

FATORES DA EXPANSÃO DO COMPLEXO SOJICULTOR NO TERRITÓRIO BRASILEIRO¹

Margarida Cássia Campos²

RESUMO

O presente artigo é fruto das discussões do segundo capítulo da tese de doutorado intitulada: A EMBRAPA/SOJA em Londrina-PR a pesquisa agrícola de um país moderno que analisou a criação da EMBRAPA/Soja em Londrina como parte integrante do projeto nacional desenvolvimentista, idealizado a partir da década de 1930. E tem como objetivo discutir as principais políticas estatais que deram fomento a expansão da soja no Brasil. A expansão da soja no território nacional a partir da década de 1960 teve influência direta da demanda internacional por essa oleaginosa, além de atender a demanda interna, proveniente da crescente urbanização e mudança nos hábitos de alimentação da população brasileira. Assim, as políticas agrícolas após o deslanche do processo de modernização da agricultura (1964) beneficiaram as culturas de caráter comercial direcionada a exportação em particular a soja. Dentre as políticas implementadas pelo Estado que beneficiaram direta e indiretamente a expansão da soja no território nacional destacam: o crédito rural, programa de preços mínimos, incentivo ao plantio de trigo, POLOCENTRO, PRODECER dentre outros.

PALAVRAS-CHAVE: soja, política agrícola, crédito agrícola, programa de preços mínimos, modernização da agricultura

ABSTRACT

This paper is the result of discussions of the second chapter of the thesis entitled: The EMBRAPA/SOJA in Londrina-PR agricultural research of a modern country. This thesis analyzed the implementation of the EMBRAPA/Soja in Londrina, Parana State, Brazil, as part of national development project, designed from the 1930s. And aims to discuss the main state policies that have promoting the expansion of soybean in Brazil. The expansion of soy in the country from the 1960s was directly influenced by

¹ Artigo resultante de parte do segundo capítulo da tese de doutorado intitulada: A EMBRAPA/SOJA em Londrina-PR a pesquisa agrícola de um país moderno.

² mcassiacampos@hotmail.com

international demand for this crop, besides meeting the domestic demand from the growing urbanization and changing eating habits of the Brazilians. Thus, the agricultural policies, after the increase of the modernization of agriculture (1964) benefited the crops for foreign trade, in particular soybeans. In 1964 it was found that development plans had a constant concern in creating a national project for agricultural research, which was implemented in 1973 with the implementation of EMBRAPA. Among the policies implemented by the State, which benefited directly and indirectly the expansion of soy in the country, include: the rural credit, program of minimum prices, incentives to planting wheat, POLOCENTRO, PRODECER and others.

KEYWORDS: soybean, agricultural policy, agricultural credit, program of minimum prices, modernization of agriculture.

Introdução

O deslanche da produção comercial de soja no Brasil ocorre em um período histórico onde a agricultura brasileira já alcançava “status” de modernização técnica e científica; a industrialização do país era um fato, não mais projeto; isto foi fator primordial para o aumento da produção agrícola nacional.

Cabe destacar que a cultura da soja praticamente não passou por um sistema tradicional de produção. Ela recebeu todos os benefícios das políticas estatais e contou com uma conjuntura internacional favorável a sua comercialização; inclui-se ainda o consumo interno dessa oleaginosa que também constitui fator de discussão importante para tal análise.

Com vistas a entender os fatores políticos e econômicos dessa expansão, utilizou-se autores que já discutiram essa temática (HOMEM DE MELLO 1980; BERTRAN, LAURENT e LECLERCQ 1987; SOUZA 1990; GUEDES, ROESSING, MELLO 1994).

Ao utilizar autores com formação diversa que não tem preocupação em analisar um fato a partir da busca de sua compreensão via categorias analíticas como: lugar, paisagem e espaço geográfico. Deve-se ter cuidado em entender como tais políticas foram determinantes para a mudança das formas, funções e estruturas sociais desses lugares e conseqüentemente levaram às transformações socioespaciais dos mesmos.

Alguns fatores em escala mundial tiveram impactos diretos no aumento da produção de soja brasileira.

a) Desde final da década de 1940, início de 1950, houve um efetivo crescimento da produção de carnes no mundo: aves, suínos e bovinos que passaram a utilizar o farelo de soja, como base na produção de ração.

b) O consumo de óleo de soja a partir meados da década de 1940 teve um espantoso aumento: entre os anos de 1947 a 1964. O seu consumo passou de 23% para 61%; e as substâncias graxas registraram 11% de aumento nesse período, a margarina 73% e o aumento do uso do óleo de soja na composição das margarinas passou de 35% para 76%. (BERTRAN, LAURENT e LECLERCQ, 1987).

c) Redução no início dos anos 1970 da produção mundial de farinha de peixe, utilizada na composição de rações para animais. O farelo de soja surgiu como importante substituto na composição de rações, a preços competitivos, tanto em relação à farinha de peixe como em relação aos farelos substitutos.

d) Crescimento da economia internacional no início dos anos 1970. Durante esse período houve aumento significativo nos preços de *commodities*, principalmente após 1970.

e) O aumento do preço do petróleo em 1973, depois em 1979, países que dependiam da importação de petróleo e eram grandes produtores de *commodities* como é o caso do Brasil tiveram que aumentar as exportações.

Os fatores de expansão da soja no mercado mundial, de certa maneira influenciaram o aumento da produção no território brasileiro, com vistas à exportação. Entretanto, houve outros que são peculiares a nossa conjuntura econômica. Dentre os fatores políticos e econômicos de expansão da soja no Brasil, destaca-se alguns como segue no quadro abaixo.

Quadro1- Fatores da expansão da soja no Brasil

Ano (a partir de)	Fatores
1930	As políticas macroeconômicas do governo a partir de 1930 em favor da indústria doméstica de insumos, máquinas, equipamentos agrícolas, de um lado, e o setor de processamento de soja do outro. Em relação ao primeiro setor as políticas do governo propiciaram sua instalação e crescimento, via algumas medidas de caráter protecionista: tarifas de importação, contingencionamento das importações de fertilizantes, crédito a juros praticamente negativos e política tributária favorável.
1940	Adaptação no Sul do Brasil das cultivares oriundas da Região Centro-Sul dos Estados Unidos;
1950	O desenvolvimento de nova etapa da industrialização que propiciou a instalação de um importante parque industrial, bem como o crescimento na utilização doméstica dos seus produtos. E a agricultura, via substituição de importações, era beneficiada com geração de novas tecnologias;
1950	A expansão e a melhoria da rede de transporte e de armazenamento beneficiaram os produtos de mercado interno, e também os de exportação, inclusive a soja.
1960	Em relação a comercialização os agricultores que cultivavam o trigo já tinha à sua disposição a estrutura cooperativa, o que facilitou o atendimento dos produtores de soja; principalmente no Sul do Brasil
1960	Efetivo crescimento da avicultura no Brasil.
1960	O aumento da demanda de óleos vegetais comestíveis com crescimento da urbanização, o que provocou uma substituição da gordura animal, mais utilizada pela população rural, pelo óleo de soja.
1962	Pagamento pelo governo aos produtores de café na erradicação de suas plantações, tendo em vista a excessiva produção desse produto. Grande parte dos produtores substituiu o café pelo plantio da soja.
1965	O Sistema Nacional de Crédito Rural instituído a partir de 1965 contribui para o

	aumento da área cultivada de soja, possibilitando a compra de máquinas e equipamentos necessários ao seu cultivo;
1965	A política de preços mínimos agia como forma de controle dos preços dos alimentos básicos, quando o governo fazia a colocação extemporânea dos produtos básicos para a venda externa, contribuía de forma indireta para favorecer a rentabilidade da soja em relação aqueles produtos.
1968	A alteração da política cambial, através de “minidesvalorização” a partir de 1968, influenciou as exportações de soja, reduzindo o risco envolvido na remuneração real obtida pelos exportadores.
1970	A comercialização da soja brasileira ocorria justamente na entressafra da norte-americana este fato acarretou condições favoráveis no mercado interno, além de possuir um maior teor de óleo e de proteína no grão que a norte-americana, isso beneficiou o Brasil no mercado internacional.
1970	Forte expansão da agroindústria pós 1970 via aumento progressivo da capacidade de esmagamento da soja. A capacidade de processamento aumentou de 1,5 milhões de toneladas em 1970, para 21 milhões de toneladas em 1980.
1972	Apoio da pesquisa e da assistência técnica. A primeira através da criação de cultivares adaptadas as diferentes regiões climáticas do país, correção de solo e tecnologias mecânicas e físico-químicas; possibilitando aumento da produtividade.
1975	O Polocentro e o Prodecer criados para estimular o rápido desenvolvimento e modernização da agricultura do Centro-Oeste e de algumas áreas dos estados do Nordeste.

Fonte: Coelho (2001), Warnken (1999), Graziano da Silva (1998), Guedes, Roessing, Mello (1994), Delgado (1985) e Sorj (1980).

Dentre os fatores mais importantes, dar-se-á no decorrer do texto, mais detalhes de sua influencia direta ou indireta na expansão da soja em vários lugares das mais diversas regiões do Brasil, onde cultivo de soja teve êxito nos últimos anos.

Crédito agrícola e o seu papel na expansão da soja

A lei federal, n. 4.829, criou o Sistema Nacional de Crédito Rural³, cujos objetivos eram: a)- estimular os incrementos dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos

³Segundo Warnken (1999, p.21) antes de 1965 o Banco do Brasil era o principal agente financiador do crédito rural oficial. A partir do SNCR os formuladores das políticas agrícolas tentaram diversificar as fontes de crédito. Entre as entidades envolvidas estavam o Banco Central, o Banco do Brasil, quatro bancos federais, 33 bancos estaduais e 56 privados.

agropecuários, b)- favorecer o custeios oportuno da comercialização de produtos agropecuários; c)- fortalecer economicamente os pequenos produtores rurais; d)- incentivar o uso de métodos de produção racionais visando o aumento da produtividade e da melhoria das condições de vida das populações rurais. (GRAZIANO DA SILVA, 1998, p. 45).

O governo para continuar com esse programa passou a emitir papel moeda o que de certa forma alimentava mais a inflação. Outro problema apontado por diversos autores, é que muitos tomadores de crédito não o utilizaram para financiar a produção agrícola. Ao colocar os juros do SNCR abaixo da inflação, facilitava o desvio desses investimentos para atividades não agrícolas. Somente em 1984, as taxas de juros foram fixadas acima da inflação devido pressões do Fundo Monetário Internacional que obrigou o Brasil a diminuir seu déficit público.

Só para ter uma noção do montante ofertado a agricultura nas três modalidades de crédito⁴, na safra 1979/80, foram US\$ 20,4 bilhões para custear 52,9 milhões de toneladas (WARNKEN, 2001), a titulo de comparação, destaca-se que a safra de 2008/09 para financiar 142 milhões de toneladas, o governo emprestou cerca de R\$ 80 bilhões (MAPA, 2009). Se considerar a cotação do dólar a R\$ 2,00, para um aumento de 90 milhões de toneladas, isto é, quase três vezes mais da produção da safra de 1979/80. Se fosse continuar com os mesmos valores de financiamento deveria oferecer três vezes mais. Estes números deixam claro que realmente nesse período o governo brasileiro

⁴Cabe destacar também que o Sistema Nacional de Crédito Rural teve três componentes: o credito de custeios, o crédito de investimento e o crédito de comercialização.

realizou fartos empréstimos aos produtores rurais para que estes pudessem aumentar a produção agrícola, com vistas a exportação e diversificação dos produtos alimentares para o mercado interno. É bem nesse período que a produção de soja dá um enorme “salto”, principalmente nas regiões de expansão da fronteira agrícola, no Brasil Central, comprovando que o crédito foi poderoso fator para expansão dessa cultura.

No entanto, cabe ressaltar que devido o formato administrativo e operacional dos empréstimos, o objetivo não foi cumprido, sendo que poucos pequenos produtores tiveram acesso ao crédito e uma das consequências foi a modernização de apenas uma das parcelas dos produtos, favorecendo uma maior concentração de renda no meio rural e a acentuação das disparidades regionais.

Segundo Warnken e Fogarty (1994), durante os anos de 1970 o volume de crédito de custeio direcionado a cultura da soja ultrapassou um bilhão de dólares. E em 1988 este índice foi para quase 1,8 bilhões de dólares.

Durante a expansão da soja na década de 1970, os produtores receberam uma linha especial de crédito a juros zero para a compra de fertilizantes. Em 1981, foi abolido este programa para os produtos agrícolas, exceto para soja. E ainda em 1981, as taxas de juros nominais foram de 33% para os produtores de soja e 45% para outros produtores. E em 1983 a taxa de juros para a soja foi fixada em 15 pontos abaixo dos demais produtos. (WARNKEN, 1999, p.25). Em relação ao volume de recursos financeiros destinados ao crédito de custeio e o setor da soja, Warnken (1999) pontua que:

A soja recebeu uma porção grande do crédito de custeio concedido entre 1970 e 1990. No começo do período, os produtores de soja receberam apenas 2,5% do volume total, mas nove anos mais tarde a participação subiu para 23%. Durante os anos 80 essa parcela flutuou entre 15 e 35% do total do crédito concedido. (WARNKEN, 1999, p.23)

O mesmo autor ainda ressalta que do total de subsídios destinados a safra entre 1970 e 1980, a soja recebeu US\$ 28 bilhões ou 17% do total estimado de US\$ 166 bilhões em créditos oficiais destinados à safra agrícola.

Diante de tais números observa-se que a soja teve tratamento especial pelos formuladores das políticas agrícolas. As regiões de fronteira agrícola foram as mais beneficiadas enquanto a área média anual por hectares financiada no Centro-Oeste era de US\$ 100 e na região tradicional US\$ 80. De 1970-90 no Centro-Oeste a média do valor de crédito chegou a 40% do volume de produção. No Sul essa relação foi de 30%.

Graziano da Silva (1998, p.51) destaca a importância do crédito agrícola subsidiado, o autor ressalta que essa política permitiu reunificar os interesses das classes dominantes em torno da estratégia de modernização conservadora da agropecuária brasileira, sem dúvida o SNCR foi o “carro chefe” da política de modernização conservadora até o final da década de 1970, já que o juro subsidiado preponderou até esse período, beneficiando basicamente as maiores propriedades e culturas mais tecnificadas.

Pode-se concluir que o programa de crédito afetou significativamente o desenvolvimento da capacidade nacional de produção, por meio do estímulo de abertura de novas áreas e beneficiou principalmente os produtores de soja.

Cabe destacar que a partir da década de 1990 o crédito oficial ao produtor teve uma queda em especial no Sul e Centro-Oeste, esse panorama prosseguiu até início do ano 2000 como aponta Medeiros:

Embora o crédito rural em trajetória descendente a partir de 1988, sofre redução brusca de 1990 a 1993, tendo recuperação no ano de 1994, mas no ano seguinte tornando a cair acentuadamente até 1997. De 1998 a 2001 situa-se nos mesmos níveis do período 1990-93, tendo fraca recuperação em 2002. Somente a partir de 2003 o crédito rural inicia crescimento significativo, retornando em 2004-05 próximo aos níveis da década de 1980. (MEDEIROS, 2009, p.115)

Logo, os produtores de soja e de outras culturas perderam grande parte dos subsídios oficiais para custear a produção. Assim eles tiveram que encontrar outros mecanismos de financiamento de suas lavouras. Sobre esse novo panorama na agricultura brasileira pós década de 1990, Medeiros (2009) menciona que o papel das *tradings*⁵ amplia-se tanto no aspecto comercial, financeiro e produtivo, através do financiamento da produção dos pequenos produtores do interior do Paraná e dos grandes do norte de Mato Grosso.

[...] Esses recursos passam a circular inicialmente na forma de vendas antecipadas, o que ficou conhecido como contratos de “soja verde”. Em muitas regiões brasileiras essa prática era comum há tempos, em especial entre pequenos produtores com dificuldade de acesso ao crédito oficial. As compras antecipadas eram (e continuam a ser, em muitas regiões) realizadas por empresas de vendas de insumos e por cerealistas. [...] (MEDEIROS, 2009, p. 103)

Em 2000 os investimentos do governo federal nos programas de financiamento da agricultura ganha uma nova etapa a partir do advento do

⁵ *Trading* é um grande grupo empresarial de importação e exportação. No caso do setor agropecuário como exemplo é importante destacar como grandes *tradings*: Cargill, Bunge, Souza Cruz, Perdigão e outras.

Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) e do Finame (Financiamentos para aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional), ambos ligados ao BNDES; além de uma oferta mais significativa de crédito rural para custeio e comercialização após 2003, esses programas diminuíram a venda do produto antecipada pelo produtor nos mercados futuros, com isso o produtor ganha, porque ao vender sua produção antecipada ele perde cerca de 20 a 30%. No Sul do Brasil um dos fatores preponderantes da expansão da cultura de soja foi a utilização da rotação com o trigo, ou seja, no chamado binômio trigo/soja.

O programa de incentivo ao plantio de trigo e a expansão da soja no sul do Brasil

Atualmente a produção de trigo extrapolou os estados tradicionais de produção. De acordo com os dados da CONAB (2009) a região do cerrado será responsável por 6% da colheita nacional tritícola (na safra de 2008/09), estimada em 170,6 mil toneladas com área cultivada de 66 mil hectares.

Essa produção mesmo sendo pequena visto que a região tradicional ainda é responsável por 90% do total da área plantada, já é um indício da incorporação dessa cultura no Brasil Central, fato tido como impossível há décadas atrás. Graças aos avanços crescentes em pesquisa, em especial da EMBRAPA/trigo, sem desconsiderar outros institutos de pesquisa, universidades e empresas de iniciativa privada que desenvolvem tecnologias

para o cultivo de trigo no cerrado desde a década de 1970⁶. Os obstáculos naturais que definem o plantio ou não de uma cultura em uma determinada região, podem ser vencidos, via produção de ciência e tecnologia.

Atualmente a soja já está consolidada no Brasil Central, aparecendo como uma cultura que impulsiona o cultivo do trigo na referida região. O trigo utiliza da mesma infraestrutura da soja, altamente moderna (maquinários, insumos, crédito, etc). Nas décadas de 1960 e 1970 ocorreu o contrário na região Sul do Brasil. O trigo recebeu grande volume de subsídio, pois foi classificado como produto chave em relação à segurança alimentar. O Estado tinha como objetivo aumentar a produção do trigo internamente, e reduzir as importações. Atualmente o Brasil ainda não é autossuficiente na produção do trigo, tendo em vista a safra 2008/09 a colheita foi de 5,4 milhões de toneladas, e o consumo do Brasil gira em torno de 10 mil toneladas por ano (CONAB, 2009).

De acordo com Warnken (1999) em 1962, o governo brasileiro iniciou um programa agressivo de busca de autossuficiência em trigo. Entre os programas de incentivo à produção, figurou o estabelecimento de preços mínimos em níveis mais altos do que outros produtos muitas vezes oscilou em o dobro dos preços mundiais e também o governo ofereceu fartos volumes de créditos agrícolas tanto aos produtores como as cooperativas.

⁶ Delgado (1985, p.109) faz menção das experiências de desenvolvimento de cultivares de trigo apropriadas as condições edafoclimaticas do cerrado realizada pela EMBRAPA, durante a implementação do POLOCENTRO.

Esse produto representava, na década de 1970, umas das maiores cargas na balança comercial, sendo considerado um produto “chave” em termos de segurança alimentar e o governo procurou economizar divisas, substituindo a importação por trigo produzido internamente. Na verdade, isso fazia parte de uma política econômica brasileira em substituir as importações por produtos genuinamente nacionais. Este fato não se deu somente com os produtos industriais, como discutiu-se anteriormente. O trigo foi o único produto agrícola tratado dentro do conceito de substituição de importações e recebeu elevado grau de incentivos “[...] passou de 580 mil toneladas em 1965 para 2,70 milhões de toneladas em 1980 (365% de acréscimo.” (COELHO, 2001, p.31)

Delgado (1985) também congrega da idéia de que o trigo e os seus derivados receberam uma política diferenciada de apoio a sua produção, em especial durante a década de 1970 (período de grande crescimento do plantio de soja na região tradicional).

De forma indireta o cultivo de trigo beneficiou também a soja, que se transformou em uns dos principais produtos de exportação do país, e conseqüentemente impulsionou a agroindústria de insumos e maquinários agrícolas que estavam se implantando no Brasil naquele período. As grandes empresas de transformação e comercialização tanto da soja quanto do trigo também foram beneficiadas com essas políticas.

Na maioria das vezes os agricultores não precisavam aplicar fertilizantes adicionais para a soja, porque era possível aproveitar a fertilização

residual da produção do trigo. A soja como uma leguminosa fornecia nitrogênio para o trigo, além de utilizarem em conjunto às mesmas instituições de mercado e a infraestrutura. Bem mais da metade da terra usada com o trigo era semeada com a soja, no meio dos anos sessenta e no início dos anos setenta.

A partir de meados da década de 1970 os preços do trigo tornaram-se menos atraentes e com os rendimentos mais baixos, os produtores dessa cultura no Sul do Brasil, começaram a abandoná-la, concentrando seus esforços de produção na soja, que estava com os preços em alta no mercado mundial, por uma série de fatores. Assim, o efeito primeiro de longo prazo do programa de promoção de trigo foi ampliar a produção da soja.

Vários pesquisadores são unânimes em afirmar que o programa de subsidio ao trigo foi uma alavanca, que direcionou o desenvolvimento da soja no território brasileiro. Destacando que a soja surgiu como opção no sistema de rotação de culturas, ou seja, o trigo como cultura de inverno e a soja de verão. E a expansão da soja em rotação com o trigo ocorreu principalmente nos Estados do Rio Grande do Sul e algumas regiões do Paraná, geralmente em região de colonização recente ou de imigrantes europeus. Estados onde predominou a pequena propriedade, portanto a maior parte de produção foi realizada por pequenos, utilizando-se pouco trabalho assalariado e com a produção sendo comercializada principalmente via cooperativas (SORJ, 1980, p.53).

Sorj (1980, p.55) continua pontuando que as cooperativas funcionam como intermediária entre o Estado, a agroindústria e os produtores; ao

racionalizar o uso de crédito, da infraestrutura e da comercialização da produção, produzem sementes selecionadas, repassam o crédito oficial, dão assistência técnica e concentram a comercialização de insumos e artigos de consumo, além de transformarem parte da produção. No Rio Grande do Sul elas comercializavam 80% da soja e a totalidade do trigo no início da década de 1980. Portanto, as cooperativas agropecuárias principalmente no Sul do Brasil foram agentes ativos no processo de modernização da agricultura, através da viabilização e da organização da produção, apoiada institucionalmente pelo Estado.

A erradicação da cafeicultura e a expansão da soja no norte do Paraná

No norte do Paraná a expansão da cultura da soja teve influencia direta do Programa de Erradicação dos Cafezais, após o incentivo as pastagens; em 1968, passou a estimular a modernização da agricultura na escala regional, pois juntamente com o plantio de soja/trigo aconteceram também mudanças na base técnica da produção com a introdução de agroquímicos e máquinas nessa região.

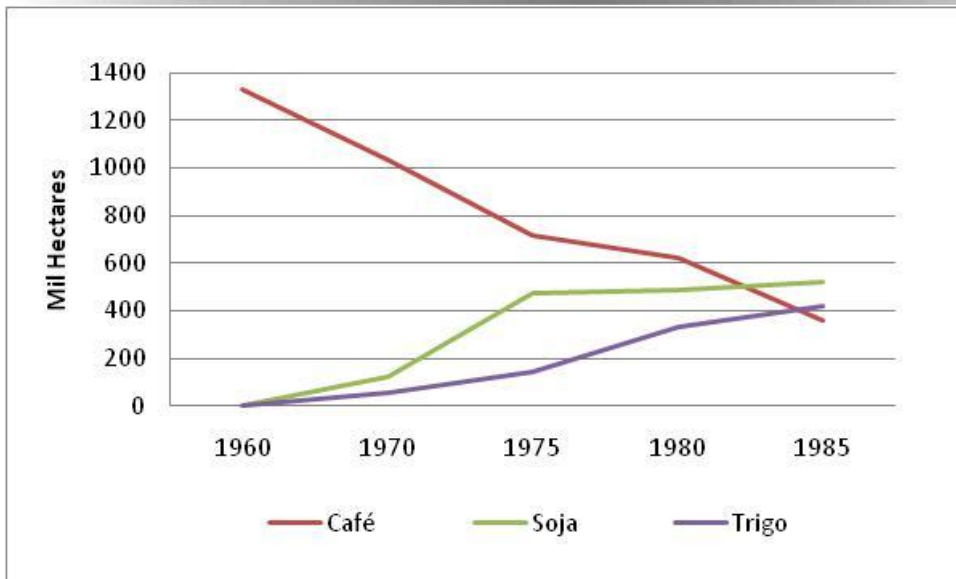


Gráfico 1- Evolução do plantio de soja, trigo e café no norte do Paraná entre os anos de 1960 a 1985/ em ha

Fonte: Moro (1991, 64)

No gráfico 1, observa-se que o norte do Paraná de 1960 a 1985 teve uma redução da área de cafezais na ordem de 72,95%, já em contrapartida houve um efetivo crescimento da soja e do trigo, respectivamente de 281,58% e 4.1469,58%. A substituição do café pelo binômio soja/trigo na área em foco foi fator primordial que conduziu também transformações na forma de produção, ou seja, provocou a modernização da agricultura nessa região.

Outro fator que contribuiu para o rápido avanço da soja no norte do Paraná foi à presença de certa infraestrutura de beneficiamento do grão. Moro (1991, p.142) coloca que havia no norte do Paraná, antes da década de 1960 várias indústrias que fabricavam óleo comestível, via esmagamento de amendoim e do caroço de algodão. A partir do momento que a cultura do

amendoim entrou em declínio, na década de 1950, gradativamente passaram a esmagar o grão da soja⁷.

Programa de garantia de preços mínimos, POLOCENTRO e PRODECER e a expansão da soja no Brasil Central

Outro fator importante para a expansão da soja no território nacional foi a política de garantia de preço mínimo, o POLOCENTRO e o PRODECER que incentivaram de modo específico o plantio de soja no Centro-Oeste.

Segundo Coelho (2001, p.25) a política de garantia do preço mínimo foi criada em 1943, com o objetivo de fornecer suporte de preços, isto é, eliminar os riscos desses para a agricultura, através da fixação anual, antes do plantio, de preços mínimos de garantia para vigorarem após a colheita. A finalidade dessa política era a fixação desses preços antecipados, logo que eles serviriam como parâmetro de orientação aos produtores na alocação de recursos, principalmente em relação ao tipo de produtos e as quantidades a serem produzidas.

Em 1965 ele sofreu algumas alterações, a partir da criação do Empréstimo do Governo Federal (EGF) Aquisições do Governo Federal (AGF). A expansão da cultura da soja beneficiou-se tanto do AGF, quanto do EGF, e isso ocorreu principalmente nas áreas de fronteira agrícola.

⁷O incentivo a substituição da cafeicultura por *commodities*, ocorreu, no início do chamado “milagre econômico”, pois a dinamização da agricultura estava subordinada aos interesses macroeconômicos da economia.

O EGF foi o principal instrumento de financiamento da comercialização, representando 90% do total dessa modalidade, constituía de um crédito destinado não somente aos produtores, mas também a cooperativas, beneficiadores e processadores de produtos agrícolas. Ele provê empréstimos em curto prazo para armazenamento e processamento do produto.

Esse programa tinha dois objetivos um de natureza microeconômica para aumentar a barganha dos produtores no momento da comercialização, por meio de estocagem na época da colheita e conseqüentemente reduzir as flutuações sazonais e outra macroeconômica de controlar as flutuações sazonais nos preços, e assim melhorar a alocação de recursos na agricultura. Por conseguinte, esse programa foi largamente utilizado pelos produtores a partir de 1965. No período de 1966/75, perto de 43 bilhões de dólares foram investidos em EGF (COELHO, 2001, p.25)

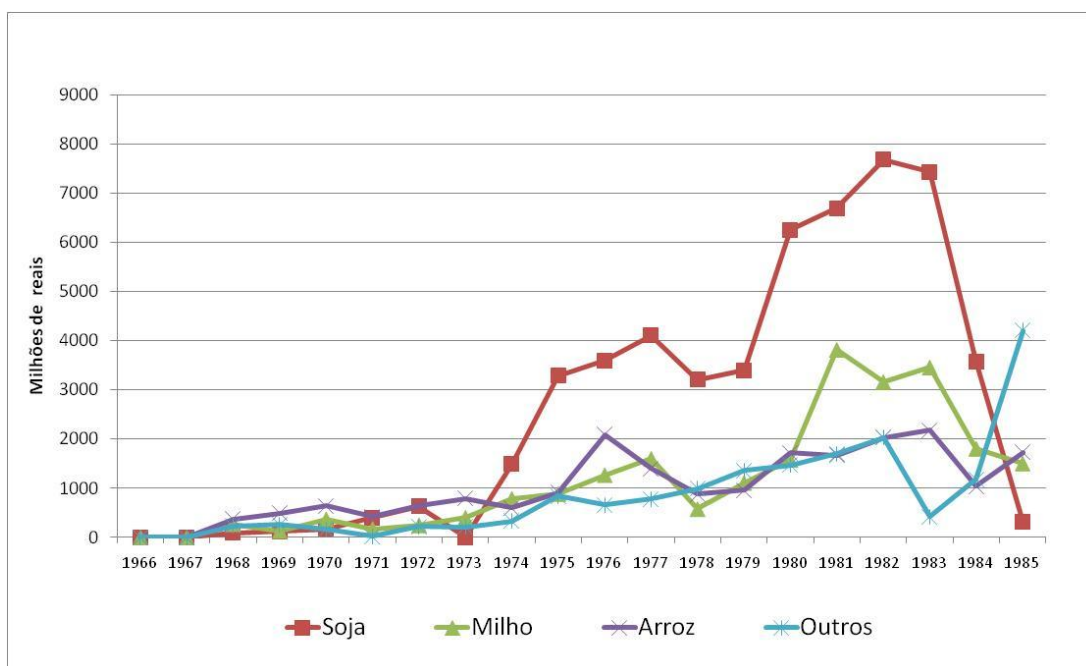


Gráfico 2: Empréstimos do Governo Federal concedidos por produto (1966/1985)

Fonte: Coelho (2001, p.26)

Em relação ao gráfico 2, é possível verificar que do total EGF destinado aos produtos agrícolas, a soja ficou com 46, 21% de 1966 a 1985. Os incentivos ocorreram em especial a partir de 1971 como pode-se observar no gráfico 2. Analisando esses dados confirma-se os privilégios dados a essa cultura nas políticas de governo. O arroz durante os anos de 1970 a 1979 recebeu US\$ 9.356,8 bilhões, isso equivale a 21,80%, ou seja, quase um quarto de todo montante ofertado para safra agrícola dessa década.

É importante destacar o programa de preços mínimos tanto o EGF e o AGF na cultura de arroz na região Centro-Oeste que de forma indireta beneficiou a expansão da cultura da soja nessa região. O arroz era um produto privilegiado na política oficial com grandes aquisições desse produto por parte do governo e houve estímulo a sua produção entre as décadas de 1970 a 1990. Em 1974 e 1981, como demonstra o gráfico 2 parte considerável do EGF foi direcionado ao arroz⁸, e o cerrado a região mais beneficiada por ser a maior produtora do referido produto na década de 1970, recebeu uma gama de recursos importantes nesse período. Mas, como isso beneficiava a soja?

Para a cultura da soja em especial o Programa de Preços Mínimos, o AGF, teve maior atuação na região de fronteira agrícola, porque os preços mínimos eram fixados de maneira uniforme para todo país. Warnken (1999,

⁸O arroz sequeiro geralmente era tradicionalmente a primeira cultura plantada em terra do cerrado, após a derrubada da mata. Entre 1970 e 1980 o valor das aquisições governamentais de arroz totalizou 43% de todas as aquisições do governo federal no AGF. Assim como a abertura das áreas do cerrado através do arroz, isto significou no futuro um custo de investimento reduzido quando implantou a soja.

p.20) baseados em dados da CONAB e MAPA coloca que em 1985, que 80% da AGF foram utilizados com a compra desse produto na região dos cerrados.

O objetivo do governo em manter o preço uniforme era de justamente estimular a produção em regiões de expansão da fronteira agrícola. Warnken (1999, p. 21) pontua em análises realizadas durante o período de 1979/80 até 1987/88, que o preço mínimo garantiu aos produtores uma margem de remuneração de mais de 60% acima dos custos variáveis.

Nas regiões de produção tradicional, no Centro Sul, os programas de preços mínimos não tiveram grandes impactos, em especial o AGF, pois o preço garantido era sempre abaixo do mercado.

Analisando os dados o AGF também não foi muito significativo em termos de montante de aquisição no Centro-Oeste “O maior volume em número absoluto e também proporcionalmente ocorreu em 1985, quando 2,1 milhões de toneladas ou 11,5% da produção total, foram compradas” (WARNKEN, 1999, p.21).

Todavia a importância desse programa vai além dos dados estatísticos, já que reduzia o risco da queda dos preços. Esse fator também atuou nas regiões tradicionais. Mas sem dúvida na região do cerrado a AGF teve importância para a expansão da soja.

Portanto, cabe ressaltar que os subsídios concedidos pelo governo para a cultura da soja da década de 1970 até meados da década posterior objetivou alavancar essa cultura no território brasileiro e conseqüentemente

gerar divisas para o país (equilibrar a balança comercial), visto que essa política ocorreu após a primeira crise do petróleo em 1973.

A partir da década de 1990 houve um desmonte dos programas estatais de subsídios destinados a agricultura brasileira: o Programa de Preços Mínimos foi abandonado juntamente com uma forte diminuição do Sistema Nacional de Crédito Rural. O produtor se viu obrigado a procurar alternativas para conseguir recursos e financiar os insumos para o plantio. Nesse ínterim, ele recorre às vendas futuras e outros mecanismos provocando uma ampliação do poder e influência das *tradings* no processo produtivo da agricultura brasileira.

Em relação a compra antecipada, Medeiros (2009, p. 105) pontua que a partir de 1994 apareceu um novo mecanismo para deixar esse processo mais “sofisticado” a criação da Cédula do Produto Rural (CPR) que pode ser comercializada na bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F). Esse instrumento fortaleceu o papel dos CAIS e das *tradings*, junto ao produtor rural. Assim a indústria compra soja antecipada do produtor para garantir a matéria-prima e o produtor vende para garantir o custeio da safra. Porém, o produtor perde, pois há um desconto no valor da venda antecipada e os grupos que compram obtêm uma fonte adicional de lucro. Mas, se houver uma queda do preço no mercado internacional o produtor pode ganhar com a venda antecipada.

Sobre a formação de preços da soja no mercado internacional, Medeiros (2009) aponta que a oferta e a demanda do produto tem pouca influência atualmente. Este é definido nas grandes bolsas de valores como a de

Chicago através da especulação dos preços para os próximos meses e anos. Outrossim, existe uma lógica de especulação, baseado em apostas. Esses fatores são determinantes para a formação do preço das *commodities* em todo mundo. E como esse novo panorama o produtor precisa ser cada vez mais subsidiado pelo Estado para que ele possa fornecer os produtos agroalimentares sem a preocupação de como será a reação dos preços diariamente na bolsa de valores e sem ficar a mercê de um mercado especulativo.

É importante dar destaque também em outro fator de expansão da soja no território nacional: as políticas agrícolas realizadas pelo Estado⁹ com objetivo de organizar e direcionar o planejamento do espaço rural. Os pólos de desenvolvimento rural integrado, implementado via II PND é um exemplo desse tipo de política, incentivado pelo Banco Mundial e outras agências internacionais de financiamento. Dentre eles: o POLONORDESTE, POLOCENTRO, POLOAMAZÔNIA E POLONOROESTE.

Esse tipo de política visava o aumento da exportação de produtos agrícolas. Por isso, a cultura que obteve mais incentivo e conseqüentemente êxito foi à soja. Miyasaka e Medina (1981), Warnken (1999) e Coelho (2001) são unânimes em dizer que a cultura da soja foi a mais beneficiada com essas políticas.

⁹Assim que iniciou a abertura de terras no centro-oeste na década de 1970, Delgado (1985) pontua que esta serviu a priori para criar um mercado especulativo de terras, e não com o objetivo produtivo já que o preço da terra das regiões de produção agrícola tradicional, em especial do sul estava muito alto.

O POLOCENTRO foi um programa criado pelo governo federal em 1975, com o objetivo de estimular o desenvolvimento e a modernização da agricultura no cerrado, principalmente as regiões centrais de Minas Gerais e Goiás com propósito de aproveitar economicamente essas áreas, superando as limitações dos seus solos mediante intensa mecanização e alta densidade de aplicação de fertilizantes fosfatados e corretivos de P.H. (DELGADO, 1985, p. 109). O autor ainda declara que esse programa demarca basicamente, pela atribuição de linhas especiais de crédito para a grande empresa rural e pela concentração de esforços de pesquisa e assistência técnica no desenvolvimento de variedades de cultivo ecologicamente apropriadas à região.

Warnken (1999) e Coelho (2001) destacam que havia um programa especial de crédito de investimento ofertados por períodos de 12 anos com seis anos de carência e taxas de juros fixas, que variavam em 14% ao ano. Os empréstimos poderiam cobrir de 75% a 100% do custo total de investimentos. Cerca de 630 milhões de dólares foram utilizados apenas em um programa especial de crédito (SNRC) a maior parte desse montante foi para os grandes produtores cerca de 90% foi para as propriedades com mais de 200 ha e daquela quantia quase a metade foi para propriedades com mais de 2.000 ha.

Assim os incentivos oferecidos aos produtores das regiões abrangidas pelo POLOCENTRO¹⁰ era um presente, ou seja, eles poderiam produzir sendo

¹⁰A princípio o programa iria destinar uma quantidade maior de recursos para as culturas, porém as pastagens ficaram com mais de 60% e as lavouras com 40%, sendo a soja, e o arroz

substancialmente protegido da situação adversa da economia naquele período. Esse panorama reflete os objetivos do II PND, que era de fomentar a produção com vistas a gerar divisas e assim continuar o desenvolvimento econômico em “marcha forçada” sem reduzir as importações de petróleo já que este passou a custar muito caro, devido o aumento do preço dessa energia após a primeira crise em 1973.

Além da soja, sendo a cultura de longe mais incentivada e conseqüentemente de maior êxito na produção, o arroz também obteve altos índices de benefícios, este foi o produto com já salientou anteriormente que cedeu área ao plantio de soja no Centro-Oeste. Segundo Coelho (2001) as pastagens ficaram com mais de 60% da área total do programa sendo uma contradição com o projeto inicial que almejava deixar mais da metade da área para as lavouras.

Mesmo o programa não atingindo todos os objetivos iniciais como destaca Warnken (1999), foi importante para demonstrar que a produção agrícola no cerrado era tecnicamente viável despertando o desenvolvimento da agricultura capitalista na região com culturas direcionadas a exportação.

Outro programa importante para o fomento da soja na região do cerrado foi o PRODECER¹¹ (Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado) um misto de cooperação pública privada criada

as mais cultivadas. “Dentro da área do projeto, a área da soja passou de 82.000 ha em 1975 para 520.000 ha em 1980 [...]” (WARNKEN, 1999, p.30).

¹¹O PRODECER foi dividido em três programas, as áreas de abrangência foram oeste e noroeste de Minas, oeste da Bahia, no sul do Maranhão e em partes do Tocantins, Mato Grosso e Goiás. O crédito para o PRODECER eram atraentes, porém não possuíam a magnitude do POLOCENTRO (WARNKEN, 1999)

pela Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) com a participação de várias entidades brasileiras.

Após 1968 os preços das *commodities* agrícolas tiveram um relativo aumento no mercado internacional por uma questão de redução de risco, o governo japonês procurava diversificar suas fontes de suprimento de alimentos (concentrados nos Estados Unidos), portanto, no final da década de 1970 resolvera investir em programas de produção de alimentos especialmente nos países subdesenvolvidos (de 1980 a 1993).

Esses dois programas facilitam a migração de muitos agricultores para a região do cerrado, em especial os provenientes do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina que já possuíam muita experiência com o cultivo da soja. Cabe ainda destacar que a racionalidade capitalista dos produtores mercantis que ocuparam o Centro-Oeste somaram-se as técnicas modernas e o uso da ciência agrícola e transformaram o cerrado em uma região altamente produtiva.

O explosivo crescimento da produção começou a aparecer na década de 1980, sendo o responsável por 2% da produção nacional, em 1980 esse percentual passou para 15%; em 1990 já era superior a 40% e na safra 2002/03 superou a Região Sul com uma produção de 60% do total de grãos de soja produzidos no Brasil (D´AGNOLL, 2008).

Ainda no tocante a área de expansão, torna-se pertinente destacar também o Fundo de Preços Uniforme de Frete (FUP), que vigorou de 1978 a 1995. O Brasil manteve uma política uniforme em relação ao preço dos

derivados do petróleo. O programa favoreceu principalmente o escoamento da produção de regiões localizadas longe dos portos, isto é, áreas produtoras do cerrado. Além disso, agricultura altamente mecanizada, dependente do óleo diesel, para as operações de produção e no transporte de insumos e da produção.

Enquanto o PGPM (Programa de Garantia de Preços Mínimos) garantiu um mercado para produção, o Sistema de Preços Uniformes de Combustíveis estimulou o avanço da fronteira agrícola, com a redução dos custos de transportes, porque as refinarias de petróleo estão localizadas ao longo do litoral ou poucos quilômetros a partir dele, bem distante das áreas produtoras do cerrado.

Essa política era autofinanciada pela cobrança de uma taxa, incluída no preço do combustível no varejo. Assim, ela constituía numa transferência de renda dos consumidores localizados perto de refinarias para aqueles que encontrava-se distante delas. E ao reduzir os custos privados de transporte aumenta o preço dos produtos e estimula a expectativa de lucros dos produtores da fronteira.

Portanto, o objetivo principal desse programa foi à redução dos preços dos derivados do petróleo para estimular a abertura e a exploração do cerrado. A soja mais uma vez foi a grande beneficiada, sendo a cultura mais plantada nessa região desde a década de 1970.

A produção da soja foi considerada pelo governo como um produto estratégico, sendo protegido, subsidiado e estimulado. Alguns bilhões de

dólares foram transferidos do tesouro nacional para este setor. Essas decisões estatais tinham como objetivo o crescimento da produção da soja para atingir as metas de uma política econômica agressiva que desejava para o país, o desenvolvimento, via industrialização, a qualquer preço.

Considerações Finais

O texto demonstrou que o setor da soja desde meados da década de 1960 mereceu atenção especial por parte dos formuladores da política econômica direcionada para o fomento da agricultura de exportação.

Entre as diversas formas de transferência de recursos financeiros estatal para o setor sojicultor é importante destacar o crédito agrícola, políticas de garantia de preço mínimo, programa de subsídio do trigo as políticas de erradicação do café incentivo da pesquisa agrícola, os programas de ocupação do cerrado, preço uniforme do frete, entre outras. Todos esses fatores explicam as razões pelas quais a soja é de longe a cultura mais importante em termos da produção no território brasileiro, ocupando parcela considerável na produção total de grãos no país.

Referências Bibliográficas

BERTRAND, J. LAURENT, C. LECLERCQ, V. **O mundo da soja**. São Paulo: Hucitec, 1987.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, ano x, n. 03, p.03-56, jul/ago/set. 2001.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Produção brasileira de trigo. Disponível em: www.conab.gov.br. Acesso em 23/07/2009

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP, 1985

DALL' AGNOL A. **Soja: o fenômeno brasileiro**. Londrina: EMBRAPA, 2008.

GRAZIANO da SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998.

GUEDES, L. C. A. ROESSING, A. C., MELLO, H. C. Perspectiva da expansão da cultura da soja na região dos cerrados diante do crescimento da demanda mundial do grão. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL**, 32., 1994, Brasília. Anais... Brasília: SOBER, 1994,

HOMEM DE MELLO. F. B. A agricultura nos anos 80: perspectiva e conflitos entre objetivos de política. **Revista Estudos Econômicos**, São Paulo, v.10, n.2, p. 57-101, maio/agosto, 1980

MAPA. Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: 15/05/2009

MEDEIROS, M. **A geografia econômica do setor agroalimentar brasileiro: investimentos, recursos ociosos e dinâmica cíclica (1990-2007)**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 2009.

MIYASAKA, S. MEDINA, J. C. **A soja no Brasil**. Campinas: ITAL, 1981

MORO, D. A **Substituição de culturas, modernização agrícola e organização do espaço rural, no Norte do Paraná**. 1991. Tese (Doutorado em Geografia)- Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 1991.

SORJ, B. **Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

SOUZA, I. S. F. Condicionantes da modernização da soja no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília, v.28, n.02, p. 176-212, abril/jun. de 1990

WARNKEN, P. A influência da política econômica na expansão da soja no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano VIII, n.01, p.21-25, jan.fev.mar. 1999.

_____.O futuro da soja no Brasil. **Revista de Política Agrícola**. Brasília, ano 9, n. 02, p. 54-64 abr.mai.jun. 2001

WARNKEN, P., FORGARTY D. O crédito agrícola e a expansão da soja no Brasil. **Revista Política Agrícola**, Brasília, ano 3, n. 1, p. 18-28, jan a mar de 1994.