como se constituem, como se comportam? Há uma certa dificuldade na identificação dos sujeitos – aqueles que sobreviveram à “modernização” recente, aqueles que dela surgiram, aqueles que se metamorfosearam.

Processos. De que desenvolvimento se falta? Quem (ou o que) se desenvolve? Desenvolvimento agrícola? Agrário? Rural? Volta e meia nos damos

conta que o discurso começa falando de um e resvala em direção a outro.

Com frequência, a discussão sobre políticas de desenvolvimento no/para o mundo rural começa com a necessidade de acertar contas com estereótipos, ideias herdadas, meias-verdades que se transformam em impedimentos mentais, interditos inconscientes que viciam análises e práticas. O primeiro desses entraves reside na imagem do mundo rural como terreno do inarredável atraso, atraso que só pode ser vencido pela negação substantiva do rural, isto é, pela metamorfose da urbanização. O rural é... o *ainda* não urbano, vale dizer, o não civilizado. Se começamos pensando assim, é quase certo que não iremos muito longe na discussão de uma política para o desenvolvimento rural. Com tal enquadramento, não é de espantar que as políticas públicas sejam tão usualmente inclinadas a esquecê-lo. Desse modo, as desigualdades sociais e regionais – e o desigual acesso a direitos formalmente universais – são reproduzidas e ampliadas, fechando o círculo da profecia que se autorrealiza e dificultando, cada vez mais, a possibilidade de ser cidadão sem precisar mudar para a cidade.

As discordâncias de analistas e atores marcam os fins tanto quanto os meios. Diverge-se a respeito do modelo de mundo que se tem como *télos*, ideia reguladora e parâmetro para julgamento. Diverge-se também sobre os meios de atingir esse *télos*, isto é, sobre as políticas e etapas, a rota e o roteiro.

## TEMAS CANDENTES

Se definimos o campo a partir das dimensões acima mencionadas, é vasta a literatura, refletindo a variedade de eixos sugeridos – desenvolvimento agrícola, agrário ou rural, reforma agrária. Em tempos recentes – sobretudo desde o final do século passado – alguns desses temas têm polarizado os estudiosos e radicalizado os atores. Tomemos um deles, fervente, como ponto de partida: reforma agrária. Do que se trata? Desde logo, e mesmo na compreensão do senso-comum, a reforma agrária identifica-se com a transformação radical das relações de propriedade – alterações qualitativas na estrutura fundiária, tirando propriedade de uns e atribuindo-a a outros. No debate acadêmico, ela é com frequência associada ao julgamento sobre o desenvolvimento das forças produtivas (ou sobre o progresso, o bem estar, o domínio da natureza, das incertezas etc.): afinal, a forma das relações so-

ciais entrava ou propicia tal evolução? As relações de propriedade estabelecidas – ou, mais simples e estreitamente, a forma pela qual estão distribuídas as terras – constituem, hoje, um entrave às forças produtivas, cobrando-se transformação para que estas últimas se libertem e deslanchem?

Esta questão já se colocara em outro momento, num ponto de bifurcação da história brasileira. Na primeira metade dos anos 1960, socialistas, comunistas, cepalinos, entre outros, respondiam “sim” a essa pergunta: a reforma agrária era uma das “reformas de base”, indispensáveis para o desenvolvimento do país. Uma outra posição existia, do outro lado da trincheira – e em 1964 ela viria a ser, quase literalmente, uma trincheira, dada a polarização política que se produzira. Estudiosos de outra formação e com outros alinhamentos políticos, como Delfim Neto, encaravam de modo inteiramente diverso o problema. De fato, não identificavam, no confronto das relações de propriedade com o desenvolvimento das forças produtivas, o grau de explosividade que as pusesse em “uma era de revolução social”. Pelo contrário, acreditavam que mudanças políticas e administrativas incrementais, adicionadas a uma adequada modernização técnica, fariam com que a agricultura desempenhasse papel relevante no desenvolvimento do país. Este processo, de fato, transformou-se de ideia em programa dos governos militares. Uma parte da literatura crítica chamou-o de “modernização conservadora”. Já quase no final da ditadura, Graziano da Silva, focalizando especificamente o mundo agro, propôs um novo termo – modernização dolorosa (ver Quadro 4). Dolorosa, pelos seus efeitos colaterais deletérios – no plano social, político, ambiental. Por aquilo e aqueles que deixou no caminho, enfim.

**QUADRO 4:**

---

“A ‘modernização dolorosa’, acelerada após o golpe militar de 1964 pelo crédito rural fortemente subsidiado, transformou radicalmente os campos brasileiros nesses últimos quarenta anos. Criou-se um amplo mercado interno para a indústria nascente; aumentou-se a produção e a produtividade; o campesinato tradicional diferenciou-se gerando não apenas um ‘novo camponês’ tecnificado, mas também empresas familiares de um lado e proletários e semiproletários de outro; o grande capital se ‘territorializou’ integrando interesses urbanos e agrários nos novos complexos agroindustriais, e rompeu-se a velha dicotomia mercado externo *versus* mercado interno, que determinava a dinâmica da agricultura brasileira da época dos complexos rurais até o complexo cafeeiro paulista dos anos 1930 desse século.”

[Prefácio de J. Graziano da Silva – *Questão Agrária, Industrialização e Crise Urbana no Brasil*, textos selecionados por José Graziano da Silva, UFRGS Editora, P. Alegre, 2000 (p. 34)]

---

A partir dessas análises pode-se deduzir que, em boa medida, as políticas de fomento adotadas no regime militar induziam um modelo de desenvolvimento agrícola que não necessariamente conduzia ao desenvolvimento rural – pelo contrário, parece ter conduzido a um novo processo de subdesenvolvimento rural e superdesenvolvimento metropolitano distorcido.

Além disso, se a modernização foi dolorosa para alguns, foi bastante generosa para outros. Esta afirmação não deve ser vista apenas como juízo moral. Antes de rir ou chorar, como dizia o filósofo holandês, devemos compreender. Deve-se pensar nas implicações desse processo para a análise política em nossos dias – isto é, levar em conta o que implica para a conformação de forças que a modernização produz ou induz e com a qual nos defrontamos. Avaliando detalhadamente os dados disponíveis em séries históricas, Guilherme Delgado aponta como o período de vacas gordas nas políticas de crédito (para custeio, investimento ou comercialização) beneficiava, sobretudo, os segmentos não-agrícolas da cadeia agroalimentar e de fibras. Grande parte dos ganhos do período fluiu para o setor a montante, fornecedor de insumos mecânicos e bioquímicos, e para o setor a jusante, as empresas de comercialização e processamento<sup>25</sup>. Aparte a divisão desigual do crescimento do bolo, porém, importa notar que, como diz Delgado, entre finais dos anos 1960 e finais dos 1970...

“os recursos volumosos e as altas taxas implícitas de subsídio ao crédito rural sedimentam sólidas alianças urbano-rurais e contribuem efetivamente para uma mudança na base técnica da produção rural” (Delgado, 1985, p. 80).

Esta estratégia, insiste, “sedimentou fortes interesses mediados pelo sistema financeiro”. Isto é relevante não apenas para ajuizar a forma de composição política que garantia o regime, na ocasião, mas também para inferir a natureza da coalizção conservadora (e antireforma agrária) que se consolidaria nas décadas seguintes. Os adversários da reforma agrária (e de políticas reformistas e progressistas em geral) não seriam mais coronéis, latifundiá-

25. Sobre as perversidades e descaminhos das formas de crédito rural no Brasil, ver, por exemplo: BELIK, Walter: “Pronaf: avaliação da operacionalização do programa” In: SILVA, Graziano; CAMPANHOLA, Clayton (Orgs.), 2000; MOREIRA, Roberto Jose, 1999; SAYAD, João, 1984.

rios, oligarcas carcomidos.

#### ALTERNATIVAS À REFORMA AGRÁRIA?

Curiosamente, uma questão similar àquela dos anos 1960 é agora trazida à cena. Reforma agrária – é isso, ainda, algo que faz sentido, no Brasil? Afora a diversidade de compreensões do termo – mudança na estrutura fundiária e/ou algo mais do que isso –, as respostas novamente parecem bifurcar-se. Existem aqueles que a afirmam indispensável; existem aqueles que a veem como algo ultrapassado, fora da agenda.

Novamente, mas com outros termos e identificações ideológicas, alguns estudiosos veem na modernização produtiva afirmada nas últimas décadas um fator de esvaziamento da reforma agrária. Um modelo já teria se firmado de modo a tornar-se quase indispensável. A agricultura cumpre, já, um papel definido no desenvolvimento do país, as escolhas que se colocam na ordem do dia são de outra natureza, não mais a reforma agrária. Argumentos como esses são frequentes e reiterados (ver, a título de exemplo, o anexo sobre Francisco Graziano)

De outro lado, aqueles que a reafirmam como bandeira indicam a necessidade de produzir mais e melhor e a possibilidade de fazê-lo com a reforma das estruturas fundiárias. Contudo, adicionam a tal argumento, de natureza essencialmente econômica, os efeitos que a reforma teria sobre a equidade e sobre a democracia – isto é, sobre os entulhos de exclusão e subalternização que ainda marcam a sociedade brasileira.

Aqueles que veem a reforma agrária como um rosto desfigurado pelo tempo, não advogam, porém, em favor dos modernizadores, conservadores ou dolorosos. Não é disto que se trata, eles não falam da mesma coisa. Em geral, pretendem ir além da conservação e da pena imposta aos desgraçados da terra. De fato, mesmo aqueles que se opõem ou veem com descrença a reforma agrária são, com frequência, defensores de programas políticos reformadores, mas de outro naipe, alternativos à reforma fundiária. Muitos desses programas coincidem com propostas do primeiro grupo, o dos reformadores, como a ideia de desenvolver o potencial pluriativo ou multifuncional das áreas rurais, com ênfase nas atividades não-agrícolas (um novo rural). Este desenvolvimento, em especial, aponta para duas tendências ou futuros dados como prováveis ou certos pelos

seus proponentes:

- a) Uma evolução *para além da agricultura* – através do desenvolvimento de ocupações (não necessariamente empregos) não-agrícolas no mundo rural;
- b) Uma evolução *para além da produção*, em sentido mais amplo – com a crescente importância dos programas de transferência de renda (bolsa-família, previdência, renda mínima etc.).

Importa indagar, neste último caso, que lugar ainda resta para a reforma agrária. Reparemos que as “evoluções” acima mencionadas são apresentadas, ao mesmo tempo, como tendências que independem de vontades (são quase que uma segunda natureza em andamento) e também como políticas, como escolhas razoáveis. Em certa medida, uma coisa parece alicerçar a outra: afirmada a inexorabilidade da tendência, o razoável é caminhar sobre a linha que desenha. A “ciência” do futuro previsto autoriza e legitima a arte das políticas presentemente adotadas. É a lógica das “possibilidades objetivas”.

Ora, tais políticas são, de fato, alternativas à reforma agrária (e, mais estritamente, à intervenção política na estrutura fundiária)? Dispensam ou excluem tal intervenção? Realizam-se sem ela? Substituem tal intervenção, dada como difícil e conflitiva, até mesmo destrutiva?

Vale mencionar o comentário de Ignácio Rangel que J. Graziano refere e incorpora: “Essa reforma [a reforma proposta pelo MDA, no governo Sarney]... teria que se assentar na expropriação, não na desapropriação. O que nos confrontaria com um complexo problema político [...]”.

Pode ser. A sentença é certa naquilo que parece indicar: um cálculo sobre a correlação de forças e a admissão de uma precariedade do lado dos “reformistas”. O que se deve sublinhar porém, é que premissas dessa natureza devem ser admitidas com clareza e com as consequências que implicam. Uma coisa é admitir incapacidade para tomar a direção que se julga mais apropriada, admitir a necessidade do recuo ou desvio de rota. Uma outra, bem diferente e desastrosa, é apresentar um recuo ou desvio de rota como a escolha da razão. Uma coisa é enunciar uma derrota (ou empate, se quisermos), uma outra, bem diferente, é apresentá-la como vitória. Ou como algo que não vale a pena. Este talvez seja um dos dilemas da coalizão reformista, diante das dificuldades com as quais se defronta. Não se iludir com o pântano, confundindo-o com o mar, para

utilizar a famosa metáfora de Lenin.

Soam quase óbvias as recomendações. Entre as políticas destinadas a prover fatores econômicos e “físicos”, listam-se, usualmente, as seguintes:

- Crédito e seguro agrícola
- Comercialização
- Extensão/assistência
- Infraestrutura (transporte, comunicação, armazenagem, energia)

Dentre as políticas destinadas a desenvolver fatores não estritamente econômicos ou vinculados a infraestruturas físicas, estão aquelas que incrementam o “capital humano” (educação, saúde, previdência). Aí também podemos localizar as políticas que, mais ampla e difusamente, engendram o tão falado “capital social”: cultura, animação, construção da comunidade e de ambiente propício à ação coletiva, isto é, de ambiente que faça os “sujeitos” do campo escaparem dos “dilemas de prisioneiros” usuais e passem a comportamentos cooperativos. Alguns utilizam expressões como aquela que registramos mais acima: a necessidade de transformar os rurais em cidadãos sem que precisem, necessariamente, mudar para a cidade. Voltaremos ao exame de tais políticas no capítulo IX (O modelo de brasileiro de desenvolvimento e as ligações rural-urbano).

Ainda no quadro de debates sobre a “agricultura familiar”, deve-se destacar a dicotomia frequentemente apontada entre ela e o “agronegócio” ou a agricultura patronal. Diferentes formas de organização das unidades operativas agropecuárias são, com alguma frequência, associadas a modos de vida, modos de ver, comportamentos e valores alternativos, em rota de separação ou de colisão. Em certa medida, assim é (vide anexo 2, sobre Eli da Veiga). Mas um grão de sal deve ser adicionado ao debate, com a reconstrução de alguns cenários que se montaram nas últimas décadas. Vejamos, a seguir.

## A FORÇA DAS COISAS: CONJUNTURAS QUE MUDAM

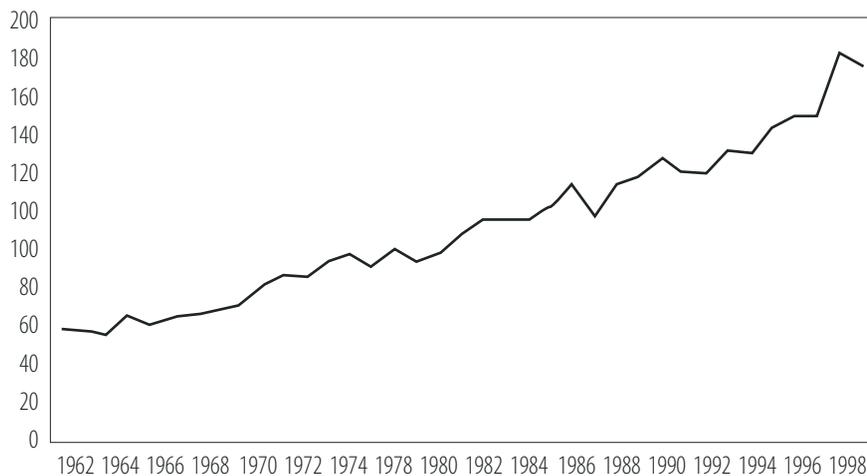
Diversos autores<sup>26</sup> lembram a existência de dois momentos bem dis-

26. Cf., por exemplo, Guilherme Leite da Silva Dias e Cicely Moitinho Amaral, 2001. Os parágrafos a seguir trabalham bastante a partir dessa análise e de suas referências quanto a dados e literatura.

tintos na história recente da agricultura brasileira. Variam as denominações e juízos de valor, as datas podem oscilar um pouco, mas as grandes linhas são razoavelmente claras. Primeiro, temos a “modernização compulsória”, isto é, a modernização empurrada pelas iniciativas do regime militar – com o sistema nacional de crédito rural e as políticas de preços e de indução à inovação. Elas alteraram mais fundamente o mercado de insumos, menos competitivo (basicamente oligopolizado) e que, de fato, absorveu os subsídios. Estes, aparentemente, faziam da atividade propriamente agrícola (ou agropecuária) um “corredor de passagem” que retinha apenas parte das transferências<sup>27</sup>. Ao que tudo indica, este empuxe foi de tal monta que deu à agropecuária a energia suficiente para crescer de modo contínuo, mesmo em condições adversas, como as da chamada “década perdida” dos anos 1980. Aliás, ao que tudo indica, alguns dos anos “perdidos” ou menos auspiciosos da economia brasileira foram escorados pelas exportações agrícolas (Gráfico 2).

**GRÁFICO 2:**

ÍNDICE DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA, 1969-1998



Fonte: Dias e Amaral, 2001, p.8.

27. O fornecimento de tratores, por exemplo, concentrava-se em 5 grupos transnacionais (...). Até meados dos anos 1960, essas máquinas eram, quase que totalmente, obtidas via importação. A partir dessa data, a produção local (via plantas das transnacionais) supre uma boa parte da demanda. A frota de tratores de 4 rodas salta da casa das 8 mil unidades, em 1950, para cerca de 550 mil em 1980. Fenômeno similar pode ser identificado também no campo de insumos químicos e biológicos – no vertiginoso crescimento de seu uso e na dominação de seu fornecimento por empresas transnacionais, que assim realizam lucros e pagam *royalties*, fretes, seguros etc.

O crescimento entre 1950 e 1975 foi em grande medida marcado, também, pela extensão da fronteira. O período 1965-94 teria sido mais marcado pelas políticas federais acima mencionadas.

A partir desses dados, Dias e Amaral sublinham a mudança do quadro nos anos 1980, mais especialmente em meados dos 1980, sobretudo como efeito das condicionalidades e salvaguardas contidas nos projetos de ajuda externa e ajuste estrutural (leia-se: Banco Mundial e FMI). Daí, dizem os autores:

Começa então a configurar-se com maior clareza novo modelo que tomara forma a partir de meados dos anos 1980. A agricultura passará a se relacionar de modo muito mais integrado, de um lado, com o sistema de distribuição, composto por setores agro-industrial e por cadeias de supermercados varejistas e de outro lado, com os fornecedores de insumos e serviços. A nova estrutura de abastecimento acompanha de perto o ritmo acelerado de urbanização do país e imprime nova configuração no comércio de alimentos e outros produtos agrícolas e passa a liderar e coordenar processos produtivos de grandes segmentos da agricultura, imprimindo-lhes procedimentos padronizados e maior eficiência. Essa força coordenadora tem base na liquidez concentrada nas cadeias de supermercados, nas indústrias de alimentos, nos *traders* e também na indústria de insumos. No período em que o sistema de crédito rural oficial se esgota, essas novas fontes de financiamento começam a ocupar espaço. Os supermercados concentram liquidez porque operam através de compras a prazo e vendas à vista, em grande escala. Os *traders*/processadores detêm acesso privilegiado ao crédito externo através de importações financiadas e ou antecipações de recursos sobre exportações. Nesse novo ambiente mais integrado com outros setores da economia, a agricultura experimenta talvez o fato explicativo mais importante para se entender a sua dinâmica de crescimento positivo no período: o crescimento sistemático da produtividade(...). (DIAS; AMARAL, 2001, p. 14)

Em certa medida, pode-se dizer que o Estado deixa de ser o protagonista ou ator relevante no arcabouço de financiamento e crédito, ceden-

do espaço, paulatinamente, para personagens que se situam a jusante e a montante na cadeia agro-alimentar. Oligopólios fornecedores, oligopsônios receptores. Vale insistir sobre o significado dessa situação para o agricultor, notadamente para a agricultura familiar. Ela tem, a montante, um oligopólio fornecedor de insumos mecânicos, químicos e biológicos<sup>28</sup>. E, a jusante, enfrenta-se com um oligopsônio não muito diferente. Tudo isso mediado pelo capital bancário e financeiro. Desse modo, o agricultor é aquele que compra insumos a preço de varejo e vende produtos a preço de atacado. É também aquele que dispense de modo constante e antecipado (investimento e custeio) e recebe depois de muito tempo, se forem generosos os deuses, a natureza e os mercados.

Desse modo, pode-se compreender porque, na agricultura, o problema do crédito e do seguro tem especificidades agudas. Há vários modos pelos quais esse problema é solvido. Um deles, por óbvio, é a presença do Estado, como regulador, provedor de crédito, gerente, quando não produtor de insumos. O outro canal de resolução é o crédito privado – crédito, isto é, acesso a uma riqueza ainda não existente, riqueza em cuja existência se crê. A crença tem preços, seja nas taxas de usura, seja nos descontos do mercado de futuros, isto é, da venda do que ainda se vai colher.

Por que nos interessa esse ponto? Por que a nossa prezada agricultura familiar é aquele quase tudo que o guarda-chuva conceitual permite... menos “economia camponesa” ou algo similar. De fato, temos, aí, um enorme contingente de agricultores familiares fortemente *integrados* às redes de agronegócio, com enormes ligações para frente e para trás e fortemente subordinados. A subordinação talvez seja mais visível e incisiva nas ligações para frente, as regras de jogo estabelecidas pelos compradores oligopsônicos, aqueles que, em medida cada vez maior, condicionam e permitem as ligações para trás, que, por sua vez, alteram substancialmente o *modo* como se planta, colhe e cria. Além de alterar, também, aquilo que se planta, colhe e cria. No texto que comentamos no Anexo 2, J. Eli da Veiga indica a diferença (e mesmo oposição) entre dois projetos para o campo, apontando para a nefasta dependência do *agrobusiness* relativamente à especialização e

---

28. A concentração dos implementos mecânicos é talvez a mais evidente e antiga. Desde as primeiras décadas do século XX eles são dominados por cinco grandes empresas, quatro americanas e uma canadense – John Deere, J.I. Case (Tenneco), Ford, International Harvester e Massey-Ferguson. A concentração no campo dos fertilizantes, sementes e bioquímicos em geral, ainda que mais recente, é também enorme. Ver anexo 1.

a mercados distantes, incertos e volúveis. Contudo, não se pode subestimar a capacidade de adaptação desse projeto hegemônico. Ele demonstra, cada vez mais, a capacidade de “integrar” os sujeitos hipoteticamente vinculados ao projeto alternativo (os agricultores familiares) em redes que também enveredam por estrita especialização e alienação (no produto e no processo) e dependem, sistematicamente, de mercados distantes, incertos e volúveis. Em grande medida, numerosos pequenos e médios agricultores e criadores brasileiros (laranja, cana, fumo, trigo, soja, frango, porco) inclinam-se nessa direção nas últimas décadas.

A extensão da agricultura (melhor, agropecuária) contratada é algo notável, no mundo e, como não podia deixar de ser, no Brasil. Numerosos estudos mostram a constituição desse modo de férrea integração vertical, no caso da laranja, da cana, do leite e derivados, da avicultura, da soja, trigo e fumo, para citar os casos mais conhecidos<sup>29</sup>. Se a humanidade só se coloca os problemas que pode resolver – todo problema tem solução – também é verdade que as soluções engendram problemas. A mudança nas relações sociais, efetivadas para desenvolver as forças produtivas, acabam por colocar novas dificuldades mais adiante. Não são poucos nem pequenos os efeitos deletérios dessas mudanças, como mostram, por exemplo, os estudos dos referidos pesquisadores paulistas, entre outros.

A subordinação acima referida é forte. São essas ligações (para a frente) que empurram, enquadram e, em certa medida, financiam, as ligações para trás, o terreno da mecanização, dos agroquímicos, dos insumos biológicos, dizendo o que e como se planta, o que e como se cria. Qualquer política pensada para esse sujeito sociopolítico tem que ser referenciada nesse enquadramento novo da economia agrícola e da sociedade rural, destacado pelo estudo de Guilherme Dias e Cicely Amaral. O outro termo relevante a levar em conta, para tal enquadramento, é a inclusão da mudança do mundo rural e agrário no interior e em conexão com outras dimensões. Isto é, tem-se que considerar que transformações mais radicais no mundo rural e agrário demandam transformações correlatas em outras arenas, extrarrurais e extra-agrárias. Assim, por certo demandam outras alianças políticas. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

29. Para o caso brasileiro, desde muito tempo um estudo localizado de Argemiro Blum (1987) mostrava esse quadro para o sul do país. Uma pesquisa detalhada de estudiosos vinculados à Universidade Federal de São Carlos mostra os profundos traços dessa tendência em São Paulo: Paullio, L.F. e Francisco Alves (orgs), 2002.

## ANEXOS

### OLIGARQUIAS PARA TRÁS E PARA A FRENTE, NA CADEIA AGROALIMENTAR: ALGUNS EXEMPLOS

**TABELA 3:**

CORPORAÇÕES TRANSNACIONAIS LÍDERES NO SETOR DE AGROQUÍMICOS E SEUS LUCROS EM 1998 (US\$ MILHÕES)	
Novartis	4.927
BASF	3.134
Bayer	3.003
Du Pont	2.405
Hoechst	1.856
Zeneca	1.818
Dow Chemical	1.808
Monsanto	294

Fonte: FT 500. *Financial Times*. 28 January 1999.

Nota: *Pharmaceuticals account for some of the profits*. Reproduzido de Madeley, John – *Big Business. Poor Peoples: the impact of transnational corporations on the world's poor*. Zed Books. London. 1999 . p. 27.

**TABELA 4:**

MAIORES TRANSNACIONAIS NO SETOR DE ALIMENTOS - 1998				
	Vendas (US\$ bilhões)	Lucros	Produtos principais	Empregados (milhares)
Philip Morris	56.11	6.31	Tabaco, cereais, bebidas	152
Cargill	51.00	4.68	Cereais, sementes, óleos, bebidas	80.6
Unilever	50.06	7.94	Óleos, laticínios, bebidas, comida pronta	287
Nestlé	49.96	4.11	Bebidas, cereais, alimento infantil	225.81
Pepsico	20.92	1.49	Bebidas, petiscos	142
Sara Lee	20.01	-0.53	Carnes, pães, comida embalada	139
Coca-Cola	18.87	4.13	Bebidas, alimentos	29.5
McDonald's	11.41	1.64	Restaurantes	267

Fonte: Reproduzido de Madeley, John – *Big Business. Poor Peoples: the impact of transnational corporations on the world's poor*. Zed Books. London. 1999 . p. 49.

## CAPÍTULO VIII

# DISTRIBUIÇÃO DE RENDA PROMOVE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Na metade dos anos 1980, Fernando Fajnzylber escreveu um ensaio de grande impacto: “Industrialização na América Latina: da ‘caixa-preta’ ao ‘conjunto vazio’”. Fazia um balanço das teorias e processos de desenvolvimento que haviam galvanizado o continente latino-americano nas décadas anteriores. Analisou diferentes países e descobriu uma combinação perversa: onde havia crescimento econômico havia aumento da desigualdade social, a riqueza se concentrava; onde havia um pouco mais de igualdade social, não havia crescimento econômico e, portanto, havia mais pobreza. E um terceiro caso, pior, conseguia reunir o inútil ao desagradável: estagnação econômica com desigualdade crescente.

Daí ele tirou uma imagem, a do “conjunto vazio”, ou, na sua língua materna, *el casillero vacío*. Isto é, quando procuramos quais países conseguiam conciliar dinamismo econômico com redução das desigualdades... não achamos nenhum. É ainda mais chocante quando olhamos para países asiáticos que se desenvolveram no pós-guerra, alcançando indicadores

de igualdade social próximos dos estados de bem-estar europeus. Dessa constatação ele parte para uma pergunta: será que isso tem a ver com o modelo de desenvolvimento latino-americano?

Aparentemente, a resposta a essa pergunta é um enorme “SIM”. Basta olhar para a dependência das economias latino-americanas com relação à exportação de bens primários ou, quando processados, de bens quase brutos, com baixa incorporação de conhecimento. A América Latina cresceu em número de habitantes, mas entrou num parafuso traiçoeiro: é como se encolhesse na criação de cérebros, de gente capaz de pegar a tecnologia estrangeira e adaptar, melhorar, inovar. A forte industrialização brasileira, por exemplo, é a mais densa da América Latina. Contudo, é marcada pela dominação de empresas transnacionais, que vendem predominantemente no mercado brasileiro mas remetem lucros, pagamentos de patentes e juros para suas matrizes. São sugadoras e transferidoras de riqueza. E fazem pesquisa e desenvolvem novos produtos? Sim, mas nas suas matrizes e não aqui no Brasil. Esse desenvolvimento sempre se inclinou para os 10% mais ricos do país – e dependia da concentração de renda, não da distribuição. Quando a renda se concentra nos 20 ou 30 milhões do andar de cima, esses consumidores compram mais dos produtos modernos e dos bens que imitam os padrões das economias centrais. Os outros 180 milhões... esses seriam os consumidores e beneficiários de outro tipo de desenvolvimento, aquele que não existia e, de certo modo, ainda não existe. Em vários países da América Latina, a indústria e os complexos agroindustriais ou de minérios sempre funcionaram como verdadeiros enclaves estrangeiros, pontos de extração de riqueza, mais ligados com o mundo de cima, americano ou europeu, do que com a realidade do país em que operam. A integração internacional da economia desses países vinha junto com a desintegração e desarticulação nacional, com diferenças regionais e sociais enormes. Quanto mais esses pólos se ligavam com o mundo de fora, mais desarticulavam e dividiam o mundo de dentro, as sociedades locais. Com esse estilo de desenvolvimento, o que se podia esperar? Igualdade? Cooperação social? Estabilidade política? Democracia? Não: o que se podia esperar era crescimento da exclusão, até o limite do *apartheid*.

## PARA ONDE FOMOS? PARA ONDE QUEREMOS IR?

Então, como mudar esse quadro? Redistribuir a riqueza criada, através de programas de transferência de renda, por exemplo? Esta linha de ação é simplesmente indispensável. Mas, por várias razões, Fajnzylber e sua organização, a Cepal, batiam em outra tecla, estrutural e de longo prazo: uma “reestruturação produtiva com equidade”. Pregavam a adoção de um estilo de desenvolvimento que apostasse na incorporação ativa das massas na economia, através da qualificação e do acesso ao conhecimento. Dizem que é necessário substituir o crescimento através da “renda perecível”, resultante da superexploração dos recursos naturais e da mão de obra bruta, pela “renda dinâmica”, resultante da produção de bens com valor intelectual incorporado, isto é, tecnologicamente mais ricos. Esse novo modelo não quer dizer “desligamento” da economia internacional: quer dizer combinar essa integração, e até mesmo subordiná-la ao processo de articulação interna das sociedades nacionais. Diz Fajnzylber: “Diferentemente do crescimento esporádico, um crescimento sustentado exige uma sociedade internamente articulada e equitativa”. Isto requer outra concepção de desenvolvimento e outro conceito de industrialização.

A ideia tinha raízes em velhos mestres da Cepal. Faz muito tempo, Celso Furtado lembrara que o caso brasileiro bem podia ser uma prova de que a industrialização não era suficiente para que um país se livrasse das chagas do subdesenvolvimento. Para ele, o modelo de desenvolvimento tinha que responder a várias exigências: crescimento sustentado e não baseado no uso predatório dos recursos naturais e humanos; integração nacional e redução das desigualdades regionais; internalização de dinamismos (econômicos, tecnológicos) e de centros decisórios; incorporação significativa das massas no processo econômico, social, político.

Todos sabemos a importância que a Cepal e o próprio Celso Furtado davam à industrialização, como motor da independência nacional e da criação de condições para uma sociedade mais equilibrada. Mas é também o velho mestre que nos lembra:

(...) nenhum trabalho de reconstrução estrutural dará resultados permanentes se não se conseguir liberar a massa da população rural – e em primeiro

lugar os minifundistas – da engrenagem que atualmente a condena à miséria. O objetivo central da reconstrução das estruturas agrárias deveria ser a instalação de unidades produtivas aptas a utilizar plenamente a capacidade de trabalho de uma família e a avançar pelo caminho da modernização técnica. Dar subsídios a empresas médias e grandes para mecanizar-se e utilizar adubos pode produzir resultados imediatos no plano da produção; mas como ignorar que essa visão economicista de curto prazo leva à agravação dos problemas sociais? (FURTADO, 1982, p. 85)

Secundando o velho mestre, um outro analista, da “Nova Cepal”, Fernando Fajnzylber, insistia na mesma tecla. Lembrava um fato político marcante na trajetória dos “milagres” asiáticos: a radical transformação de sua estrutura agrária. E lembra como esquecer esse fato pode ter sido fatal (e segue sendo), no caso latinoamericano:

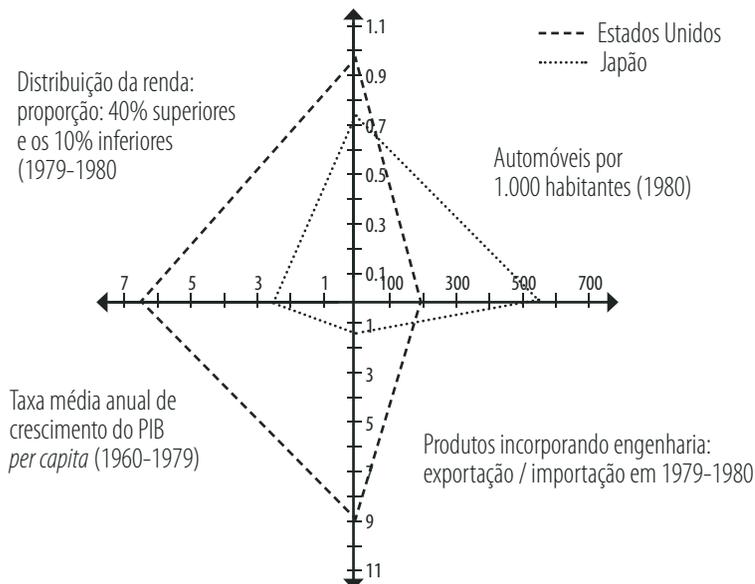
(...) a transformação estrutural do setor agrícola desempenhou um papel determinante em diferentes experiências de industrialização. (...) No caso específico da América Latina, as expressões concretas das insuficiências na transformação estrutural da agricultura seriam a distribuição desigual da renda e um certo componente de “rentismo” incorporado nas respectivas lideranças nacionais (...) Naquelas situações em que a mudança política não transforma a estrutura social agrária, emerge uma espécie de mecanismo de dominação gatopardiana através do qual setores tradicionais desenvolvem a flexibilidade para “absorver” e deformar o processo de modernização. (FAJNZYLBEBER, 1990, p. 56 e 70, tradução livre)

Ao final das contas, o que está em jogo, neste debate, é o modelo de país que os diferentes padrões de desenvolvimento fazem surgir. Em outro ensaio (FAJNZYLBEBER, 1990c), examina essa questão. Toma como ponto de partida a ideia de que, ao pensar os dois lados constantemente comparados de países recém-desenvolvidos do antigo Terceiro Mundo, na América Latina e na Ásia, temos, de fato, dois grandes “modelos” que são espelhados por esses retardatários: Estados Unidos e Japão. A sua argumentação pode ser parcialmente visualizada nos dois gráficos a seguir, que traduzimos e adaptamos. O Gráfico 3 mostra os “perfis estratégicos” de Japão e Estados

Unidos, com referência a quatro vetores: um deles (distribuição de renda) indica o padrão social, outro, o padrão de consumo (automóveis por habitante), o terceiro, o dinamismo econômico (crescimento do produto); o quarto vetor indica o dinamismo tecnológico, com a capacidade que o país tem de exportar produtos com alto valor agregado, com “engenharia” incorporada. O gráfico seguinte mostra o perfil de dois “tigres” da Ásia e duas “onças” latino-americanas. Observe com atenção: os asiáticos têm um “desenho tendencial” de país que se aproxima do perfil japonês. Os latino-americanos se aproximam do perfil americano, uma espécie de América rebaixada. O caso brasileiro é o mais exótico: parece jabuticaba, só dá no Brasil. Se você reparar no desenho, é o que mais parece com o modelo americano... só que de cabeça para baixo e deformado. O grande dinamismo econômico obtido não apenas *apesar* da desigualdade mas, exatamente, *através* da desigualdade, inflando o mundo do automóvel e de outros bens de consumo das faixas altas de renda. Ao mesmo tempo, observe-se, é o país dos latino-americanos que mais alongou a inovação tecnológica, a incorporação de engenharia nas suas exportações.

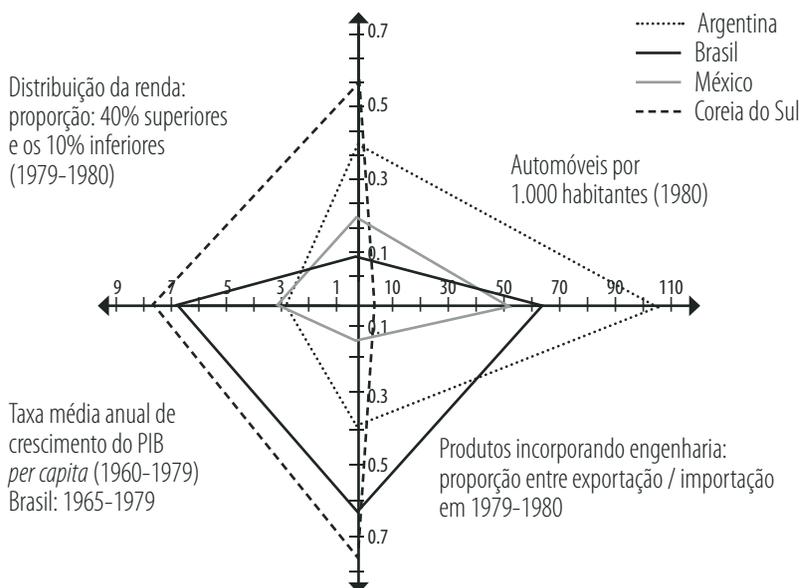
GRÁFICO 3:

PERFIL ESTRATÉGICO ESTADOS UNIDOS E JAPÃO



## GRÁFICO 4:

## PERFIL ESTRATÉGICO ARGENTINA, BRASIL, COREIA DO SUL E MÉXICO



Para completar esse quadro com alguns números, reparemos agora na Tabela 5 e na Tabela 6 (p. 93), reproduzidas do estudo de Gereffi (1990). Comparam, resumidamente, os asiáticos e latino-americanos em duas dessas dimensões: as taxas de crescimento e a desigualdade.

## CRESCER DIVIDINDO, DIVIDIR CRESCENDO

O leitor se dá conta de que estamos ouvindo tudo isto na voz de conhecidos reformadores sociais. Mas até mesmo consultores das agências do capital globalizado, como o Banco Mundial, foram forçados a reconhecer tais fatos. Recortamos aqui um deles de Dani Rodrik:

A globalização vai consolidando um novo conjunto de divisão de classes – entre aqueles que prosperam e aqueles que não prosperam, aqueles que ganham e aqueles que perdem, aqueles que podem escapar dos riscos e aqueles que não podem. Esta não é uma expectativa agradável, mesmo para os indivíduos que estão do lado vencedor, aqueles que têm pouca simpatia pelo outro lado. A

**TABELA 5:**

TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO PNB, 1955-1987				
Anos	México	Brasil	Coreia	Taiwan
1955-1965	9.7	ND	5.1	8.1
1965-1980	6.5	9.0	9.5	9.8
1980-1987	0.5	3.3	8.6	7.5
1965-1987	4.6	7.2	9.2	9.0

Fontes: FMI (1979, 1988) e World Bank (1989a, p. 167) para todos os países exceto Taiwan. Dados de Taiwan são de CEPD (1988, p. 23). ND = Não disponível.

**TABELA 6:**

TAXA DE DESIGUALDADE, 1955-1987						
Faixas percentuais-grupos de domicílios	Brasil	México	Coreia	Taiwan	Japão	EUA
	-1972	-1977	-1976	-1973	-1979	-1980
20 % mais pobres	2.0	2.9	5.7	7.8	8.7	5.3
Segundo quintil	5.0	7.0	11.2	13.7	13.2	11.9
Terceiro quintil	9.4	12.0	15.4	15.4	17.5	17.9
Quarto quintil	17.0	20.4	22.4	24.4	23.1	25.0
20% mais ricos	66.6	57.7	45.3	38.7	37.5	39.9
10% mais ricos	59.6	40.6	27.5	ND(b)	22.4	23.3
Proporção entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres	33/1	20/1	8/1	5/1	4.3/1	7.5/1

Adaptado e traduzido de Gereffi, 1990

Fontes: World Bank (1989a, p. 223) para todos os países exceto Taiwan. Os números de Taiwan são baseados em cálculos do autor, usando dados de Fei et al. (1979, p. 306).

As cinco faixas aos seguintes grupos percentuais de famílias em Taiwan, classificadas segundo sua renda: quintil mais baixo (19 pontos percentuais); segundo quintil (21 percentuais seguintes); terceiro quintil (próximos 19 percentuais); quarto quintil (22 percentuais seguintes); e quintil mais alto (os 19 percentuais do topo).

(b) Os 5.7 percentuais do topo nas famílias de Taiwan respondiam por 17.2 % do total da renda das famílias.

ND = Não disponível

desintegração social não é um jogo que se vê de fora – a lama que espirra do campo chega naqueles que estão fora. No fim das contas, o aprofundamento das cisões sociais pode machucar todo mundo. (RODRIG, 1997, p. 6-7)

Muitas lições podemos extrair de todas essas constatações. Uma delas é que nem todo crescimento é desenvolvimento e que nem tudo o que chamamos de desenvolvimento, é o que parece, nem é neutro. Na época da ditadura, por exemplo, os intelectuais simpáticos ao regime militar costumavam

mavam dizer que primeiro se deve fazer crescer o bolo, para depois dividi-lo. Esse tipo de crescimento, como sabemos, fez crescer um cogumelo venenoso, que até hoje nos atinge. As políticas de desenvolvimento saudáveis devem ser aquelas que dividem o bolo na mesma medida em que ele cresce – e que corrigem a divisão anterior, quando distorcida. Vale a pena lembrar a frase do evangelho, que os neoliberais adaptam para seu interesse: para aqueles que tudo tem, ainda mais lhes será dado, daqueles que nada têm, ainda mais lhes será tirado. A política de desenvolvimento de verdade tem que fazer o contrário.

Mais ainda: algumas das redistribuições têm que ocorrer *antes* do crescimento, para que esse seja viável, equilibrado e mais bem distribuído. Exemplos: a propriedade e o uso da terra. Em todos os processos de desenvolvimento bem sucedidos – contínuos, estáveis e com distribuição de renda – foi decisiva uma reforma nas estruturas agrárias, na propriedade, no uso, no arrendamento e na taxaço das terras. Em todos eles, também, um outro “ativo” teve que ser valorizado no seio das massas populares: o acesso ao conhecimento e à iniciativa, com a universalização de educação elementar e média de qualidade.

Faz algum tempo, a estratégia de redistribuição *durante* o processo foi defendida por Hollis Chenery, um dos vice-presidentes do Banco Mundial e chefe pelo Departamento de Desenvolvimento Econômico da instituição. Chenery organizou o livro *Redistribution with Growth* (1974). Ali se defendia a ideia de concentrar a aplicação dos dividendos do processo de desenvolvimento econômico em políticas que beneficiassem e valorizassem os pobres – alimentação, saúde, educação, irrigação, crédito e assistência técnica para agricultores etc. Era uma estratégia que Chenery e seus parceiros acreditavam ser politicamente mais fácil de implementar, já que dividia a “margem” do crescimento, sem ameaçar a riqueza já estabelecida. Em contrapartida, Irma Adelman propunha um outro caminho (ADELMAN, 1973, 1984): a redistribuição prévia, “*redistribution before growth*”. Isto é, seria mais eficiente uma prévia redistribuição de ativos como a terra e as oportunidades de educação e crédito, dando acesso preferencial a esses ativos para os pobres. Na verdade, temos aí dois caminhos que têm algo em comum: são receitados para países que não fizeram uma revolução. E tem algumas diferenças, no tipo de política e no tipo de coalizão de forças que supõem.

No Brasil dos últimos anos (2003-2010, sobretudo), algumas iniciativas têm contribuído para corrigir, lenta e parcialmente, as grandes distorções de nosso modelo de subdesenvolvimento. Um exemplo é o de programas de transferência de renda, que não apenas livram milhões da fome e da incapacidade de trabalhar: eles abrem uma janela para que esses brasileiros se sintam gente, que recuperem sua autoestima e sua confiança, sua capacidade de sonhar. Ainda mais importantes, no longo prazo, são as políticas que empurram para outros caminhos de desenvolvimento, outras transformações produtivas que ampliem a equidade: a reforma agrária, as políticas de agricultura familiar e microcrédito, as políticas de interiorização da educação, a valorização do salário-mínimo e das aposentadorias, a promoção de investimentos que gerem empregos (e, portanto, aumentem a renda das famílias). Mas... ainda há muito por fazer para se alterar aquele perfil estratégico pouco alentador que aparece no desenho de Fajnzylber



## CAPÍTULO IX

### O BRASIL TEM JEITO

*“Meu senhor, minha senhora,  
vou falar com precisão.  
Não me negue nessa hora,  
seu calor, sua atenção  
A canção que eu trago agora  
fala de toda a nação.  
Andei pelo mundo afora  
querendo tanto encontrar  
um lugar prá ser contente  
onde eu pudesse mudar.  
Mas a vida não mudava  
mudando só de lugar.  
E a morte que eu vi no campo  
encontrei também no mar.  
Boiadeiro e jangadeiro iguais  
no mesmo esperar,  
que um dia se mude a vida  
em tudo e em todo lugar.”*

Geraldo Vandré: *De como um homem perdeu  
seu cavalo e continuou andando* (1968)

Faz algum tempo, um economista definiu o Brasil como uma Belíndia, mistura da Bélgica desenvolvida com as piores áreas de atraso e miséria da Índia. Especialistas em história econômica acentuaram que os ciclos de desenvolvimento, no Brasil, pareciam muito mais ciclos de exploração itinerantes: a cada momento, um enclave era inserido no mapa, em torno de um produto de exportação. Nele se constituía um passageiro florão de riqueza,

sem conexões relevantes com o resto do país. A inserção internacional não correspondia a uma integração nacional, por vezes, sequer regional. Alguns geógrafos definiram o Brasil como um arquipélago. Em todas essas imagens e modelos, há muito de verdade, mas, em todas elas, alguma imprecisão.

No Brasil-arquipélago, as ilhas estão longe de serem homogêneas. Em cada ilha, uma imagem reduzida do todo se reproduz, como uma espécie de microcosmo refletindo a estratificação de contrastes, desigualdades e hierarquias do todo. Um pouco disso percebemos quando olhamos um instrumento cognitivo recente, os mapas de IDH. São indicadores mais precisos e desagregados do que os puros índices de renda *per capita* – eles retratam a distribuição de ativos que a renda monetarizada nem sempre reflete. Mas, em grande medida, são médias, também. Sabemos o quanto as médias podem enganar: eu como um frango, você não come nada, na média comemos meio frango. Como diz a frase do camponês polonês para o soldado russo: nada de divisão fraternal, agora vai ser meio a meio.

As médias regionais do IDH nos dariam um mapa deste tipo :

MAPA 1:

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, POR ESTADO - 2000



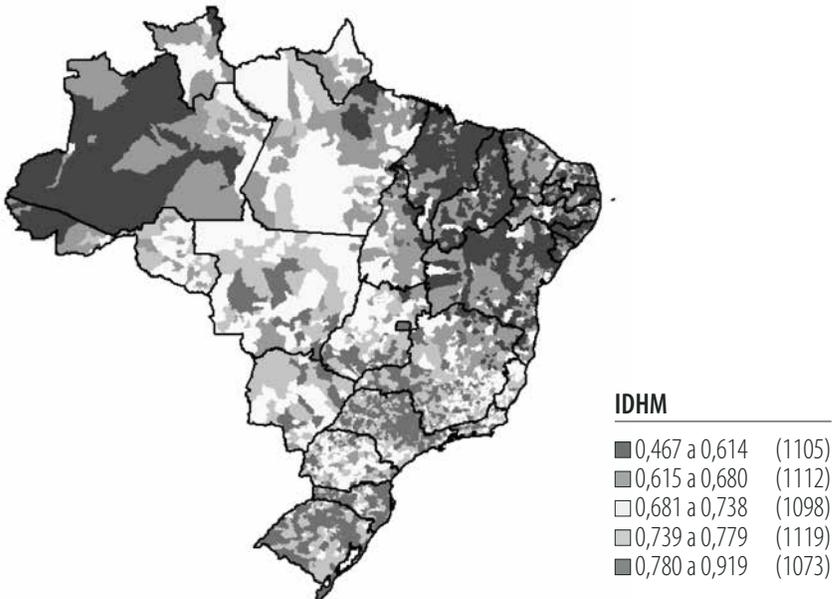
IDH – ESTADOS

■	0,636 a 0,682	(5)
■	0,683 a 0,705	(5)
□	0,706 a 0,746	(5)
■	0,747 a 0,778	(6)
■	0,779 a 0,844	(6)

A região sudeste-sul parece uma ilha de primeiro mundo. Piauí e Maranhão parecem ilhas africanas. É assim o Brasil quando olhamos as grandes médias, como se estivéssemos num avião a 10 mil metros de altura. Vamos baixar um pouco e olhar a divisão percebendo áreas menores, os municípios.

MAPA 2:

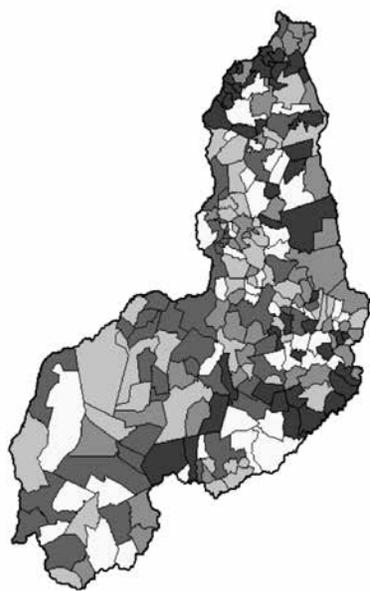
TODOS OS MUNICÍPIOS - IDHM, 2000



Parece um pouco mais complicado, não é? Mas, podemos baixar mais ainda o nosso foco. Vamos dar uma olhada no Piauí, que às vezes é visto como uma ilha “africana” no meio do Brasil (Mapa 3), pode-se ver que o estado não é homogêneo. Tem manchas de IDH mais alto ao lado das manchas de IDH mais baixo. Agora olhe o mapa do estado mais rico da federação, São Paulo, uma Bélgica embutida no meio da Índia brasileira (Mapa 4). Veja nas manchas escuras, de IDH baixo. Repare numa grande mancha desfavorecida, a região do Vale do Ribeira. A mancha começa encostada na região da grande São Paulo, o sonho do sudeste maravilha. Mas... olhe os mapas de Sampa (Mapa 5, extraído de Marcelo de Moraes Pedroso – Desenvolvimento Humano no Município de São Paulo (2000)

MAPA 3:

MUNICÍPIOS DO PIAUÍ - IDHM, 2000

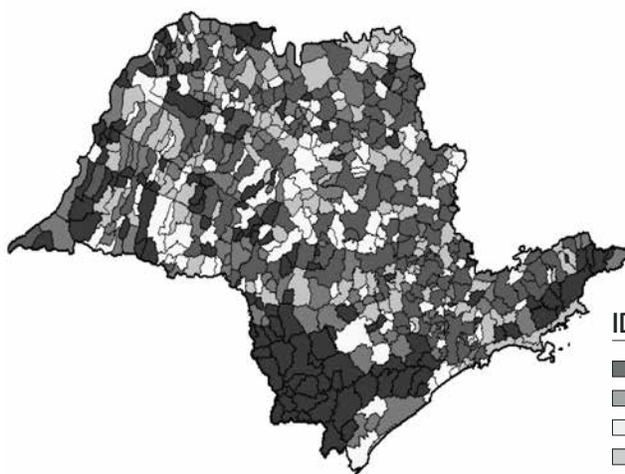


IDHM

■ 0,479 a 0,547	(55)
■ 0,548 a 0,575	(44)
□ 0,578 a 0,596	(44)
■ 0,597 a 0,624	(45)
■ 0,625 a 0,766	(43)

MAPA 4:

MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - IDHM, 2000



IDHM

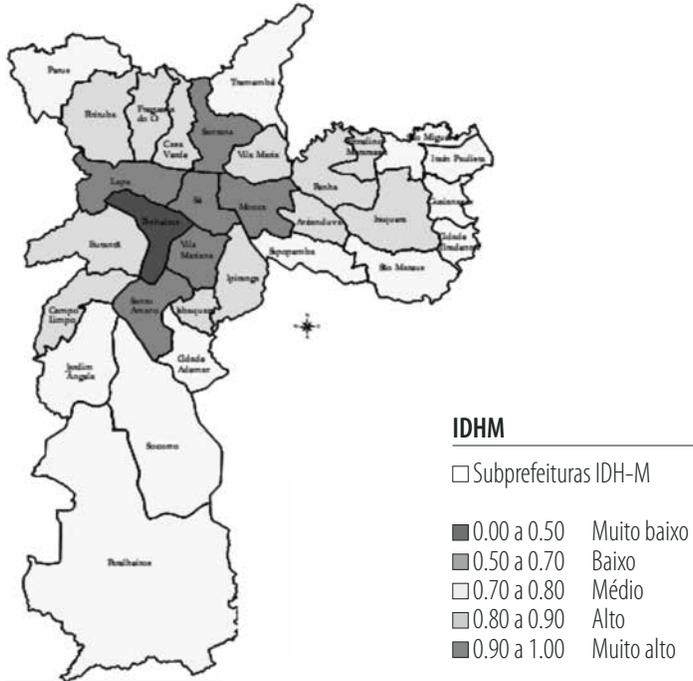
■ 0,645 a 0,754	(135)
■ 0,755 a 0,772	(133)
□ 0,773 a 0,789	(127)
■ 0,790 a 0,807	(125)
■ 0,808 a 0,919	(125)

– uma cartografia socioeconômica como contribuição ao planejamento de políticas públicas, mestrado em Economia, PUC-SP, 2003)

Alguma coisa acontece quando você cruza a Ipiranga com a Avenida

MAPA 3:

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - IDHM, 2000



São João. Você vê a força da grana que ergue e destrói coisas belas. Mas se você é menos deslumbrado e presta atenção em outros aspectos da cidade, o samba fica mais triste. São Paulo tem um Jardim América, um Jardim Paulista, jardins elegantes, ricos e bem providos de serviços públicos. E tem outros “jardins”, que são bem pouco ajardinados. Jardim Nordeste, Jardim Maranhão, Jardim São Luiz. Os nomes não são esses apenas porque acolhem muitos dos que vieram daqueles lugares do Brasil. São assim porque, em grande medida, reproduzem um pouco daqueles lugares. Os migrantes que vieram para Sampa-maravilha tinham pouca bagagem. Muito sofrimento, alguma esperança. Com o tempo, a esperança foi acabando, o sofrimento mudou de cara. Pas-

sou a seca da caatinga, chegou a enchente da grande cidade. Menos mortes por verminose, completadas e substituídas pelos males da metrópole inchada. Mas, agora, as crianças morrem de tifo, jovens morrem de tiro, adultos em geral morrem de trabalho e tensão.

Os contrastes, desigualdades e hierarquias não são apenas geográficos, são sociais. O Brasil não é exatamente um arquipélago. É uma sociedade de classes e, até, de castas, porque no Jardim América não se concentra apenas a riqueza, o poder de governar os recursos públicos. Concentra-se também uma visão sobre os pobres dos outros jardins, os periféricos, os feios, sujos e malvados. É daqui, deste jardim chique que sai a ideologia dos ricos, da velha e da nova direita. Infelizmente, porém, é daqui, também, em grande parte, que sai a ideologia de uma esquerda-caviar. Uma esquerda de jovens bem tratados que sob um jargão radical bombardeiam todas as pequenas medidas reformistas que buscam amenizar distancias sociais. Alguém constrói um centro cultural na periferia – eles o ignoram ou apelidam de “política neoliberal de focalização”. A prefeita de São Paulo buscou implantar uma política de alimentação, material escolar e assistência para as crianças das escolas periféricas. Os jovens da ultraesquerda e seus líderes parlamentares se associaram à ultradireita para impedir a aprovação da medida. A candidata esquerdista à presidência, no estertor de seus delírios messiânicos e ressentidos, chamou o Bolsa-família de “mensalinho” e afirmou que a eleição de Lula é sinal da aliança do povo com o crime organizado. São essas as identidades de certa esquerda. O curioso é que quando se fala da classe média ou do patronato, os termos utilizados são “subsídios”, renúncia fiscal e outros termos nobres. Quando o mesmo se aplica ao andar de baixo, qualquer subsídio ou transferência é apelidada de esmola ou de “mensalinho”, de suborno dos pobres. É assim que opera a alquimia moral dos de cima.

Enquanto isso, o Brasil-arquipélago, lentamente, vai tomando outra forma. Mudanças microscópicas nas políticas sociais – baratíssimas frente a outros gastos públicos – tem tido efeitos já notáveis. Esse movimento terá tempo e empuxe para mudar aqueles mapas trágicos com os quais abrimos esta conversa? Talvez sim. Talvez não – talvez a nova direita (auxiliada pela esquerda-caviar) recoloque o país nos trilhos, isto é, na trilha da exclusão que, na verdade, não exclui. Nesse admirável mundo novo, os excluídos não ficam “fora”: são incluídos para serem devidamente explorados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. 2. ed. Campinas: Hucitec/Edunicamp/Anpocs, 1999.

ADELMAN, Irma. Beyond Export-led Growth. *World Development*, v. 12, n. 9, set. 1984. \_\_\_\_\_; MORRIS, Cynthia Taft. *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford: Stanford University Press, 1973.

ALBUQUERQUE, Marcos Cintra C.; NICOL, Robert. Economia agrícola: o setor primário e a evolução da economia brasileira. São Paulo: McGraw Hill, 1987.

AMSDEN, Alice H. La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la Cepal*, n. 82, 2004.

\_\_\_\_\_. Taiwan's Economic History: a Case of Statism and a Challenge to Dependency Theory. In: BATES, Robert (org.). *Toward a Political Economy of Development: a Rational Choice Perspective*. Berkley: University of California Press, 1988. \_\_\_\_\_; CHU, Wan-wen. *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Cambridge-Ma: MIT Press, 2003. \_\_\_\_\_; TSCHANG, Ted; GOTO, Akira. Do Foreign Companies Conduct R&D in Developing Countries? A New Approach to Analyzing the Level of R&D, with an Analysis of Singapore. *ADB Institute Working Paper Series*, n. 14, Tokyo, 2001.

AOKI, Masahiko; KIM, Hyung-Ki; OKUNO-FUJIWARA, Masahiro (ed.). *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

- BAIROCH, Paul. *De Jericho a Mexico: villes et economie dans l'histoire*. Paris: Galimard, 1985.
- BAN, Sung Hwan; MOON, Pal Yong; PERKINS, Dwight H. *Rural Development – Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945-1975*. Cambridge-Ma/London: Harvard University Press, 1982.
- BELIK, Walter. Pronaf: avaliação da o-peracionalização do programa. In: GRAZIANO DA SILVA, J. F.; CAMPANHOLA, Clayton (ed.). *O novo rural brasileiro: políticas públicas*. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2000.
- BENGOA, J. 25 años de estúdios rurales. *Sociologias – UFRGS/Programa de Pós-Graduação em Sociologia*, v.1, n. 1, jan./jun. 1999.
- BERRY, R. Albert; CLINE, William R. *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*. Baltimore & London: John Hopkins University Press, 1979.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BONANNO, Alessandro. The Locus of Polity Action in a Global Setting. In: BONANNO, A. et al. (org.) *From Columbus to Conagra: the Globalization of Agriculture and Food*. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.
- BOYER, William W.; AHN, Byong Man. *Rural development in South Korea*. Newark/London/Toronto: University of Delaware Press/Associedade University Press, 1991.
- BRASIL. Síntese de indicadores do PNAD 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- BRUM, Argemiro. *Modernização da agricultura: trigo e soja*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- BUSTELO, Pablo. *La industrialización en America Latina y Asia*. Madrid: Complutense, 1994.
- CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (org.). O novo rural brasileiro: rendas das famílias rurais. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, v. 5, 2004. \_\_\_\_\_ . O novo rural brasileiro: novas atividades rurais. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, v. 6, 2004.
- \_\_\_\_\_. O novo rural brasileiro: novas ruralidades e urbanização. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, v. 7, 2004.
- CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970)*. São Paulo: Global, 1985.
- CARNEIRO, M. J. *Pluriatividade no campo: o caso francês*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 89-105, 1996.

- \_\_\_\_\_. *Do rural e do urbano: uma nova terminologia para uma velha dicotomia ou a reemergência da ruralidade?* In: II Seminário sobre o Novo Rural Brasileiro. Campinas IE/Unicamp, out. 2001.
- \_\_\_\_\_. *Camponeses, agricultores e pluriatividade*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998.
- \_\_\_\_\_. Pluriatividade da agricultura no Brasil: uma reflexão crítica. In: SCHNEIDER, S. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- CASTRO, Luiza C. de. *Dossiê: Banco Mundial e Estados Unidos, momentos de uma história de tensões*. 2009. Disponível em: <[www.ineu.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=51:artigo&Itemid=169&layout=default](http://www.ineu.org.br/index.php?option=com_content&view=category&id=51:artigo&Itemid=169&layout=default)>.
- CHANG, Ha-Joon (ed.). *Joseph Stiglitz and the World Bank: the Rebel Within*. London: Anthem Press, 2001.
- CHIROT, Daniel. *Social Change in the Twentieth Century*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1977.
- CIRAD. *Systèmes agroalimentaires localisés: organizations, innovations et développement local*. Montpellier: CIRAD-SAR, 1996.
- CLAVAL, Paul. *La Fabrication du Brésil*. Paris: Belin, 2004.
- Comitê Gestor da Internet no Brasil (2009), *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC*.
- CRUZ, Sebastião Velasco; MORAES, Reginaldo. C. A construção retomada: desafios políticos e perspectivas internacionais para o Brasil. *Nueva Sociedad*, v. especial, out. 2008.
- CUNHA, J. M. As correntes migratórias na Grande S. Paulo. *São Paulo em Perspectiva – Seade*. São Paulo, v.1, n. 2, jul.-set. 1987.
- DABENE, Olivier. *Exclusion et politique à São Paulo*. Paris: Khartala, 2006.
- DAVIS, Diane E. *Discipline and Development – Middle Classes and Prosperity in East Asia and Latin America*. Cambridge: University Press, 2004.
- DAVIS, Kingsley. *Cidades: a urbanização da humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- DELGADO, G. da Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. Campinas: Ícone/Unicamp, 1985.
- DIAS, Guilherme Leite da Silva; AMARAL, Cicely Moitinho. *Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998*. Cepal, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile, jan. 2001.
- DOSMAN, Edgar J. *The Life and Times of Raúl Prebisch (1901-1986)*. Montréal/London: McGill-Queens University Press, 2008.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FAJNZYLBER, F. *La industrialización trunca de América Latina*. México DF: Nueva Imagen, 1993. \_\_\_\_\_. Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”. *Cuadernos de la Cepal*, n. 60, Santiago do Chile, 1990a. \_\_\_\_\_. *The Unavoidable Industrial Restructuring in Latin America*. Durham & London: Duke University Press, 1990b.

\_\_\_\_\_. The United States and Japan as Models of Industrialization. In: GEREFFI, Gary; WYMAN, Donald (ed.). *Manufacturing Miracles – Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

FRANCO, R.; BESA, J. Principales aportes de la Cepal al desarrollo social, 1948-1998. Levantamiento bibliográfico: período 1948-1982. Santiago de Chile: Cepal/División de Desarrollo Social, out. 2003. Disponível em: <www.eclac.cl/publicaciones/>.

FROEHLICH, José Marcos; DIESEL, Vivien (org.). *Desenvolvimento rural: tendências e debates contemporâneos*, Ijuí: Unijuí, 2006.

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

\_\_\_\_\_. *Análise do “modelo brasileiro”*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

\_\_\_\_\_. *O Brasil pós-“milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

GEREFFI, Gary. Paths of Industrialization: an Overview. In: GEREFFI, Gary; WYMAN, Donald (ed.). *Manufacturing Miracles – Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_; WYMAN, Donald L. *Manufacturing Miracles – Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

GRAZIANO DA SILVA, José Francisco. O novo rural brasileiro. Campinas: Unicamp, 1999. \_\_\_\_\_. *Qual reforma agrária? Terra, pobreza e cidadania*. São Paulo: Geração Editorial, 1996.

GUDIN, E.; SIMONSEN, R. C. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1978.

HALIDAY, John. *A Political History of Japanese Capitalism*. New York: Pantheon, 1975.

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

IBGE. Censos Demográficos.

IBGE. PNADs de 1993/2000 e 2005

JOHNSON, Chalmers A. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University, 1982.

- \_\_\_\_\_. *Japan, Who Governs?: The Rise of the Developmental State*. New York/London: W. W. Norton, 1995.
- \_\_\_\_\_. The Developmental State: Odissey of a Concept. In: WOO-CUM-MINGS, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Cornell, CA: Cornell University Press, 1999.
- KAGEYAMA, A. Pluriatividade na agricultura: alguns aspectos conceituais. *Anais do Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, v. 2, n. 36, Poços de Caldas, 1998.
- KAWAGOE, Toshihiko. Agricultural Land Reform in Postwar Japan. *The World Bank: Policy Research Working Paper, 2111*. Development Research Group, Rural Development, mai. 1999.
- KAY, C. Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados de siglo veinte. In: *Memorias: Seminario internacional Formas de enseñanza del desarrollo rural. Maestría en desarrollo rural 25 años*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2005.
- KIM, Kyong-Dong. *Man and Society in Korea's Economic Growth: Sociological Studies*. Seoul: Seoul National University Press, 1984.
- KOHLI, Atul. Where do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's "Developmental State". In: WOO-CUMMINGS, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Cornell, CA: Cornell University Press, 1999.
- KRUEGER, Anne. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. Massachusetts Institute of Technology, 1993.
- LENIN, V. I. *El desarrollo del capitalismo em Rusia*. Barcelona: Ariel, 1974.
- LEWIS, Arthur W. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.
- MADELEY, John. *Big Business. Poor Peoples: the Impact of Transnational Corporations on the World's Poor*. London: Zed Books, 1999.
- MAGDOFF, Fredd; FOSTER, John Bellamy; BUTTEL, Frederick H. (ed.). *Hungry for Profit: the Agribusiness Threat to Farmers, Food and the Environment*. New York: Monthly Review Press, 2000.
- MANDEL, E. *Tratado de economia marxista*. México DF: Ediciones Era, 1972.
- MANNHEIM, Karl. *Libertad y planificación*. México: Fondo de Cultura Económica, 1942.
- \_\_\_\_\_. *Liberdade, poder e planificação democrática*. São Paulo: Mestre Jou, 1972. \_\_\_\_\_ *Diagnóstico de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

- \_\_\_\_\_. *Social Policy*. London: Hutchinson & Co. Publishers, 1965.
- MARX, Karl. *El Capital*. Crítica de la Economía Política (3 v.). México DF: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- MAZZALI, Leonel. *O processo recente de reorganização agroindustrial: do complexo à organização em rede*. São Paulo: Unesp, 2000.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR. Relatório estatístico sobre migrações internas, v. 2, Região Metropolitana de S. Paulo, 1976.
- MORAES, Reginaldo C. O estranho mundo de Keynes e Cassandra. *Idéias*, ano 2, n. 2, jul.-dez. 1995.
- \_\_\_\_\_. Fronteiras do desenvolvimento: da substituição de importações ao rural-based/knowledge-based development? *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 2, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Educação a distância no ensino superior*. São Paulo: Senac, 2010.
- \_\_\_\_\_. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. (org.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*, Campinas: Autores Associados, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Senac, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: Unesp, 2006.
- MORAES, Reginaldo C.; ÁRABE, Carlos Henrique Goulart; PAULA E SILVA, Maitá de. *As cidades cercam os campos: estudos sobre o projeto nacional e desenvolvimento agrário na era da economia globalizada*. São Paulo: Unesp, 2008.
- MOREIRA, Roberto José. *Agricultura familiar: processos sociais e competitividade*. Rio de Janeiro: Mauad/Seropédica/UFRJ/REDCAPA, 1999.
- MULLER, Geraldo. *Complexo agroindustrial e modernização agrária*. São Paulo: Hucitec/Educ, 1989.
- NELSON, Richard; PECK, Merton; KALACHEK, Edward. *Tecnologia e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Forense, 1969.
- OSHIMA, Harry. *Economic Growth in Monsoon Asia: A Comparative Survey*. Tokyo: University of Tokyo Press, 1987.
- PAULLIO, L. F.; ALVES, Francisco (org.). *Reestruturação agroindustrial: políticas públicas e segurança alimentar regional*. São Carlos: Ufscar, 2002.
- PEDROSO, Marcelo de Moraes. *Desenvolvimento humano no município de São Paulo (2000) – uma cartografia socioeconômica como contribuição ao planejamento de políticas públicas*. Dissertação (mestrado em Economia) – PUC-SP, 2003.
- PEMPEL, T. J. *The Development Regime in a Changing World Economy* In:

- WOO-CUMMINGS, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Cornell, CA: Cornell University Press, 1999.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- POLLOCK, D.; KERNER, D.; LOVE, J. Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, n. 75, dez. 2001.
- PREBISCH, R. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- \_\_\_\_\_. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: *Cepal – Boletín Económico de América Latina*, v. VII, n. 1, Santiago de Chile, 1962.
- \_\_\_\_\_. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- \_\_\_\_\_. Aspectos econômicos da Aliança para o Progresso. In: DREIER, John C. (coord.). *A Aliança para o Progresso*. São Paulo: Fundo de Cultura, 1962.
- QUADROS, Waldir; ANTUNES, David J. N. Classes sociais e distribuição de renda no Brasil dos anos noventa. *Cadernos do Cesit*, n. 30, out. 2001.
- RANGEL, Ignácio (org.). *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- RANIS, Gustav; ORROCK, Louise. Latin American and East Asian NICs: Development Strategies Compared. In: DURAN, E. (ed.). *Latin America and the World Recession*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos*. Tese (doutorado em Ciência Política) – Unicamp, Campinas, 2006.
- RODRIGUEZ, O. Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas. *Revista de la Cepal*, n. 75, dez. 2001.
- \_\_\_\_\_. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.
- RODRIK, Dani. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington: Institute for International Economics, mar. 1997.
- RUTTAN, Vernon W. *Technology, Growth, and Development: an Induced Innovation Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Social Science Knowledge and Economic Development: an Institutional Design Perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

- SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olivio Alberto (ed.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. São Paulo: Livraria Francisco Alves, 1979.
- SAYAD, João. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma*. São Paulo: Fite/Pioneira, 1984.
- SCHNEIDER, S. *Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.
- \_\_\_\_\_. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, v. 16, Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. (org.). *A diversidade da agricultura familiar*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- SEADE. *Informe Demográfico* n. 6, São Paulo, 1981.
- SINGER, Paul. *Dominação e desigualdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- STIGLITZ, Joseph. *Scan Globally, Reinvent Locally: Knowledge Infrastructure and the Localization of Knowledge*. In: First Global Development Network Conference. Bonn: Germany, dez. 1999.
- \_\_\_\_\_. *Information and the change in the paradigm in economics*. Prize Lecture, December 8, 2001.
- SZMRECSÁNYI, Tamas. Análise crítica das políticas para o setor agropecuário. In: BELLUZZO, Luís G.; COUTINHO, Renata (org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- TAVARES, Maria Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- THÉRY, H. *Le Brésil*. Paris: Armand Colin, 2005.
- TOMICH, Thomas P.; KILBY, Peter; JOHNSTON, Bruce F. *Transforming Agrarian Economies – Opportunities Sized, Opportunities Missed*. New York: Cornell University Press, 1995.
- VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- \_\_\_\_\_. et al. (org.). *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*, Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/Nead), 2001.

- WADE, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. *El mercado dirigido – la teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- \_\_\_\_\_. Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective. *New Left Review*, mai.-jun. 1996.
- WESTNEY, D. Eleanor. *Imitation and Innovation – the Transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- WOO-CUMMINGS, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Cornell, CA: Cornell University Press, 1999.\_\_\_\_\_. The Political Economy of Growth in East Asia: a Perspective on the State, Market and Ideology. In: AOKI, Masahiko; KIM, Hyung-Ki; OKUNO-FUJIWARA, Masahiro (ed.). *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- WORLD BANK. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank Policy Research Reports. New York: Oxford University Press, 1993.

O livro *Rural, agrário, nação – Reflexões sobre políticas e processos de desenvolvimento na era da globalização* foi impresso na Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares.

O texto foi composto em Adobe Garamond Pro em corpo 11,5/14,8  
A capa foi impressa em papel Supremo 250g e o miolo em papel Offset 75g.

Os velhos temas do desenvolvimento nacional e da ação política (do Estado e das forças sociais) começam a voltar à cena, embora não da mesma maneira que antes. Exigem, portanto, novas reflexões. Os textos reunidos neste volume são ensaios que contribuem nessa direção.



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

