

Adeus Reforma Agrária?

Henrique Rattner*



Bandeira de partidos revolucionários ou populistas, a mudança de estrutura da propriedade da terra consta dos programas de partidos políticos, geralmente oposicionistas, em quase todos os países emergentes onde predominam os latifúndios ao lado de uma massa de “sem terras” indigentes. Nesses casos, a reforma agrária preconiza a criação de uma sociedade mais igualitária, abolindo as relações

do tipo servidão feudal para assegurar maior participação dos camponeses na sociedade. As medidas adotadas visam alcançar maior eficiência econômica, com elevação de investimentos e da produtividade ou a imposição de padrões coletivistas de propriedade, tais como foram implantados na ex-URSS e seus países satélites. Nos países emergentes que adotaram o regime comunista, como China, Cuba e Vietnã, houve uma coletivização extensa, enquanto em Moçambique e Etiópia todos os títulos de propriedade de terras foram declarados pertencentes à nação, com concessão e garantias de direitos aos proprietários das terras e seus descendentes. Algumas reformas agrárias em países asiáticos conseguiram aumentar o número de camponeses proprietários das terras por eles ocupados, tais como Taiwan, Coreia do Sul e Malásia, onde adotou-se um sistema cooperativista de colônias semelhante ao dos kibutzim em Israel.

No Brasil e na América Latina, esse processo foi prejudicado pela presença de um número significativo de propriedades estrangeiras, o predomínio de plantações em grande escala e a oposição ferrenha dos latifundiários, com grande poder de influência e pressão políticas. A redistribuição de terras, lá onde foi bem sucedida, na forma de fazendas familiares, teve quase sempre o efeito de aumentar a produtividade e reduzir a pobreza entre a população rural. Portanto, é falaciosa e carregada de preconceito ideológico, a concepção de que a agricultura familiar seja a causa de atraso tecnológico, estagnação econômica e pobreza social. Ao contrário, longe de representar atraso, a agricultura familiar foi um fator de modernização do campo nos Estados Unidos, na Grã Bretanha e na Europa ocidental e contribuiu de forma decisiva para uma distribuição da renda nacional mais equitativa.

O assalto às terras

No começo deste ano (2009), o rei da Arábia Saudita recebeu um brinde – um saquinho de arroz – cultivado na Etiópia onde investidores sauditas gastaram 100 milhões de US\$ para plantar trigo, cevada e arroz, em terras alugadas por aquele país. Os investidores estão isentos do pagamento de impostos nos primeiros anos e podem exportar toda a colheita para seu país de origem. Ao mesmo tempo, o WFP – Programa Mundial para Alimentação – gastou quase a mesma importância que os investidores sauditas (US\$ 116 milhões) para proporcionar 230.000 toneladas de ajuda alimentar, na Etiópia, onde

* Professor na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP (FEA/USP); e na pós-graduação no Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). Fundador do Programa LEAD Brasil e da [ABDL - Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças](#)

4,5 milhões de habitantes estão ameaçados pela fome e desnutrição. O programa saudita é apenas um exemplo de uma tendência perversa que continua a ameaçar os países pobres: países ricos, exportadores de capital e importadores de alimentos, estão deslocando sua produção agrícola para países carentes de capital, mas com terras supostamente ociosas. Em vez de comprar alimentos no mercado mundial, governos e grandes corporações com forte influência política compram ou alugam terras no exterior, cultivam seus produtos e os mandam para abastecer seus mercados domésticos. Aqueles que apóiam essas transações alegam que elas proporcionam sementes, tecnologia e financiamentos para a agricultura que constitui a base das economias em países pobres e que têm sofrido por causa de poucos investimentos, por décadas. Os que se opõem e resistem ao que chamam de “roubo de terras”, alegam que essas fazendas constituirão ilhas privilegiadas e isoladas do resto do país, enquanto os camponeses pobres serão expulsos das terras por eles cultivadas durante gerações. Sem dúvida, os projetos são grandiosos e arriscados, mas controversos, nos países onde estão sendo implantados. Investimentos em fazendas no exterior não constituem propriamente novidade. Após o colapso da ex-União Soviética, em 1991, investidores estrangeiros se lançaram freneticamente na corrida para capturar fazendas, anteriormente de propriedade coletiva ou do Estado, à imagem do que aconteceu com os grandes estabelecimentos industriais e companhias energéticas. Antes disso, houve uma tentativa malograda da Grã Bretanha, de transformar na Tanzânia uma vasta área de terras em um imenso campo de cultivo de amendoins. A conotação “república de bananas” referiu se originalmente a regimes ditatoriais servis na América Latina, cujos países foram dominados por companhias estrangeiras, plantando e exportando frutas. A diferença com os negócios atuais é marcante: antigamente, uma grande aquisição de terras envolvia aproximadamente 100.000 hectares. Agora, as transações alcançam valores significativamente bem mais altos. Somente no Sudão, a Coréia do Sul assinou contratos para alugar 690.000 hectares; os Emirados Árabes Unidos conseguiram 400.000 ha, e o Egito assegurou-se de uma área semelhante, para cultivar trigo. Fontes oficiais sudanesas declaram que o governo pretende reservar 1/5 de todas as terras cultiváveis do país, considerado tradicionalmente o celeiro para os países árabes. Não são somente os países do Golfo que compraram terras. A China conseguiu a concessão, para a produção de óleo de dendê, matéria prima de biocombustível, num território de 2,8 milhões de hectares, no Congo. Ao mesmo tempo, está negociando a aquisição de dois milhões de hectares para biocombustível, na Zâmbia. Segundo observadores internacionais, um milhão de trabalhadores agrícolas chineses irá trabalhar na África, algo qualificado como “catástrofe” por políticos africanos. No total, segundo o IFRPI – Instituto Internacional para a Pesquisa de Políticas de Alimentos – entre 15-25 milhões de hectares de terras em países pobres são objeto de negócios e transações envolvendo estrangeiros, desde 2006. A título de comparação, isto corresponde ao tamanho de toda a terra cultivada na França ou a 1/5 da área agrícola da União Européia. O IFPRI calcula que esses negócios valem de 20 a 30 bilhões de US\$, ou seja, ao menos dez vezes o valor de um pacote de ajuda emergencial à agricultura, anunciado recentemente pelo Banco Mundial. Admitindo-se que essas terras, quando cultivadas, produzirão duas toneladas de grãos por hectare (duas vezes a média africana) elas renderão entre 30 a 40 milhões de cereais por ano, mais do que o suficiente para saciar a demanda por importações do Oriente Médio.

Seria, nas palavras de um pesquisador, a terceira onda de “outsourcing” – a encomenda e procura por insumos e produtos no exterior – após a de manufaturas nos anos 80 e de

tecnologias de informática, nos anos de 1990. Diferentemente do passado, quando terras foram utilizadas para produzir “cash crops” – safras de liquidez imediata, atualmente os projetos se concentram na produção de “commodities” ou biocombustíveis, tais como trigo, milho, arroz, soja ou cana de açúcar. No passado, investimentos agrícolas estrangeiros costumavam ser de capital privado, tendo como parceiros proprietários privados. Este processo continua, particularmente na ex-URSS, onde uma companhia sueca comprou 128.000 hectares, a Hyundai, da Coreia do Sul, pagou 6,5 milhões de US\$ pela participação num projeto localizado na Sibéria oriental e o banco Morgan Stanley comprou 400.000 ha de terras na Ucrânia. Graças ao valor crescente das terras e das “commodities”, a agricultura em grande escala permanece atrativa, mesmo durante a crise de crédito.

Entretanto, a maior parte dos negócios foi concluída entre os governos – os compradores são países estrangeiros ou companhias estrangeiras ou empresas estreitamente a eles ligadas, tais como os “fundos soberanos”. Os vendedores são os governos que cedem terras, nominalmente de sua propriedade. Assim, Camboja aluga terras ao Kuwait, após uma reunião em nível de primeiro ministros. Em 2008, os governos do Sudão e do Qatar criaram uma “joint venture” para investir no Sudão e os ministros do Sudão e do Kuwait assinaram uma parceria gigantesca com o mesmo objetivo. Missões sauditas têm visitado a Austrália, Brasil, Egito, Etiópia, Cazaquistão, Filipinas, Sudão, África do Sul, Turquia, Ucrânia e Vietnã, para negociar a aquisição de terras. Essa estratégia pela qual os compradores contornam o mercado mundial, tendem a causar efeitos prejudiciais na formação e no funcionamento das cadeias produtivas nos países “beneficiados” pelos negócios de terras. A razão desse comportamento deve ser procurada no aumento contínuo dos preços de alimentos e a queda dos estoques em escala global. Mesmo dispondo de enormes reservas em moeda estrangeira, os países árabes não podem aceitar passivamente as tarifas e os controles sobre os alimentos exportados, impostos pelos governos dos países produtores. Ucrânia e Índia proibiram as exportações de trigo e a Argentina aumentou rapidamente os impostos sobre produtos alimentícios exportados, o que levou os países importadores à busca de auto-suficiência para garantir o abastecimento de suas populações. Uma resposta adequada seria o aumento dos investimentos na agricultura doméstica e elevar o nível dos estoques. Países que dispõem de recursos, tais como a China, investem pesadamente na infraestrutura rural e os países europeus prometem manter suas políticas protecionistas.

Quem ganha e, quem perde?

Mas, os grandes exportadores de petróleo não tem essas opções, apesar de investimentos multibilionários da Arábia Saudita na produção agrícola nos seus desertos. O programa foi abandonado em 2008, quando se descobriu que os agricultores produziram grãos drenando os preciosos aquíferos situados abaixo das dunas de areia. Não confiando no mercado mundial, o governo saudita partiu em busca de terras cultiváveis no exterior, assim como a China e a Coreia do Sul. Foi a escassez de água que estava por trás do impulso para conseguir concessões de terras, pois com a aquisição de terras vem o direito de retirar a água nelas encontrada e que se revela, em muitos países, como a parte mais valiosa do negócio. Para os países pobres, vender ou alugar terras parece ser um grande negócio. O Sudão permite exportar até 70% das safras, mesmo sendo o maior receptor de ajuda alimentar no mundo. O Paquistão oferece meio milhão de hectares e promete aos países do Golfo a mobilização de uma força de segurança de 50.000 homens, para proteger suas propriedades.

Em todos os países pobres, as colheitas diminuíram ou estagnaram, particularmente na África, onde ocorre a maior parte dos negócios de terras. Nigéria, Mali, Egito, Etiópia, Sudão, Quênia, Congo, Malawi, Moçambique, Tanzânia e Madagascar estão sendo envolvidos em transações de terras. Será que os novos proprietários de terras ajudarão aos pequenos lavradores no acesso a crédito, sementes, fertilizantes e bombas de água? A julgar pela escala dos empreendimentos planejados ou em execução, os investidores apostam em uma agricultura tecnologicamente sofisticada, deixando os pequenos agricultores bem atrás em termos de produtividade. Uma parte dos empreendimentos bem sucedidos passou a produzir flores e frutas que rendem bem mais do que os grãos tradicionais. Ademais, grandes fazendeiros e companhias tem acesso facilitado as autoridades e conseguem fazer “lobby” que favorecem seus interesses.

A política coloca outros desafios, mais sérios, a alguns projetos: Em Madagascar, uma transação envolvendo 1,3 milhões de ha – metade da área cultivável da ilha – despertou a ira da população e da oposição, causando a derrubada do presidente da república. Em Zâmbia, o líder da oposição posicionou-se contra um projeto chinês de dois milhões de ha para produzir biocombustíveis, o que levou o governo chinês a ameaçar com o cancelamento do projeto, caso a oposição for eleita. O diretor da FAO – Organização das Nações Unidas para alimentos e agricultura – qualificou alguns projetos como “neocolonialistas”.

As objeções aos projetos não podem ser caracterizadas como “ludditas” ou contra o progresso, mas os negócios propostos ou em andamento produzem ganhadores e perdedores. Os governos afirmam que as terras oferecidas para venda ou aluguel são ociosas ou de propriedade do estado, o que não corresponde à verdade. Entretanto, terras não ocupadas legalmente servem muitas vezes para o pasto de gado e, embora oficialmente de propriedade estatal, há populações que vivem e trabalham nelas por gerações, sem escritura legal que sancione seus direitos. O governo brasileiro estuda a legalização de terras públicas – quase 70 milhões de ha, somente na Amazônia – que estão sendo cobiçadas por empresas de agronegócios, madeireiras e de mineração, interessadas em contornar a legislação ambiental para aumentar a lucratividade de seus projetos. Pressionam para aumentar o limite de 20% permitidos para o desmatamento, em nome do desenvolvimento, isto é, a expansão dos cultivos de soja e de cana de açúcar. Discute-se no Congresso os prazos permitindo a venda dessas terras, patrimônio da nação cujo valor é estimado em 70 bilhões de reais.

Como resolver os conflitos entre os donos de grandes empreendimentos e os pequenos agricultores, frequentemente expulsos de terras que consideram suas? A resistência popular levou a Arábia Saudita a cancelar um megaprojeto de 4,3 bilhões de US\$ para cultivar arroz em 500.000 ha na Indonésia. A China adiou um projeto de 1,2 milhões de ha nas Filipinas e, no Quênia, pequenos agricultores e ambientalistas se opõem a um projeto do Qatar de construir um porto no delta do rio Tana, em troca de colheitas de cereais.

Seria possível impor às empresas um código de conduta que assegure os direitos da população, nos países concessionários e que compartilhem os benefícios, criando empregos para a mão de obra local e não exportar os produtos colhidos, caso haja fome no país, como no Sudão e na Etiópia?

No Brasil, o cultivo da cana de açúcar para alimentar a indústria de etanol, inicialmente concentrado em São Paulo e Mato Grosso tem levado à expulsão de pequenos

lavradores, incapazes de competir por causa de custos cada vez mais elevados dos insumos e da terra. Em vez de produzir etanol com um esforço de inclusão social e a expansão da agricultura familiar, o aumento da demanda por biocombustível tem atraído a cobiça do capital estrangeiro e dos grandes fazendeiros que procuram adquirir vastas áreas para o cultivo da cana. A tendência do mercado energético, em médio e longo prazo, apesar da crise financeira que varre o mundo, segue na elevação da demanda, o que fatalmente repercutirá na oferta de alimentos. Segundo o Banco Mundial, os preços dos alimentos duplicaram nos últimos três anos, afetando mais de dois bilhões de pessoas, das quais cem milhões estão no limite da fome.

Na segunda metade do século 20, a produção de milho, trigo, arroz e soja triplicaram, o que criou a sensação de oferta ilimitada de alimentos. Mas, a “idade de ouro” deu lugar a uma escassez de alimentos agravada pela crise econômica global. O agribusiness emergiu no momento histórico quando a demanda por alimentos aumentou, devido à entrada de centenas de milhões de novos consumidores nos BRICs, particularmente na Índia e na China. Entretanto, com essa expansão da agricultura chegou-se a consumir $\frac{3}{4}$ da água potável do planeta, tornando este recurso mais caro e disputado.

A complexidade dos problemas de aumento da produção de alimentos exige um planejamento sistêmico que considere os principais fatores que compõem a cadeia de produção, seus insumos e o transporte para o escoamento das safras. O problema central continua sendo a disponibilidade de terras cultiváveis e acessíveis. São poucos os países que dispõem de terras virgens, ainda não ocupadas pela agropecuária. No Brasil, a expansão da fronteira agrícola para criação de gado e plantio de soja, já atingiu regiões consideradas reservas ecológicas, como o cerrado, a caatinga, o agreste e até as florestas amazônicas, todas localizadas a grandes distâncias dos centros de consumo e de portos de exportação. Estima-se que para atender a demanda crescente por etanol, do mercado interno e para exportação, seriam necessários 30.000-40.000 quilômetros quadrados de terras, hoje em parte ocupadas por outros cultivos ou ainda virgens.

Finalmente, posto que quase todos os países envolvidos na venda ou no aluguel de terras são governados por regimes autoritários, de caudilhos, patrimonialistas e corruptos, é lícito admitir que o dinheiro auferido com as transações de terras irá para os bolsos das “elites” e/ou nas suas contas em paraísos fiscais.

Referências

- Abramovay, R. Paradigmas do capitalismo agrário em questão, Editora da Unicamp, Campinas/SP, 1992.
- FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentos e Agricultura, várias publicações, entre elas “The State of Food and Agriculture”, relatórios anuais, desde 1993 até 2007.
- IFPRI – International Food Policy Research Institute, várias publicações, entre as quais, “Food and the financial crisis: implications for agriculture and the poor”, 2009.
- The Economist, 23 a 29 de maio de 2009.