

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 8 | edição nº 3 | 2019

*Principais Fatores Responsáveis pela
Expansão da Soja no Brasil*

Simone Maciel Cuiabano

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

PRINCIPAIS FATORES RESPONSÁVEIS PELA EXPANSÃO DA SOJA NO BRASIL

Simone Maciel Cuiabano¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo identificar os fatos históricos e econômicos que explicam as razões que levaram o complexo soja, produto de baixo consumo no país, a ser o carro-chefe das exportações agrícolas brasileiras. O cultivo de *commodities* de maior valor agregado no Brasil resulta da inserção do país na ordem econômica internacional estabelecida em *Bretton Woods*. A introdução da produção da soja no país foi um dos instrumentos de geração de divisas, de modo a financiar políticas para o desenvolvimento do país, como a política de substituição de importações. A produção de soja encontrou apoio, nas décadas de 60 e 70, no desenvolvimentismo e, a partir da década de 80, na atração de divisas estrangeiras para o equilíbrio do balanço de pagamentos. Destaca-se que a produção nacional tende, apesar da concorrência norte-americana, a se beneficiar do crescimento econômico de países populosos, como China e Índia e da abertura comercial de países do Leste Europeu.

Palavras chave: Economia Brasileira, Soja, *Commodities*, Comércio.

MAIN FACTORS FOR SOY EXPANSION IN BRAZIL

Abstract: This article has as objective to identify the historical and economic facts that explain the reasons that had taken the soy industry – a good of low consumption in Brazil – to be the principal item in the Brazilian agricultural exports. The policy of producing commodities with more aggregated value in Brazil is a result of the country's insertion in the international economic order established in Breton Woods. The soy production in Brazil was one instrument of foreign money attraction, in order to raise funds to policies fighting the points of Brazil's development strangulation - such as the policy for import substitution. The soy production was supported, in the decades of 60 and 70, by the “desenvolvimentismo” policy, and, in the 80's, by the foreign money attraction policy keeping the balance of payments. Despite the North American competition, it is distinguished that the Brazilian production tends to benefit from the economic growth of countries such as China and India; and from the East Europe trade openness.

Key words: Brazilian Economy, Soy, Commodities, Trade.

¹ Doutora em Economia pela UnB. Economista Sênior do Banco Africano de Desenvolvimento e Pesquisadora da Escola Nacional de Administração Pública. Email: scuiabana@gmail.com

I. Introdução

Este artigo tem como objetivo identificar os fatos históricos e econômicos que explicam as razões que levaram o complexo soja, produto de baixo consumo no país, a ser o carro-chefe das exportações agrícolas brasileiras. Argumenta-se que o cultivo de *commodities* de maior valor agregado no Brasil resulta da inserção do país na ordem econômica internacional estabelecida em *Bretton Woods*. A introdução da produção da soja no país foi um dos instrumentos de geração de divisas, de modo a financiar políticas para o desenvolvimento do país, como a política de substituição de importações. A produção de soja encontrou apoio, nas décadas de 60 e 70, no desenvolvimentismo e, a partir da década de 80, na atração de divisas estrangeiras para o equilíbrio do balanço de pagamentos. Destaca-se que a produção nacional tende, apesar da concorrência norte-americana, a se beneficiar do crescimento econômico de países populosos, como China e Índia e da abertura comercial de países do Leste Europeu.

Não há referências na literatura econômica sobre o contexto histórico da produção da soja no Brasil: grande parte reflete as pesquisas feitas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), de modo que este artigo inova ao dialogar com a história econômica e apresentar um quadro resumo com os principais fatores que proporcionaram a produção nacional. Junto com essa introdução, o trabalho está dividido em quatro partes: a segunda parte detalha o início da cultura e sua chegada ao Brasil; a terceira parte trata da metodologia em si, com análise de fatos históricos, dividindo-os em cinco etapas separadas por décadas, começando pela década de 50, alcançando a década de 90. A última sessão apresenta uma discussão dos fatos obtidos e as considerações finais.

II. Os primórdios da cultura no ocidente e sua chegada no Brasil

Alimento básico na dieta oriental, a soja existe no continente asiático, especificamente na China, Japão e Coreia, desde o século XI A.C (CARUSO, 2000). Segundo relatos históricos, a China era o maior produtor mundial do grão à chegada dos europeus na região e o maior importador do excedente chinês era o Japão (MIYASAKAS e MEDINA, 1981). A migração da semente do oriente para as cortes europeias deu-se rapidamente a partir das Grandes Navegações, desde que o contato dos monarcas com a comunidade científica era corrente.

No continente americano, em torno do século XIX (MIYSAKAS e MEDINA, 1981), a soja encontrou terreno devido ao interesse dos cientistas pelo produto; pesquisas com a leguminosa eram feitas para obter-se conhecimento sobre as propriedades nutricionais e químicas dela, e sob quais condições ela poderia ser cultivada. Uma vez estudada, a parte prática permitiu à soja encontrar adicionalmente no continente americano, especificamente nos Estados Unidos, condições climáticas e terreno – no sentido exato da palavra – fértil e amplo para se reproduzir.

Não podem ser esquecidas, contudo, as mudanças econômicas e estruturais pelas quais o ocidente passava àquela época. A revolução industrial, o iluminismo e o cientificismo permitiram um crescimento econômico sem precedentes; a população obteve melhorias nas condições de vida, adicionando anos à sua existência e mantendo o ritmo de procriação. A população mundial aumentou e a necessidade por alimentos também (HOBSBAWN, 1999). A demanda por alimentos expandia-se, concomitante à demanda por insumos-base da industrialização. As propriedades bioquímicas da soja para satisfazer a essas necessidades, bem como a adaptação aos solos norte-americanos, levaram esse país à condição de maior produtor mundial do grão, ultrapassando a China. Mesmo sem o hábito cultural dessa última, a soja era importante insumo para a indústria alimentícia e para a alimentação do gado – sendo a carne a base da alimentação ocidental. Além de passível de ser colhida mecanicamente, com o uso de técnica de cultivo de combinadas². A soja está ligada, dessa forma, a todo o processo de industrialização ocidental, onde os países europeus tornaram-se importadores desse produto para a alimentação do gado e da indústria.

No Brasil, há sinais de cultivos da leguminosa desde 1908, com plantações de imigrantes japoneses que procuravam manter as culturas da terra natal (MIYSAKAS e MEDINA, 1981). Há indicações de cultivos de soja no Rio Grande do Sul e em São Paulo, mas a mais antiga notícia sobre a soja no Brasil está na Bahia, trazida por Gustavo Dutra, em 1891. Sabe-se, contudo, que a leguminosa despertava a curiosidade de pessoas diversas, como o diplomata Raul Bopp, que solicitou à escritora Pagu, nos anos 30, que lhe trouxesse exemplares do grão da China³. Logo, Bopp receberia, procedentes da Manchúria, 19 saquinhos com sementes de diferentes cultivares de soja, que foram enviados ao Brasil e depositados em viveiros de aclimação.

² A soja é utilizada como combinada com outros grãos como trigo e milho, e também algodão.

³ Declaração colhida do website http://www.mulheresdesaojoao.com.br/index_arquivos/PaguBiografia1.htm (consultado em 04/11/2019).

Se os relatos iniciais da soja no país dão-se de forma romântica e cultural, o mesmo não pode ser afirmado quanto a sua expansão. A soja não integrava os itens básicos da alimentação do brasileiro e sua dieta não foi modificada com o aumento da produção no país. Interessava à indústria de oleaginosas a produção da *commodity* para baratear o custo da produção de bens da indústria secundária; interessava também aos defensores da política do café a necessidade de promover a rotatividade de cultivos para não haver desgaste do solo, típico das monoculturas, e prejudicar o financiamento das contas nacionais com uma baixa no preço internacional do produto.⁴

III. O desenvolvimento do complexo agro-industrial da soja no Brasil

Para uma melhor compreensão do significado da cultura da soja no Brasil, é fundamental traçar de forma resumida as principais fases da política econômica que marcaram sua expansão. Interessante é notar que essas fases praticamente coincidem com as décadas subseqüentes ao final da Segunda Guerra Mundial e com o estabelecimento de uma nova ordem econômica.

III.1. Juscelino Kubitschek (JK) e as primeiras iniciativas oficiais

Como em outros países do ocidente, a produção de soja no Brasil acompanhou o desenvolvimento industrial do país, que seguia implementando o modelo desenvolvimentista de substituição de importações, principalmente após Juscelino Kubitschek, que alterou toda a política econômica nacional pelas décadas seguintes.

Desde que se iniciou o processo desenvolvimentista nos moldes de JK – acoplados ao conceito de desenvolvimento desenhados a partir de *Bretton Woods*⁵, onde o livre comércio e os movimentos de capitais promoveriam o crescimento econômico e este seria baseado em financiamento com a ajuda do Banco Mundial e outros agentes oficiais – entendia-se que o país precisava atrair capital externo e desenvolver-se industrialmente.

Ainda balizava o processo desenvolvimentista o estabelecimento do Acordo Geral de Tarifas Comerciais (GATT) – que viria a causar mais consequências ao modelo de desenvolvimento nacional. O objetivo do acordo era promover a redução das barreiras comerciais ao comércio, promovendo assim a liberalização paulatina do comércio. O acordo

⁴ O ciclo produtivo do café era de 4 anos, desde a sementeira à colheita (GREMAUD et.al, 2001).

⁵ Quatro pontos acordados em Bretton Woods continuam em funcionamento na economia internacional. Esses são: a existência de um sistema monetário; um regime financeiro; um regime comercial para os que assinaram ou aderiram posteriormente aos acordos; e uma estratégia de busca ao crescimento econômico.

inicialmente restringia-se à redução das medidas tarifárias na comercialização de bens manufaturados. No caso, portanto, a maioria dos produtos agrícolas estava fora de discussão.

Num primeiro momento, no Brasil, reduzir a importação para conter a inflação era o principal mecanismo de ajuste, mas a política do então presidente já visualizava uma diversificação dos produtos a serem exportados e produzidos no país, colocando a soja como item no Programa de Abastecimento Brasileiro (PAB). Era percebido que no ambiente internacional havia certos problemas de crescimento: o baixo desempenho da exportação brasileira deveu-se à queda no preço dos produtos agrícolas (café) e ao pouco crescimento do mercado mundial, bem como à política cambial que manteve a moeda local valorizada. Diante disso, percebia-se que o capital do qual o país precisava poderia entrar via movimento autônomo de capitais e investimentos diretos.

Nessa época, contudo, floresciam pesquisas na área agrícola, principalmente após a Aliança para o Progresso, tendo sido firmado entre os Estados Unidos e países latino-americanos para promover a cooperação financeira, técnica e científica entre os países. Segundo Cervo (1992), o primeiro objetivo do acordo não foi cumprido nos primeiros anos; quanto ao intercâmbio de conhecimentos, pesquisadores nacionais aproveitaram o espaço criado para aprofundarem suas técnicas.

Através da análise dos microfatores (Quadro 1), na década de 50, pesquisadores e empreendedores locais atuaram de forma a pôr em prática a teoria, principalmente os que trabalhavam próximos a governos locais. Por exemplo, mediante protocolo celebrado entre a Secretaria de Agricultura de São Paulo e do Sindicato das Indústrias de Óleos do mesmo estado, nasceu formalmente a “Campanha da Cultura da Soja”. Esta era financiada pela classe industrial para o aprofundamento de pesquisas e técnicas de aplicação da leguminosa no país.

Após duas fortes geadas, em 1953 e 1955, que fizeram os cafeicultores, especialmente os do Paraná, demandarem culturas intercalares para enfrentar a devastação de plantações, foi formado legalmente, com o Decreto 24.803, de 24 de julho de 1955, o Serviço de Expansão da Soja. A Campanha da Cultura da Soja foi estruturada técnica e administrativamente e assumida pelos governantes como interesse nacional que não deveria ficar à mercê das flutuações do mercado industrial privado.

III.2. A década de 60 e a adoção do modelo desenvolvimentista

Enquanto na década de 50 foi vislumbrada a possibilidade de se implantar a soja como riqueza nacional, quando foi realizado todo um trabalho de investimento para a criação de

uma tecnologia brasileira para a produção a leguminosa, no decênio seguinte firmou-se sua exploração como cultura de primeira grandeza. Para passar de uma etapa à outra, o importante foi romper o ciclo vicioso de que não se industrializava porque não havia produção de matéria-prima e não havia produção por falta de interesse da indústria.

O verdadeiro impulso dado à soja no Brasil ocorreu na década de 60, quando, partindo-se da lavoura colonial, plantou-se trigo e soja no Rio Grande do Sul. A política governamental de expansão da cultura do trigo para minimizar a dependência da importação do produto resultou em incremento na área da produção da soja, utilizada para a rotatividade do campo. Muito do progresso da soja no Brasil é creditado aos programas de melhoramento genético e experimentação agrícola nessa região do país.

A expansão da soja mais ao sul do país ocorreu nessa década, havendo estudiosos que afirmem que, se a década de 50 foi a de investimentos generalizados, a década de 60 foi a da conquista. No Paraná foi concebido programa para favorecer o aproveitamento da mão-de-obra que vivia do café, mas que em 1962 encontrava-se desempregada pela perda dos cafezais causada pela geada e pela combustão natural. Estimular o plantio da soja intercalada nos cafezais era a proposta do Instituto Brasileiro de Café (IBC) como plano de ação para contornar o problema. Foram adquiridas 10.000 sacas de sementes do Rio Grande do Sul e levadas ao norte do Paraná para serem distribuídas aos interessados, que só pagariam após a colheita.

Tratando-se de cultura altamente mecanizável, procurou-se dar informações minuciosas sobre as máquinas colheitadeiras e financiamentos especiais do Ministério da Agricultura. O intercâmbio com os Estados Unidos, da já citada “Aliança para o Progresso”, destinava os financiamentos oriundos desse país para a mecanização e industrialização da agricultura; a chamada Revolução Verde⁶ ingressava no país. Como cita o engenheiro agrônomo Robert Clausell, em artigo escrito para o jornal Folha de São Paulo,

O Nordeste (...) tem condições muito diversas das do Sul (...). (...) Diferem também das do Brasil central, onde grandes áreas dos cerrados foram previamente estudadas por comissão técnica da ‘Aliança para o Progresso’ – cooperação com os Estados Unidos, gerando informações pra agrônomos, veterinários e engenheiros se iniciarem na agricultura e na pecuária, corrigindo os solos, fertilizando-os e permitindo maior produtividade. (CLAUSELL, 2003).

A expansão da soja no país, contudo, foi favorecida por causa da manutenção da política de crescimento e aliança defendida pelo governo militar. A influência do mercado

⁶ Esse é o termo utilizado para caracterizar a passagem da produção agrícola praticamente doméstica para a produção mecanizada e química, que levou ao termo “agroindústria” (HOBSBAWN, 1999: 357).

externo tinha por base a visão de alinhamento aos EUA, i.e., a manutenção das ideias de crescimento e desenvolvimento nos conceitos de livre comércio e entrada de capitais privados. O crescimento econômico mundial dessa década – cerca de 6% ao ano – favorecia o desenvolvimentismo financiado com exportações, especialmente porque o GATT só havia gerado aspectos positivos para o país no que se referia à exportação de alguns itens agrícolas e semimanufaturados (o GATT conseguira reduções significativas para que países mais ricos reduzissem suas tarifas para o comércio com os países mais pobres).

Em 1964, a reestruturação do sistema financeiro nacional permitiu que, ao longo dos anos 70 fosse possível o financiamento das produções nacionais de soja, via agentes privados ou, principalmente, via governo, que atuava fornecendo créditos a juros privilegiados para esse setor.

Oportunamente, a cotação da soja no mercado internacional atingia picos nessa década e o governo local – com o I Programa Nacional de Desenvolvimento em 1968 – identificou os nichos de mercado externo onde o Brasil poderia tirar maior proveito (já havia algum comércio externo por parte do Brasil no mercado de soja, mas apenas como um exportador entre muitos outros). Aproveitando-se da estrutura pré-existente em relação à soja (resultante de investimentos e pesquisas), precisava-se apenas investir em equipamentos e melhoramentos agrícolas para o aumento da produtividade e exportá-la para o mercado mundial. Desse modo, o governo nacional atuava como impulsionador para os interessados em exportar soja. A Política de Ação Econômica do Governo – PAEG – de Castelo Branco foi uma das medidas que beneficiavam o setor agrícola e exportador.

A política econômica internacional da PAEG compreendia:

(...) política cambial e de comércio exterior, visando à diversificação das fontes de suprimento e ao incentivo das exportações, a fim de facilitar a absorção dos focos setoriais de capacidade ociosa e de estimular o desenvolvimento econômico, com relativo equilíbrio e pagamentos de mais longo prazo; política de consolidação da dívida externa e de restauração do crédito do país no exterior, de modo que aliviasse pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos; política de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros e de ativa cooperação técnica e financeira com agências internacionais, com outros governos e, em particular, com o sistema multilateral da Aliança para o Progresso, de modo que acelerasse a taxa de desenvolvimento econômico (ABREU, M.P.A, 1994: 214).

Os constrangimentos do balanço de pagamentos eram diagnosticados como séria limitação ao crescimento. Para superar esse problema, o PAEG propunha uma política de incentivos à exportação – opção pela internacionalização da economia – abrindo-a ao capital

estrangeiro, promovendo a integração com os centros financeiros internacionais e o explícito alinhamento com o sistema norte-americano da Aliança para o Progresso.

Em 1965, a política fiscal restritiva, que aumentara os impostos em todos os níveis e reduzira a despesa do governo desde o segundo semestre de 1966, fez com que a atividade industrial entrasse em colapso. A agricultura, entretanto, teve um ano excepcional e cresceu 13,8% em 1965. Com a recessão industrial, o impacto da safra agrícola fez-se sentir ainda no primeiro trimestre de 1965, quando os preços agrícolas cresceram à taxa anual de 50 %.

Em 1966, iniciava-se o influxo de capitais externos que passaram a gerar superávits crescentes na conta capital. A maior parte dessa conta constituía-se de empréstimos e financiamentos contratados do exterior; 44,2% de tais empréstimos em 66 foram contratados por empresas de propriedade estrangeira e 46,4 % por empresas públicas (ABREU, M.P.A, 1994: 223).

Com relação ao setor externo, as reformas institucionais durante o governo Castelo Branco passaram pela simplificação e unificação do sistema cambial, pela modernização e dinamização das agências do setor público ligadas ao comércio exterior e pela maior integração com o sistema financeiro internacional como fonte de acesso a créditos de médio e longo prazo.

No caso brasileiro, a possibilidade de recorrer a empréstimos externos em moeda estrangeira teve efeitos particularmente concentradores de renda, pois deu às empresas estrangeiras e às grandes empresas estatais acesso a uma linha de crédito vedado às pequenas e médias empresas nacionais. Por outro lado, não se poderia gerar este influxo de capitais sem conseguir a confiança das agências financeiras internacionais, que só poderia ser conquistada através de demonstrações inequívocas da opção pela ortodoxia econômica (e que só pôde ser realizada em um regime não democrático).

As políticas nacionais aproveitaram-se do bom-humor do mercado internacional, cujas economias participantes de maior peso (Estados Unidos, Japão e Europa) cresciam a altas taxas e a liquidez monetária mostrava-se favorável a investimentos em outros países. Junte-se a isso o recrudescimento da guerra fria e o temor capitalista de uma expansão socialista nos países da América Latina. Tudo isso somado a uma mudança estratégica dos modelos de gerenciamento empresarial, que ao invés de concentrar a produção nos países de origem, preferiram expandir para as demais cadeias produtivas (geralmente os insumos) e nelas

investir, geralmente em outros países permitindo, assim, o desenvolvimento do sistema agroindustrial⁷ da soja no país.

Entre 67 e 73, o novo governo anunciava uma estratégia bastante semelhante à do governo anterior: busca do crescimento econômico promovido pelo aumento de investimentos em setores diversificados; uma diminuição do papel do setor público e o estímulo a um maior crescimento do setor privado; incentivos à expansão do comércio exterior. Os investimentos governamentais deveriam concentrar-se em infraestrutura, siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação e agricultura, e promover também uma redução progressiva da participação do setor público no investimento global.

Particularmente notável foi a expansão do crédito à agricultura. A concessão de isenções fiscais e de juros favorecidos ao setor agrícola aliada a um maior volume de crédito tinha, entre outros objetivos, o de assegurar uma oferta adequada de alimentos, estimular as exportações de produtos primários e aumentar a renda rural.

A evolução favorável de diversos setores foi influenciada por políticas governamentais específicas. Assim, a agricultura beneficiou-se de farto volume de crédito concedido pelas autoridades monetárias, a taxas subsidiadas, e que foi uma das causas principais da expansão monetária no período. O surgimento da soja como produto de importância crescente na pauta de exportações, enquanto o café perdia peso relativo dentro do setor agrícola e no total das exportações, ocorreu também em paralelo a um processo acentuado de mecanização da agricultura brasileira, com efeitos de demanda importantes sobre o setor industrial.

O dinamismo do setor industrial no período 67-73 deveu-se principalmente à demanda interna, como foi o caso do sistema agroindustrial da soja. Estimulada pelas políticas setoriais do governo já mencionadas, a demanda oriunda do setor rural levou a um forte aumento de produção de tratores, colheitadeiras combinadas automotrizes e de caminhões.

Adiciona-se a linha de privilégios às políticas de sustentação de preços mínimos agrícolas, a compra e venda de produtos de exportação e aumento das reservas cambiais, com efeitos expansionistas, que se somavam ao dos empréstimos do setor privado, notadamente à agricultura e à exportação.

O cultivo da soja no cerrado, como consequência do bom desempenho do produto na economia nacional e internacional, teve expansão a partir do biênio 67/68, ao se observar que a época da produção durante a entressafra do maior exportador mundial, os Estados Unidos, fornecia ao Brasil boa fatia do mercado de oleaginosas durante essa época. Das microrregiões

⁷ Esse sistema compreende todas as empresas que fazem parte da cadeia de produção de derivados da soja, desde produtores às trading companies. (Lazzarini e Nunes, 2000).

de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás, o cultivo da soja irradiou-se para as áreas do cerrado ao sul do paralelo 13 do país, onde já havia boa estrutura de armazenamento e transporte em relação à indústria e aos portos (fontes de escoamento para exportação).

A política monetária do governo Médici não permitiu a formação das taxas de juros através do livre mercado, com o intuito de beneficiar as taxas de juros para setores prioritários, estabelecidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Dentre os setores incluíam-se a agricultura e a exportação. Encontravam-se, simultaneamente a ajuda do BNDE, os empréstimos rurais, concedidos pelo sistema bancário, mas cuja média simples das taxas de juros reais fora igualmente negativa.

Também da parte de políticas oficiais, a criação de incentivos para a diversificação de exportações em 1967 foi ampliada com a criação do Conselho de Comércio Exterior – CONCEX. Foram definidos os objetivos que iriam pautar o comércio exterior: aumento da competitividade dos produtos nacionais; diversificação das exportações, em especial na direção de produtos manufaturados e semiacabados; diversificação e expansão dos mercados externos; manutenção de suprimento adequado de matérias primas importadas, bens intermediários e de capital, a preços estáveis a fim de não pôr em risco a industrialização. Entre os setores de expansão de exportados, encontravam-se aqueles oriundos do sistema agroindustrial brasileiro, como óleo e farelo de soja, itens com maior valor agregado, comparados a bens primários tradicionalmente exportados pelo país.

III.3. As turbulências da década de 70 e a expansão da soja no Brasil

A quebra dos acordos firmados em Breton Woods em 1973 marca um aumento do grau de complexidade das relações entre países. Os interesses econômicos das trocas suplantam eventuais divergências políticas e as transações comerciais dão-se via terceiros. Há um maior estímulo à integração das economias devido à reorganização do sistema financeiro internacional em agências oficiais ou bancos privados. Estes foram incumbidos do papel de fomentadores do comércio mundial de bens e serviços, em particular, algo inusitado, passaram a financiar desequilíbrios nos balanços de pagamento dos países.

Nesse íterim, os governos militares viam-se como promotores do crescimento econômico nacional mesmo diante da redução dos investimentos externos diretos e de outros ajustamentos decorrentes dos problemas financeiros internacionais. Embora o endividamento externo aumentasse cada vez que os juros externos aumentavam, internamente mantinham-se as políticas creditícias e fiscais em prol de alguns setores considerados relevantes para o

desenvolvimento. Ainda mais longe, via-se a necessidade de promover uma integração nacional e futuro descolamento do país das importações, mesmo que para tanto fosse necessário promover uma expansão monetária, o aumento generalizado da inflação e um direcionamento de recursos em prol de uns e não de outros setores.

Uma vez assumida a política desenvolvimentista, coube ao governo garantir estrutura adequada para a implantação dos setores produtivos. Ao invés de reduzir a velocidade das transformações pelas quais o país vinha passando, preferiu-se continuar com o Programa de Desenvolvimento Nacional, em uma segunda versão que se estendeu até 1979. Na tentativa de manutenção do crescimento do país concorrente ao choque do petróleo em 1973, adotaram-se estratégias que envolviam: uma política de uso da terra em direção a regiões pioneiras e incorporação de novas áreas nas regiões produtoras tradicionais; modernização da agropecuária, utilizando intensivamente instrumentos de desenvolvimento científico e tecnológico para a maior produtividade dos recursos básicos; e a formação de estoques reguladores, via normalização da remuneração dos produtores.

Dentre os programas criados dentro do II PND, o POLOCENTRO e o PRODECER foram os responsáveis pela racionalização da produção de soja nos cerrados. O primeiro interligando, por exemplo, jazidas de calcário aos centros produtores e transmissão de energia elétrica aos armazéns. O segundo, um programa de cooperação entre os governos japonês e brasileiro, visava a ocupação de extensas áreas do cerrado por meio de unidades agrícolas de caráter empresarial, utilizando-se de tecnologias modernas e intensivas em capital. Do lado brasileiro entrava-se com as terras; do lado nipônico, implantava-se tecnologia.

Simultaneamente, a expansão da produção com recursos do governo fazia-se necessária diante da chegada ao limite territorial dos produtores sulistas, cujo preço das terras aráveis já não favorecia a um aumento na competitividade. Em 1978, por exemplo, a demanda internacional pelo produto foi uma das maiores; contudo, o país já estava submetido às oscilações de preços e à competição do mercado externo. A atração obtida pelas terras do cerrado significou, então, um aproveitamento da vantagem comparativa no fator terra: o custo das áreas nessa região era excessivamente menor em comparação a qualquer região, inclusive no Brasil.

A política de autossuficiência na produção do trigo, através de preços subsidiados de compra e de crédito, também permitiu a capitalização do setor agrícola. A rotação soja-trigo propiciava duas rendas anuais utilizando-se o mesmo capital fixo. Houve, então, maior mecanização do setor em face de outras culturas. Adicionalmente, na década de 70, a produção contava com políticas de incentivo à agricultura via crédito rural e apoio à

comercialização do produto. As instituições de pesquisa acompanharam o desenvolvimento da produção, administrada em sua maioria por cooperativas tanto no processo de produção como de comercialização.

A expansão da soja nessa época, contudo, não se deu sem criteriosa análise do comportamento dos consumidores no mercado internacional: houve um aumento da demanda por alimentos proteicos por parte dos países desenvolvidos na década de 70, decorrente da queda na oferta de outras matérias primas ricas em proteínas como amendoim e farinha de peixe. A expansão mundial da produção de aves de corte e o significativo crescimento da economia mundial nos últimos anos da década de 60 e início de 70 reforçaram a procura de farelos com alto teor de proteína para a composição de rações animais. Com a redução da oferta de soja no mercado internacional em decorrência da retração da produção americana, esses fatores provocaram excelentes cotações do produto no mercado internacional à época.

Os esforços das instituições de pesquisa agrícolas, apoiadas pelos governos centrais, tanto estaduais como nacional, levaram o Brasil ao posto de segundo maior produtor e exportador mundial da oleaginosa, posto que se segue desde os anos 70 e mantém-se até hoje. Entre as instituições destacam-se as secretarias estaduais e a Embrapa, que desenvolveram cultivares adaptáveis às novas regiões de expansão de fronteiras e técnicas de correção de solo. A soja pôde ser expandida nas regiões do cerrado como componente de binômios agrícolas (arroz-soja, algodão-soja), à medida que havia estímulo comercial. O comércio externo entre 65 e 74 apresentou taxa de crescimento de 10% para 146% devido à demanda citada por farelo proteico para a alimentação animal. O principal centro importador era a Europa Ocidental (Alemanha, Holanda, Itália de Reino Unido), onde a Alemanha e Holanda despontavam quanto indústrias exportadoras de derivados da soja.

III.4. A crise do modelo desenvolvimentista

Embora o início da década de 80 tenha sido marcado por problemas derivados do segundo choque de petróleo, como a alta dos juros internacionais, o aumento das barreiras comerciais por parte dos países desenvolvidos e a fuga de capitais devido à aversão por investimentos considerados arriscados, o sistema agroindustrial da soja brasileira já participava com 18,7% no mercado de produtores mundiais. De mero agente comercial, tomador de preços do mercado externo, o país passou a ser visto como formador de preços, de acordo com o volume e as previsões na colheita. A partir de 1981, como ilustração, cerca de 60% da soja brasileira destinava-se ao mercado internacional.

Em resposta às deficiências da economia mundial, os países da Comunidade Econômica Européia levantaram inúmeras barreiras tarifárias e não-tarifárias contra a importação de produtos agrícolas. Entre elas estava a redução de importados derivados da soja provenientes dos Estados Unidos. No caso do Brasil, essa medida favoreceu ao complexo industrial da soja, cujas exportações eram feitas basicamente na forma de grãos in natura, que eram utilizados como insumos nas fábricas europeias de derivados de soja (i.e., concorrente dos produtos americanos).

Então, apesar das dificuldades na economia brasileira devido aos planos de combate à inflação e restrições nos gastos do governo, a agroindústria manteve seu rendimento, especialmente as plantações originárias das áreas pioneiras (áreas de presença do bioma Cerrado). A recuperação da economia mundial em 1986 contribuiu para o aumento das vendas brasileiras no mercado externo. Segundo Lazzarine e Nunes (2000), a elasticidade-renda da demanda por soja acompanha a elasticidade-renda da demanda por carnes em geral; e esta relação mantém-se próxima a um, ou seja, quanto maior a renda mundial, maior a demanda por carnes, e vice-versa. Por conseguinte, quanto maior a renda mundial, maior a demanda por derivados da soja.

Durante a década de 80, como consequência, houve uma expansão da área colhida da soja no Brasil de 8,77 milhões de hectares em 80 para 12,21 milhões de hectares em 1989. O baixo custo e a alta disponibilidade de terras na região dos cerrados, como já citado, permitiram essa expansão, indicando que existiu, se não um acréscimo, uma manutenção da renda dos produtores de soja durante a década de 80, apesar de todo o problema inflacionário. Os rendimentos provenientes tanto do aumento da demanda externa quanto da estabilidade da produção (que utilizou as modernas técnicas agrícolas e aproveitava-se do clima menos instável que na região tradicional da soja) indica uma utilização das condições vantajosas de produção⁸ nacionais frente a outros produtores internacionais.

Apesar de não diretamente destinadas aos exportadores, as políticas macroeconômicas destinadas ao reequilíbrio das contas nacionais deram um impulso positivo aos exportadores. Entre elas, a desvalorização cambial e a manutenção da balança de pagamentos via exportação beneficiaram esses produtores em seu esforço para aumentar a participação no mercado mundial. Destaca-se também a crescente participação dos representantes do setor agropecuário na política nacional, evitando assim que fossem tomadas medidas contrárias aos interesses desse setor.

⁸ Aplica-se aqui o conceito de vantagens comparativas (MARKUSEN, J.R., 1995, capítulos 5 e 7).

III.5. A agroindústria da soja e a abertura do mercado nos anos 90

A década de 90 foi positiva para o mercado da soja, sobretudo a partir do plano real: antes, durante o governo Collor, deu-se primazia à liberalização do comércio, conforme a receita neoliberal, favorecendo as importações que eram vistas como fator de estabilização de preços domésticos. O maior prejuízo aos exportadores e industriais do setor da agroindústria, todavia, fora derivado das políticas heterodoxas de redução da inflação via confisco de poupança e renda em meados da década de 90. Muitas lavouras foram abandonadas, principalmente nas denominadas áreas pioneiras, o que alguns geógrafos caracterizam como “esvaziamento” das fronteiras agrícolas. Em 1991, a participação brasileira nos mercados do complexo soja foi reduzida em virtude de a produção de soja em grão ter sido significativamente baixa: 14,9 milhões de toneladas, apesar da média ter sido de 21 milhões de toneladas para o período de 1990 a 1997.

A partir de 1994 o cenário externo passou a favorecer o Brasil e a produção da soja, tendo sido firmados vários acordos que contribuía para a melhoria do desempenho comercial. Primeiramente com o Mercosul, cuja exportação de aves beneficiavam a produção de derivados de soja para consumo da indústria local – que utiliza a soja como insumo. Posteriormente, negociações de bens agrícolas com a União Européia e outros mercados (Japão, Leste Europeu); e a criação da OMC, em 1995, trouxeram benefícios, embora não na medida em que se esperava, para o setor agrícola. Paralelamente, a maior circulação de informações, o desenvolvimento do sistema financeiro nacional e internacional⁹ e a cooperação técnica permitiram que a produção de soja adquirisse um status de agroindústria exportadora com alta tecnologia.

Um ponto a ser destacado é que produtos do complexo soja (grãos, farelo, óleo) foram responsáveis por porção considerável das exportações agrícolas e agroindustriais no Brasil, apresentando uma receita total em torno de US\$ 5,5 bilhões em 1997 (US\$ 2,7 bilhões oriundos das exportações de farelo, US\$ 2,5 bilhões da soja em grãos e US\$ 0,5 bilhão do óleo), um valor significativamente superior a outros sistemas agroindustriais¹⁰.

No período entre 1987 e 1996, as exportações brasileiras corresponderam em média a 12,4% das exportações mundiais de soja em grão, 31,9% do farelo e 20,9% do óleo de soja transacionados no mercado internacional. Excluído o ano de 1991, um ano relativamente ruim para o setor agroindustrial da soja, a participação das exportações brasileiras atingiu as marcas

⁹ Mais especificamente o desenvolvimento do mercado de derivativos na bolsa de mercadorias e futuros (WWF, 2000).

¹⁰ Dados do Departamento de Comércio exterior - DECEX. A título de comparação, os sistemas agroindustriais do café e açúcar geraram receitas da ordem de US\$ 3,1 bilhões e US\$ 1,8 bilhão respectivamente. (LAZZARINE e NUNES, 2000)

de 13,2% no mercado internacional de soja em grão, 32,5% no de farelo e 22,3% no de óleo.

Assim, firmaram-se como principais produtos de exportação do complexo soja brasileiros o farelo e a soja em grão, que responderam respectivamente por pouco menos de 60% e 28% do valor das exportações do complexo entre 1991 e 96. As exportações de óleo de soja, que totalizaram cerca de 12% das exportações do complexo neste período, mostraram-se menos regulares, dependendo bastante da absorção doméstica do produto. Em 1995, as exportações de óleo de soja praticamente inexistiram, em virtude do aumento do consumo associado aos efeitos da estabilização monetária sobre a renda real da população.

Os principais importadores de soja em grão e do farelo de soja brasileiros passaram a ser os países da União Européia (Países Baixos, Alemanha, Espanha e Itália) e Japão. Não houve muitas alterações na lista dos maiores importadores ao longo da década de 90, evidenciando fluxos regulares de comércio. Quanto ao óleo, os maiores importadores foram China, Irã e Paquistão, caracterizando a diversificação de mercados importadores.

A política tarifária adotada pelos países europeus, entretanto, agravava as importações de óleo e farelo, enquanto facilitava as importações de soja em grão. As importações do grão serviam para utilizar o parque de beneficiamento europeu de forma eficiente, impedindo que a capacidade ociosa eliminasse os ganhos de escala.

As exportações brasileiras de farelo de soja, contudo, vinham crescendo a taxas de 3% ao ano no período 1986-95, acima do crescimento das exportações mundiais. Esse movimento só foi interrompido a partir da segunda metade da década de noventa, em decorrência do aumento da demanda desviada para a produção doméstica de rações/carnes e do realinhamento dos preços relativos do complexo soja provocado pela isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as exportações de produtos primários e semielaborados em 1997. De 1995 para 1997, as exportações de farelo reduziram-se em torno de 23%, segundo estimativas da Associação Brasileira de Indústria e Óleo Vegetais (ABIOVE).

Porém, não se pode interpretar a queda das exportações de farelo de soja a partir da segunda metade da década de noventa como indicativa da perda de competitividade do produto, mas sim resultante de uma maior demanda derivada de produtos de maior valor adicionado tanto para o mercado doméstico quanto internacional. O mercado de carnes auxilia a correta interpretação do que acontece com as exportações de farelo. Uma queda nas exportações deste produto pode significar duas coisas diferentes: perda de competitividade no farelo ou a transferência das vantagens competitivas na produção do farelo para os segmentos posteriores da cadeia (rações e carnes).

As regras que moldaram a expansão do sistema agroindustrial da soja nas décadas de 70 e 80 foram graduais, mas profundamente alteradas na década analisada. Sob as regras antigas, o Brasil manteve-se como segundo produtor mundial de soja em grão e o principal exportador de farelo de soja, sob a égide de intervenções e subsídios governamentais em praticamente todos os segmentos do sistema agroindustrial.

A abertura comercial iniciada em 1990 e praticamente concluída no segundo semestre de 1994 com a implantação da Tarifa Externa Comum (TEC), resultado das negociações com o grupo do Mercosul, teve como instrumentos principais a redução tarifária, a eliminação dos controles administrativos e a desregulamentação das operações de comércio exterior, inserindo o País no cenário do comércio internacional de forma definitiva.

Submetidos a um novo ambiente competitivo, os vários segmentos desse sistema agroindustrial passaram a presenciar importantes mudanças, ao mesmo tempo em que buscavam readequar suas estratégias visando obter ganhos de competitividade. O deslocamento da produção agrícola rumo aos cerrados, o desenvolvimento de novos corredores de exportação, as ineficiências estruturais da indústria processadora e o consequente processo de concentração (fusões e aquisições) estão entre as principais mudanças que influenciaram os fluxos de insumos, produtos e capitais ao longo do sistema agroindustrial da soja.

As questões sobre a liberalização do comércio, a diminuição de tarifas e o fim dos subsídios passaram a ser tratadas sob o âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), instaurada em 1995, e da qual o Brasil tem participado desde a primeira hora. Os produtores nacionais de soja encontraram apoio para a manutenção de seus interesses nesse fórum de discussão dos representantes oficiais do governo brasileiro, uma vez que as políticas oficiais de manutenção da produção via subsídios ou créditos viriam a ser extremamente alteradas.

Apesar da contribuição do GATT para estimular a expansão do comércio internacional, os países perceberam que, em um novo cenário internacional, de integração financeira e formação de blocos comerciais, a capacidade do GATT para atuar como instrumento adequado para a administração do comércio mundial estava se esgotando. Iniciada em 1986 e concluída em 1993, a Rodada do Uruguai culminou na elaboração de um novo conjunto de regras e instrumentos mais adequados à nova realidade do contexto internacional que incluía a criação da OMC.

O foco das negociações comerciais multilaterais deslocou-se da redução das barreiras ao comércio de mercadorias para a negociação de regras e disciplinas aplicáveis a temas tão diversos quanto o comércio de bens e serviços, os investimentos internacionais, as políticas

industriais nacionais e os direitos de propriedade intelectual. Além de incluir negociações sobre os produtos agrícolas.

Entre os resultados da Rodada Uruguai cabe ressaltar, além da constituição da OMC, a incorporação plena, embora com longos períodos de transição, da agricultura e do setor de têxteis e confecções (até então coberto pelo Acordo Multifibras) às regras e disciplinas do GATT, através da tarifificação dos instrumentos de proteção e da redução de subsídios (no caso da agricultura).

Durante a Rodada Uruguai, o Brasil evoluiu de uma posição essencialmente negativa em relação à agenda proposta para uma postura de compromisso, viabilizada principalmente pelas mudanças domésticas liberalizantes introduzidas na política comercial e na regulação de serviços e de investimentos.

As decisões da Rodada Uruguai, implementadas no final de 1994, após meio século de existência do GATT, indicaram o interesse das nações participantes de se preservar e fortalecer o multilateralismo e o liberalismo no cenário externo, sem que fosse possível congregarem definitivamente os países em torno de um consenso a respeito do que viria a ser um comércio justo.

No que diz respeito às medidas de apoio interno à produção agropecuária, as políticas declaradas pelos países nessa rodada foram classificadas em: efeitos nulos ou desprezíveis ao comércio e efeitos que geram distorções sobre o comércio internacional. As medidas enquadradas no primeiro tipo são de natureza ampla e genérica, principalmente relacionadas com o provimento de bens públicos ou coletivos. Os programas desse grupo devem ser financiados com recursos públicos que não impliquem a transferência direta dos consumidores para os produtores. O objetivo da política não poderia incluir a sustentação de preços. Assim, políticas de preços administrados ou preços mínimos e políticas que reduziram os custos de produção (crédito subsidiado), como vinham sendo amplamente utilizadas no Brasil nas décadas de 70 e 80, foram consideradas como geradoras de distorções.

A Rodada Uruguai, contudo, não implicou restrições aos instrumentos de política empregados pelo Brasil. A tarifação e a subsequente diminuição das barreiras tarifárias beneficiaram a competitividade das exportações do complexo soja. Além disso, como a estrutura tarifária dos países importadores discriminava negativamente os produtos processados, as exportações de soja em grão do Brasil foram beneficiadas.

Os novos instrumentos de política agrícola adotados pelo governo nacional nessa década ficaram mais limitados que os moldados no regime anterior, no sentido de não serem de aplicação automática, dependendo da aprovação das autoridades monetárias, nem

universal, atendendo populações bem definidas segundo algum critério objetivo (região, produto, tamanho do estabelecimento). A capacidade de intervenção do Governo Federal ficou mais limitada.

O desenvolvimento do Programa Nacional de Agricultura (Proagro) mostrou que uma mudança liberalizante, aos moldes das decisões da OMC, nas regras que disciplinavam as transferências de recursos entre o Banco Central e o Tesouro Nacional, inviabilizava um mecanismo de transferência de recursos para o setor agrícola que funcionou nas décadas de setenta e oitenta. Em 1991, foi instituído o Conselho Nacional de Política Agrícola e foram modificadas as regras do Programa, com destaque para a possibilidade de se enquadrar atividades não financiadas e a restrição do enquadramento apenas às operações de custeio (exclusão das operações de investimento). A intenção era tornar o Programa autossuficiente, de forma que os prêmios recebidos em cada safra suportassem as despesas incorridas no mesmo período. A participação do Tesouro Nacional ficou limitada aos casos em que os recursos arrecadados pelo Programa fossem insuficientes para cobrir os prejuízos, quando da ocorrência de adversidades climáticas generalizadas.

Devido às dificuldades no monitoramento das operações, as modificações introduzidas em 1991 não atingiram os objetivos pretendidos. A partir de 1995 verificou-se acentuada queda de receitas do programa, atribuída à redução do número de adesões, tanto por iniciativa dos produtores, como de agentes financeiros. As causas que levaram à diminuição do uso do Proagro associam-se a: morosidade no pagamento das indenizações; preferência dos agentes financeiros privados por garantias reais à medida que o recebimento das indenizações se tornava incerto; redução do limite de risco; e redução do valor médio dos contratos. A partir de 1993, o Banco do Brasil concentrou mais de 95,0% do valor total das coberturas vinculadas ao Proagro. A exigência de garantias reais por parte das instituições privadas do Sistema Nacional de Crédito rural limitou, contudo, o acesso ao crédito por parte das unidades produtivas de menor valor patrimonial.

Apesar de uma mudança de postura por parte dos governos nacionais quanto ao apoio aos produtores rurais, o sistema agroindustrial da soja mostrou-se adaptável às novas regras e a competitividade pôde ser aprimorada pelo desenvolvimento das exportações de outros setores e pela política cambial adotada, que favorecia à destinação da produção para o mercado interno. As exportações brasileiras de carnes de aves, cujos insumos principais derivam da soja, apresentaram na segunda metade da década de 90, uma tendência de crescimento de 4% ao ano (segundo dados do Departamento Americano de Agricultura – USDA), ainda que esse crescimento tenha se mostrado muito irregular em função das

oscilações da absorção doméstica pelo produto. A título de comparação, as exportações mundiais de carnes de aves cresceram 3,2% ao ano na década de 90. Além disso, o consumo anual per capita de carne de frango no Brasil saltou de 13,4 kg em 1990 para 23,7 kg em 1997, portanto quase que dobrando.

No caso do óleo, as exportações brasileiras vinham crescendo a uma taxa de 4% ao ano no período 1986-95, ainda que de forma irregular, porém sofreram uma redução a partir da segunda metade da década de noventa, estimada pela ABIOVE, em torno de 50% entre 1995 e 97. Apesar deste fato poder ser explicado pelo aumento do consumo interno, do mesmo modo que no caso farelo, é preciso considerar que a competição internacional tem sido muito acirrada no mercado de óleos, com crescimento acentuado da produção de óleos no Leste Asiático e na Argentina.

Esta expressiva importância econômica do sistema agroindustrial da soja destacada na década de 90 andou lado a lado com uma situação de amplas mudanças envolvendo praticamente todos os segmentos associados à indústria da soja. A abertura comercial e a desregulamentação que caracterizaram a economia brasileira nos anos 90 tiveram impactos na competitividade de diversos sistemas agroindustriais, cujo destaque é notável na região dos cerrados.

A partir da metade da década de 90, o aumento da demanda doméstica e até mesmo internacional por carnes acabou aumentando a demanda derivada de farelo, portanto consumindo parte do que seria destinado à exportação. Adiciona-se o fato que as ineficiências da indústria processadora (capacidade ociosa, baixa escala, entraves logísticos, etc.) foram pouco a pouco dirimidas com uma reestruturação na indústria, derivada da abertura ao mercado externo.

Contudo, problemas derivados de algumas políticas nacionais causaram entraves, principalmente quanto ao compromisso de redução de gastos públicos, como o suprimento de bens públicos e coletivos (infraestrutura de transportes, portuária e armazenagem; informações para embasar o processo decisório e estratégico; necessidade de investimentos em pesquisa, especialmente para a busca de novos produtos derivados de soja, etc.) e a interface com o ambiente institucional doméstico (necessidade de fazer cumprir Lei de Proteção de Cultivares, ineficiências trazidas com ICMS interestadual, classificação compulsória do grão) e internacional. Na visão dos agentes privados do setor agrícola, houve pouca ação proativa na década para reduzir protecionismos, especialmente aqueles ligados à isenção de impostos em outros países para a aquisição de soja não processada e ao

protecionismo relacionados a pesadas tarifas para importação de produtos processados e aos subsídios à exportação destes produtos – como é o caso do óleo argentino.

A despeito dos problemas identificados, as empresas no sistema agroindustrial da soja delinearão suas estratégias. Embora a crise na Ásia deflagrada em 1997 tenha frustrado as perspectivas otimistas para o crescimento do consumo mundial de farelo, ao mesmo tempo em que os preços dos óleos vegetais aumentaram pela redução da oferta de óleo de palma pela Malásia, a competição entre farelo de soja e outros possíveis substitutos era menos acirrada, porque a soja passou a ser uma das culturas mais eficientes para produção de farelo e até então havia limitações técnicas para a substituição total deste produto por outros farelos (como o de algodão) na alimentação de aves e suínos.

IV. Considerações finais

Através da pesquisa percorrida, percebe-se que a produção da soja no Brasil tem sido parte importante na estratégia para promover o crescimento econômico, através tanto do desempenho industrial que segue a produção da *commodity* quanto pelas divisas internacionais que os setores da indústria agroexportadora têm trazido para o país.

O cultivo de *commodities* de maior valor agregado – i.e., cujo preço no mercado externo é elevado – no Brasil é resultante da inserção do país na ordem econômica internacional definida em Breton Woods. Cinco pontos acordados em *Bretton Woods* mantêm o funcionamento dessa ordem: a existência de um sistema monetário; um regime financeiro; um regime¹¹ comercial, para os que assinaram ou aderiram posteriormente aos acordos; o quadro curioso da distribuição de poder que sustenta o funcionamento das instituições (distribuição de poder geralmente baseada em termos econômicos e que divide os países em centro e periferia); e uma estratégia de crescimento que desempenha papel importante na estabilização da ordem econômica, pois propicia a satisfação das expectativas quanto à acomodação de interesses.

Desde o fim do governo controlado por mineiros e paulistas no início do século passado, os termos mais ouvidos nos países – que por vezes soam como lemas – são “progresso”, “crescimento”, “desenvolvimento”. O que variou desde essa data até os dias de hoje foram os meios utilizados para o financiamento do processo de crescimento pelo qual o

¹¹ Compreendido como “...conjunto de instrumentos de ação governamental composto por regras e princípios que reduzem a amplitude das expectativas de comportamento dos atores que compartilham dessas regras.” (KEOHANE, 1984: 97)

país, na visão dos governantes e das elites, precisava passar. Ora via exportação de café, ora via políticas fiscal e monetária; e até mesmo os regimes antidemocráticos foram justificados com o argumento de que promoveriam o crescimento do país.

A introdução da produção da soja no país foi, dessa forma, mais um instrumento para gerar divisas, de modo a financiar políticas que combateriam os pontos de estrangulamento ao desenvolvimento do país. A opção pelo cultivo dessa *commodity* encaixava-se no modelo de substituição de importações existente desde a década de 50, já que possuía maior valor agregado que outros produtos (como arroz ou feijão), permitindo a utilização das divisas estrangeiras na importação de equipamentos. A introdução da mesma também se encaixava na concepção de industrialização do país, pois se tratava de uma produção agrícola que congregaria empresas diversas à sua cadeia produtiva visando à exportação, ou seja, criar-se-ia uma indústria agroexportadora. Como a soja, a substituição de lavouras cafeeira ou de subsistência por monoculturas de cana e trigo enquadrava-se no modelo de crescimento econômico adotado desde os anos 1950: um crescimento visando a angariar moedas fortes que permitiriam a importação de equipamentos para o desenvolvimento industrial.

Entretanto, alguns fatores inerentes à demanda internacional deram mais incentivos à expansão da produção de grãos de soja no Brasil. Ou por ter havido fenômenos que levaram a um aumento da demanda, ou pelo fato de terem ocorrido alterações no cenário econômico internacional. Por exemplo, o aumento da demanda a alimentos proteicos por parte dos países desenvolvidos na década de 70 foi decorrente da queda na oferta de outras matérias primas ricas em proteínas como amendoim e farinha de peixe. A expansão mundial da produção de aves de corte e o significativo crescimento da economia mundial nos últimos anos da década de 60 e início de 70 reforçaram a procura de farelos com alto teor de proteína para a composição de rações animais. Com a redução da oferta de soja no mercado internacional em decorrência da retração da produção americana, esses fatores provocaram excelentes cotações do produto no mercado internacional à época.

Outros fatores positivos para a produção brasileira foram as condições favoráveis do mercado externo à comercialização do produto nacional, que acontece justamente na entressafra norte-americana – maior produtor até hoje. Destaca-se que a produção brasileira tende, apesar da concorrência dos Estados Unidos, a se beneficiar com o crescimento econômico de países populosos, como China e Índia, e com a abertura comercial de países do Leste Europeu.

Concomitante, outra causa da expansão da produção da soja no Brasil e o aumento do interesse pela produção deve-se a fatos ocorridos na Europa (embora as restrições tarifárias e

não-tarifárias às importações agrícolas e a Política Agrícola Comum (PAC) que subsidia os produtores agrícolas locais). As epidemias sobre o gado europeu – febre aftosa e a “síndrome da vaca louca” – provocaram dois movimentos a favor do aumento da demanda pela soja. Por um lado, discute-se dentro da sociedade europeia se uma reforma na PAC não seria necessária para aumentar a segurança dos alimentos, desde que os subsídios levaram aos produtores locais de rações a utilizarem vísceras animais, já que não tinham concorrência, desencadeando as epidemias. Por outro lado, o medo de novas epidemias contidas nas carnes animais processa um aumento no número de pessoas adeptas ao vegetarianismo e ao consumo de alimentos derivados da soja, tais como leite e carne.

As questões sobre a liberalização do comércio, a diminuição de tarifas e fim dos subsídios é, por sua vez, tratada sob o âmbito da Organização Mundial do Comércio, mas através do acordo preliminar – GATT – as negociações entre representantes dos países já eram realizadas. Os produtores de soja nacionais encontraram apoio para a manutenção de seus interesses nos negociadores brasileiros, visto que a Política Externa Brasileira deveria manter-se também engajada no interesse nacional. Nas décadas de 60 e 70, o desenvolvimentismo; e a partir da década de 80, a importação de divisas externas para o equilíbrio da balança de pagamentos.

Dessa forma, desde a introdução da semente às primeiras colheitas e às exportações, a produção nacional da soja contou com fatores conjuntos – provocados ou não – em âmbito nacional e internacional. Por fatores provocados entendem-se as medidas oficiais – regulamentos, acordos, políticas – cuja execução permitiu a expansão da produção da soja no país. Fatores não oficiais seriam aqueles que afetaram principalmente a demanda pelo produto, surgidas independentemente de medidas oficiais, como as campanhas contra sementes geneticamente modificadas, organizadas pela população europeia. Essa série de fatores foi organizada nos Quadros 1, 2 e 3, e classificadas como micro fatores, fatores nacionais e fatores internacionais.

Como micro fatores, buscou-se incluir as ações por parte dos empresários, governos estaduais, pesquisadores e investidores cuja pressão desempenhou papel importante, em alguma das décadas analisadas, para o aumento da competitividade da produção da soja brasileira.

No âmbito nacional, foram inseridas as medidas governamentais, tanto diretamente à agricultura quanto à exportação, encontradas em textos e pesquisas relacionadas à agroindústria da soja e citadas como essenciais às melhorias encontradas nesse setor econômico. As políticas nacionais buscaram absorver as oportunidades criadas no mercado

internacional e direcionar os interesses privados em benefícios públicos. Essas políticas, principalmente as que incentivaram inicialmente a produção no país, podem ser classificadas em políticas de apoio à exportação e políticas de apoio ao cultivo.

Dentre as políticas de apoio à exportação encontram-se: as fiscais, como o fornecimento de subsídios e redução de impostos aos exportadores; as monetárias, como o fornecimento de créditos para exportação e a manipulação da taxa de câmbio nominal; a melhoria na estrutura física do sistema de transporte e embarque nacional; e o papel de promotor do comércio adotado pelo Itamaraty.

Quanto às políticas de apoio ao cultivo, destacam-se: o apoio dado às pesquisas; os créditos fornecidos para a aquisição de terras e plantio; subsídios para a substituição de monoculturas cafeeiras pela de soja; a expansão da fronteira agrícola para a região do cerrado onde a produção encontra boas condições físicas; e incentivos para a produção na região, como baixo preço da terra.

Por fim, na linha “ambiente internacional”, foram pesquisadas medidas políticas adotadas internacionalmente que criaram o ambiente para a comercialização do produto e a esse respeito foram inseridos dados relativos às demandas internacionais, citados por estudos na área da agroindústria exportadora que influenciaram a atuação do setor no Brasil.

Quadro 1. Inserção do Brasil na economia mundial – o caso da soja (microfatores nacionais)

Antes 1950	1950	1960	1970	1980	1990	2000
	Problemas com os cultivos de café. Pesquisas com a semente em secretarias agrícolas estaduais (SP, RS). Soja apresentada como alternativa para manter renda dos cafeicultores.	Adaptação das culturas oriundas do sul dos EUA no sul do Brasil. Possibilidade de rotação com o trigo. Exploração das cooperativas de trigo. Aumento da capacidade de esmagamento. Pesquisa e assistência técnica via transferência de tecnologia externa.	Assistência técnica via EMBRAPA (grupos de interesse para maior empenho na pesquisa e na ass. téc.). Técnicas de correção de solo e sementes adaptáveis permite a introdução na região dos cerrados (mais ou menos em 1975). Pesquisas nas Sec. de agricultura estaduais do centro-oeste. Ampliação da capacidade de armazenagem e centrais de abastecimento.	Expansão da área plantada da soja (de 1,29 milhão de hc. em 80 para 5,136 m de hc em 89). Baixo custo e alta disponibilidade de terras na região dos cerrados. Produção na região de expansão (cerrados) maior que o crescimento da área cultivada = maiores rendimentos e estabilidade da produção – vantagens comparativas.	Sementes brasileiras reconhecidas pelo valor nutricional (qualidade). Expansão de Avicultura. Aquisição de capacidade técnica industrial. Elasticidade-renda da demanda mundial de carne é positiva (reflete-se nos produtos da soja em grão e farelo) Conquista de mercado nacional (óleos, farelos e grãos: vide elasticidade-renda de carnes e aves).	MT e RS adotam postura de não adotar sementes transgênicas nas plantações. Eleições estaduais em 2003: maior produtor individual da soja no mundo (revista Poder 14/01/02) é empossado como governador em MT ¹² .

Fonte: elaboração própria.

¹² <http://www.poderonline.com.br/NR/exeres/DB4F2149-5B98-4D55-96D2-0F242515247C.htm>

Quadro 2. Inserção do Brasil na economia mundial – o caso da soja (ambiente nacional)

Antes 1950	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Imigração japonesa, pequenas plantações.	“Aliança para o Progresso” permite o intercâmbio técnico entre Brasil e Estados Unidos.	PEB de exportação favorável à diversificação de produtos e semi-industriais, como farelo de soja (principal fonte de receita do complexo soja). Pagamento do governo aos produtores de café para a erradicação da plantação e substituição por outro: opção pela soja devido à lucratividade. Ajustamento taxa de câmbio (minidesvalorizações) a partir de 68.	Incentivos da PAB: crédito p/ custeio rural, investimento comercialização a juros negativos. Preços mínimos e seguro. Estruturação física: I PND II PND (estradas, ferrovias, reestruturação de portos, energia elétrica). Polocentro e Prodoeste Benefícios ao setor exportador. Choque do petróleo em contrabalanceado por políticas nacionais e petrodólares.	Ajustes junto ao FMI: desvalorização cambial e manutenção de balança de pagamentos via exportação. Influência do setor agropecuário na política.	Soja representa 10% PIB em 1993 e 1,8% das exportações de produtos básicos e farelo 4,4% em 91. Plano Collor provoca esvaziamento de terras na região de expansão (diminui o preço das terras na região). Plano real: entrada de máquinas e insumos importados para indústria do complexo soja (óleo e farelo).	Atuações conjuntas entre MDIC e Itamaraty para estimular as exportações (questões tributárias, financiamento, desburocratização negociação comerciais, promoção comercial).

Fonte: elaboração própria.

Quadro 3. Inserção do Brasil na economia mundial – o caso da soja (ambiente internacional)

Antes 1950	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Presença da soja nos países orientais. Levada para o ocidente, pesquisada e cultivada Estados Unidos tornam-se maiores produtores. Reforma econômica em <i>Bretton Woods</i> .	Guerra fria, plano Marshall na Europa Latina reivindicando recursos para seu desenvolvimento (cooperação na II GM). Atuação das instituições firmadas em BW: Banco Mundial, FMI, GATT (organização do SFI e das regras para o comércio internacional).	Crescimento econômico mundial aos finais de 60. Crescimento da avicultura de corte. Aumento de demanda por farelos com alto teor de proteína.	Aumento do preço internacional dos produtos primários em meados da década. Participação da soja brasileira no mercado mundial = 3,6%. Condições favoráveis à comercialização da soja brasileira, na entressafra norte-americana. Liquidez internacional = fluxos de capitais externos via IED e movimento autônomo de capitais.	Participação da soja brasileira no mercado mundial = 18,7%. Choque do petróleo em 79: alta dos juros, protecionismo dos países desenvolvidos, aversão ao risco dos investidores (fuga de capitais). Recuperação das economias. Redução da demanda da CEE por derivados de soja norte-americanos e crescimento da participação do Brasil.	Crescimento econômico mundial 94 – 00. Melhores preços de produtos primários no mercado externo. Baixos juros internacionais. Soja nos EUA representa 0,2% PIB em 1993. Doenças na pecuária europeia: vaca louca. Discussão sobre transgênicos. Multilateralismo comercial (OMC) Demanda de países do leste europeu.	Conquista de novos mercados (China) e afirmação com U. E. (aversão a transgênicos). Reforma da PAC. Rodada do milênio.

Fonte: elaboração própria.

V. Referencias Bibliográficas

- ABREU, M.P.A., A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Campinas, Ed. Campus, 1994.
- CARUSO, R., Soja: uma caminhada sem fim. Fundação Cargil, CCD ed., 2000.
- CLAUSELL, R. T., Assentamentos: a pré-reforma agrária. **Folha de São Paulo**, 13 de jan. de 2003.
- GREMAUD, A., et.al, **Economia Brasileira Contemporânea**, 4ª ed., 2001. Capítulo 13.
- HOBBSAWN, Eric, **A Era dos Extremos: o breve século XX: 1914 – 1991**. São Paulo, ed. Companhia das Letras, 1999, 2ª edição;
- KEOHANE, R., **After hegemony**. Princeton, Princeton University Press, 1984.
- LAZZARINE, S.G., NUNES, R., **Competitividade do sistema agroindustrial da soja**. Pensa/USP, 2000.
- MARKUSEN, J.R. et al, **International trade: theory and evidence**. Cingapura, McGraw-Hill, Inc., 1995.
- MIYSAKAS, S., MEDINA, J.C (ed.), **A soja no Brasil**. Campinas, Ital, 1981, cap. 1, 2, 3 17, 18.
- PAGU, **Mulheres de São João**, Disponível em: <http://www.mulheresdesaojoao.com.br/index_arquivos/PaguBiografia.htm>. Acesso em: 04 de nov. de 2019.
- WWF, **Expansão agrícola e perda da biodiversidade no cerrado: origens históricas e o papel do comércio internacional**. Brasília, WWF Brasil, 2000.

Recebido em: março/2019.

Aprovado em: novembro/2019.