

Diversificação esquecida? Elementos causais da expansão da soja na pauta exportadora agrícola brasileira entre 1974 e 1979

Overlooked diversification? Causal elements of the expansion of soybean in Brazilian agricultural exports between 1974 and 1979

RAPHAEL COUTINHO DA CUNHA *
ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS **

Meridiano 47 n. 104, mar. 2009 [p. 22 a 25]

Em 2008, a soja foi o terceiro produto mais exportado pelo Brasil.¹ Apesar dessa relevância, são poucos os trabalhos que explicam a crescente participação desse produto na pauta de exportação brasileira. O propósito desse artigo é examinar esse processo, dentro da perspectiva de que esse movimento não esteve necessariamente conectado com a estratégia de diversificação de exportações no segmento de produtos primários adotada pelos formuladores de política brasileiros.

O primeiro passo nesse exercício é a compreensão da evolução das exportações brasileiras de produtos primários. Como pode ser observado no gráfico abaixo, houve persistente diminuição da participação do café na pauta de exportação entre 1973 e 1979, tendo caído de 20% para 12,5%. Um progresso igualmente digno de nota é a expansão da soja – em 1968, respondia por 1,3% da pauta exportadora, já em 1979 ocupava 11%.² Em 1973, o Brasil ocupava somente 17% do importante mercado internacional de exportação de soja e derivados, enquanto em 1985 as exportações cresceram para ocupar 40%, sendo que o mercado havia triplicado em volume (Faminow e Hillman: 1987, 351).

Mas o que explica essa diversificação na pauta das exportações primárias brasileiras? Teriam a diminuição do peso do café e o súbito aumento da importância da soja resultado de política governamental? Percebe-se, pelas fontes hoje disponíveis, que os maiores incentivos à diversificação foram externos, tendo o governo atuado de forma contraditória na expansão da cultura de soja.

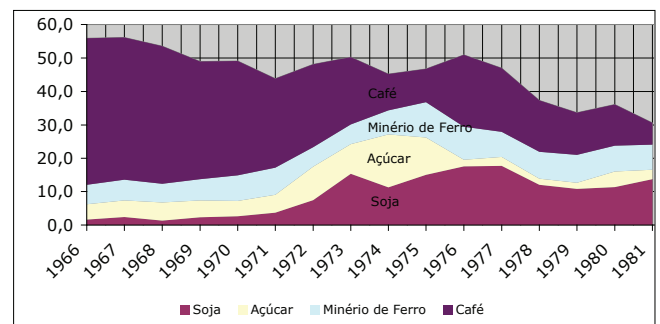


Gráfico 1

Principais exportações de produtos primários
(percentual do total)³

Do ponto de vista externo, o fator mais relevante no curto e médio prazo foram, respectivamente, o elevado preço do produto no mercado internacional

* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB e especialista em gestão governamental, atualmente lotado na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda.

** Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (rofarias@gmail.com).

1 Dado referente à categoria “soja mesmo triturada” (NCM 1201), sem contar as categorias “farelo de soja (NCM 2304) e óleo de soja (NCM 1507).

2 A produção ampliou-se a uma taxa anual média de 37,6% (Baer: 2002, 377). Ver FMI. Supplement on trade statistics n. 4 (1982).

3 FMI. Supplement on trade statistics n. 4 (1982).

e o esforço do governo japonês de diversificar a oferta mundial de soja, de maneira a diminuir o custo de aquisição do produto e reduzir a dependência que tinha com relação aos Estados Unidos. Tendo em vista esse objetivo, o governo japonês definiu como estratégia a utilização do Brasil como plataforma alternativa de oferta de soja, aprofundando acordos de cooperação na área de tecnologia e direcionando investimentos para a expansão da cultura no Brasil (Friedmann: 2002, 336; Vasconcelos e Santos: 2003, 4). O auge da interação política que promoveu a integração do Brasil na estratégia global de diversificação japonesa veio em 1976, quando o presidente Ernesto Geisel foi ao Japão para, entre outras coisas, assinar o Acordo de Intenções que implementaria o Programa Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER). O programa bilateral japonês teve pouco impacto imediato no aumento da produção de soja na década de 1970, mas semearia a futura expansão agrícola do país.⁴

Do ponto de vista doméstico, um dos aspectos mais relevantes na gestão Geisel foi o intensivo programa de inovação tecnológica para a agricultura. Em 1975, foi criada a EMBRAPA-SOJA, divisão da empresa estatal brasileira dedicada ao produto. No mesmo ano, também foi criada a EMBRAPA-CERRADO, para “desenvolver melhores técnicas de manuseio do solo que tornasse viável comercialmente a agricultura na região” (Rocha, Monteiro *et al.*: 2007, 117). Não se pode, no entanto, encontrar com facilidade resultados imediatos dessas iniciativas na produtividade do campo. A falta de tecnologia adequada no país levou à demora na implementação do programa de cooperação com o Japão e à falta de ganhos mais imediatos na introdução de grande parcela do território no programa de plantio da soja

no centro-oeste brasileiro (Cacho: 1999, 20).

Ao analisar esse quadro, deve-se salientar que o governo não atuou somente na facilitação da expansão da soja. Apesar de ter-se iniciado a expansão de novas fronteiras agrícolas e a criação de técnicas de produção durante o governo Geisel, a produção e a exportação da soja foi bastante instável no período. Essa instabilidade, principalmente pela diminuição da participação do produto nas exportações, evidencia grande contraste com o período posterior, sendo explicada pela convergência de duas variáveis domésticas. A primeira é que, na gestão Geisel, em decorrência de problemas climáticos, houve grande retração da produção e conseqüente queda do produto na pauta de produtos primários exportados pelo Brasil.⁵ A segunda é que, no início da década de 1970, a expansão da soja se deu parcialmente às expensas do plantio de gêneros voltados para a alimentação dos grupos de menor renda (Coes: 1991, 181). Isso se originou entre 1972 e 1973, quando o preço do produto aumentou mais de 100%. Produtores do sul do país, diante desse estímulo, mudavam, em massa, a produção de milho, algodão e outras culturas para a soja.⁶ O governo, para impedir essa transição, potencialmente prejudicial para os índices de inflação, aumentou os limites de preços impostos pelo Conselho Interministerial de Preços e implementou pacote agressivo de subsídios para as demais culturas. Além dessas medidas, restringiu-se a importação de sementes de soja.⁷ Como isso não conteve a produção, em 1973, esboçaram-se iniciativas de limitação à exportação da soja para conter a inflação.⁸ Por quatro anos seguidos, foram utilizados sistemas de contingenciamento, quotas e licenciamento para barrar o “excesso” de exportação – limitando a expansão do Brasil nos mercados internacionais.⁹

4 Sobre os embargos americanos e os impactos na economia global ver (Hopkins: 1982).

5 GATT. Report on the consultation under Article XVIII:12(b) with Brazil. 7 de dezembro de 1978. BOP/R/103.

6 Estado Maior das Forças Armadas. Viagem às regiões “S” e “W” do país. Primeiras observações referentes a São Paulo, Paraná, Santa Catarina e parte do Rio Grande do Sul. Memória No 71/MC. 23 de maio de 1975. CPDOC/EG pr 1974.03.25/1.

7 Mário Henrique Simonsen. Problema da Soja. EG pr 1974.03.28. I-40. Ver também: NARA. Da embaixada americana em Brasília para o State Department. GOB agricultural decisions and trade reactions. 10 de agosto de 1973.

8 NARA. Da embaixada americana em Brasília para o State Department. Struggle against inflation becomes more difficult. 30 de maio de 1973.

9 Maiores detalhes em (Faminow e Hillman: 1987).

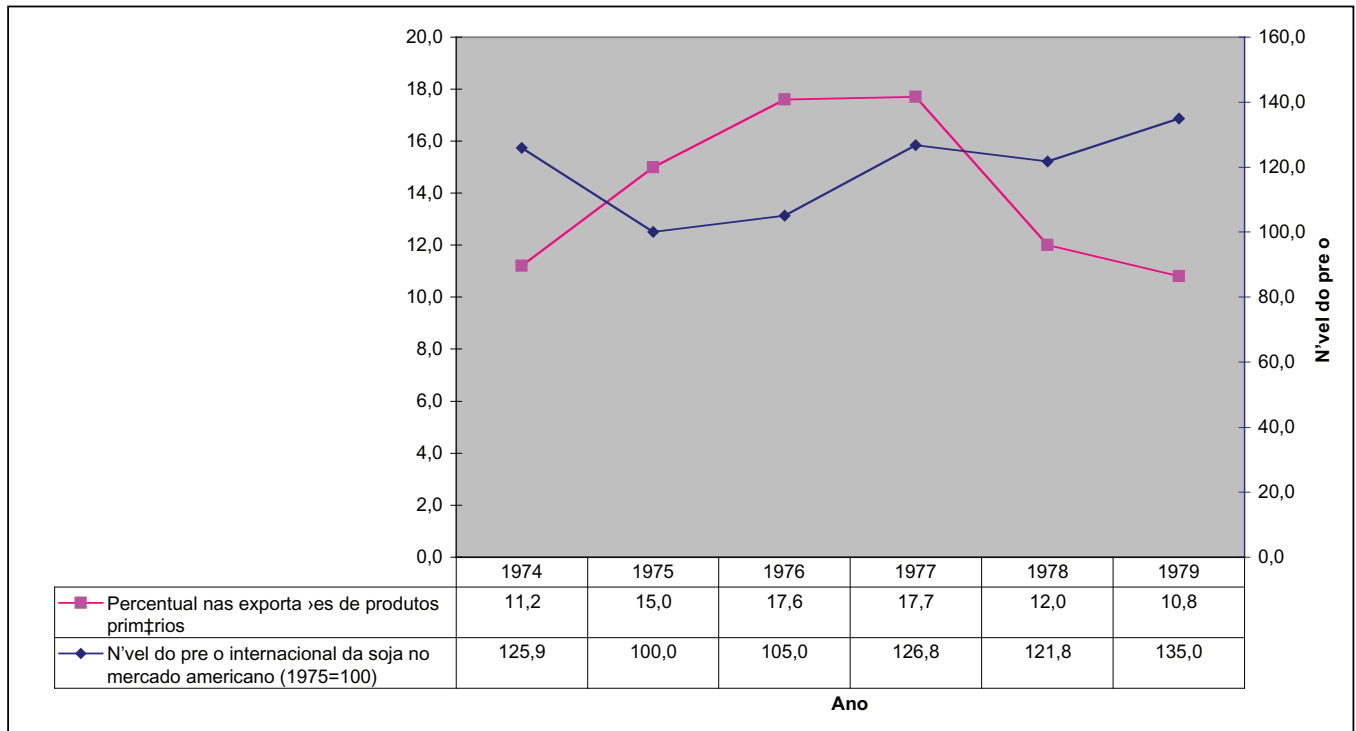


Gráfico 2

Relação entre preço da soja e percentual no total exportado de produtos primários.¹⁰

Podemos identificar, portanto, duas conjunções de forças que influenciaram a trajetória da soja na pauta de exportações primárias do Brasil entre 1974 e 1979. A primeira de ordem exógena à ação estatal brasileira: o aumento dos preços internacionais da soja e os consequentes incentivos aos atores privados, além do desejo japonês de investir no Brasil para diversificar suas importações. A segunda eram as contraditórias políticas empreendidas pelo Estado brasileiro: de um lado, os incentivos à pesquisa pela Embrapa e os créditos subsidiados; de outro, as taxações e proibições à exportação de soja como forma de controlar a inflação doméstica. No agregado, as principais fontes causais da expansão da soja durante os primeiros anos do governo Geisel nasceram da primeira conjunção de forças, e não da segunda, que faria sentir seus impactos somente anos depois (Cacho: 1999, 20-2). Fica nítido, portanto, o problema inter-temporal da relação entre a política econômica externa e os fluxos econômicos: as medidas adotadas pelo governo só tiveram impacto em momento posterior, assim como a decisão japonesa de diversificar seus fornecedores.

No curto prazo, a expansão da soja foi impulsionada e restringida pela dinâmica de preços internacionais e pelas proibições governamentais impostas.

Bibliografia

Baer, Werner. *A economia brasileira*. 2ª edição. São Paulo: Nobel, 2002.

Cacho, Joyce Agnes Sabina. *Growth in Brazil's soybean processing industry and government policies, 1970-93* (Ph.D.). Columbia (MO): University of Missouri-Columbia, 1999.

Coes, Donald V. Trade, international payments, and Brazil's economic growth. *Latin American Research Review*, v. 26, n. 2, p.171-86. 1991.

Faminow, Merle D. e Hillman, Jimmie S. Embargoes and the emergence of Brazil's soybean industry. *The World Economy*, v. 10, n. 3, p.351-66. 1987.

10 FMI. Supplement on trade statistics n. 4 (1982)

FMI. Supplement on trade statistics n. 4 (1982).

Friedmann, Harriet. The international political economy of food: a global crisis. In: Counihan, Carole M. *Food in the USA: A Reader*. New York: Routledge, 2002. p. 325-47.

Hopkins, R. F. Food Policymaking. *Proceedings of the Academy of Political Science*, v. 34, n. 3, p.12-24. 1982.

Rocha, Angela da, Monteiro, Joana, et al. *The emergence of new and successful export activities in Brazil: four case studies from the manufacturing and the agricultural sector*. 2007.

Vasconcelos, Volnei Freitas e Santos, Roosevelt José dos. A chegada do projeto PRODECER-I em Iraí de Minas e os migrantes. *I Simpósio Regional de Geografia "Perspectivas para o cerrado no século XXI"*. Universidade Federal de Uberlândia – Instituto de Geografia 2003.

Documentos primários

GATT. Report on the consultation under Article XVIII:12(b) with Brazil. 7 de dezembro de 1978. BOP/R/103.

Estado Maior das Forças Armadas. Viagem às regiões "S" e "W" do país. Primeiras observações referentes a São Paulo, Paraná, Santa Catarina e parte do Rio

Grande do Sul. Memória No 71/MC. 23 de maio de 1975. CPDOC/EG pr 1974.03.25/1.

Mário Henrique Simonsen. Problema da Soja. EG pr 1974.03.28. I-40. Ver também: NARA. Daembaixada americana em Brasília para o State Department. GOB agricultural decisions and trade reactions. 10 de agosto de 1973.

Recebido em 27/03/2009

Aprovado em 31/03/2009

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Soja, Diversificação

Key words: Brazilian Foreign Policy, Soybean, Diversification

Resumo: O propósito desse artigo é examinar a crescente participação da soja na pauta de exportação brasileira, dentro da perspectiva de que esse movimento não esteve necessariamente conectado com a estratégia de diversificação de exportações no segmento de produtos primários adotada pelos formuladores de política brasileiros.

Abstract: The purpose of this article is to scrutinize the growing participation of soybean in Brazilian agricultural exports. It is argued that this movement was not necessarily linked with an strategy of export diversification of primary products pushed by Brazilian decision makers.

