

---

## **A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA ECONÔMICA NA EXPANSÃO DA SOJA NO BRASIL**

---

*Philip F. Warnken<sup>(1)</sup>*

### **1.Introdução**

O Brasil é o segundo maior produtor e exportador mundial de soja e derivados. Alcançou esta posição em menos de duas décadas. Em 1970, produzia menos de quatro por cento da soja do mundo e mantinha pouco mais de quatro por cento do mercado internacional da soja e subprodutos. No fim dos anos 80, o país produziu acima de 23 por cento da soja do mundo e teve uma fatia de 27 por cento do mercado internacional. Nesse período a produção de soja mundial subiu de 42 milhões de toneladas para 107 milhões, um aumento de 65 por cento, enquanto a produção do Brasil aumentou de 1,5 milhão de toneladas para 24,0 milhões, um aumento de 2.100 por cento. O crescimento na produção de soja brasileira contribuiu com mais de um terço do crescimento da produção mundial total no período.

Os números absolutos e relativos mostram que o crescimento da produção de soja brasileira desde que 1970 foi impressionante. A singularidade das taxas e o tamanho da expansão podem ser expressados talvez melhor dentro de uma

perspetiva global: neste século, em um período de tempo semelhante, nenhum outro *commodity* internacionalmente comercializado de qualquer país, teve a expansão de produção equivalente à da soja brasileira. Para os EUA a produção da soja, cresceu de aproximadamente 2 milhões de toneladas para 19 milhões durante um período de expansão de vinte cinco anos, de 1940 a 1965. Nos vinte cinco anos de 1970 a 1995, a produção de soja no Brasil aumentou de menos de 1,5 milhões de toneladas para quase 26 milhões.

O que provocou a explosão da soja no Brasil? O que explica isto? A resposta fácil seria dizer que o crescimento de produção de soja do Brasil simplesmente foi uma resposta às mudanças consideráveis da demanda doméstica e mundial por produtos derivados da soja. Esta explicação parece ser uma simplificação grosseira dos eventos. As mesmas ou semelhantes condições de demanda prevaleceram para outras nações produtoras de soja e, com exceção da Argentina, a resposta não foi comparável.

A demanda crescente foi uma condição necessária para crescimento de produção, mas não uma condição suficiente. O desenvolvimento da produção de soja do Brasil aconteceu em um período de crescimento rápido da demanda de produto derivados de soja em nível mundial, mas fatores de política econômica domésticos forneceram as condições para expansão do setor.

A discussão a seguir destaca quais as hipóteses levantadas para alguns dos elementos de política econômica mais importantes no desenvolvimento e crescimento do setor de soja<sup>(4)</sup>.

## **2. A Soja na Política Econômica Brasileira**

O crescimento surpreendente da soja no Brasil nos anos sessenta e nos anos oitenta foi sem dúvida uma conseqüência da aplicação de mecanismos de política econômica. Desde o início, o setor de soja teve status especial e mereceu grande atenção por parte dos formuladores de política econômica. Ferreira et. al. nota que "a soja foi sempre considerada como um produto estratégico pelo governo, tendo sido privilegiado tanto no que se relacionava ao desenvolvimento de

tecnologias aplicadas quanto ao volume de recursos alocados via crédito rural e política de preços mínimos<sup>(5)</sup>.

Cedo esses formuladores de política econômica brasileiros tomaram decisões que influenciariam profundamente o desenvolvimento da soja brasileira. Em essência, esse setor foi considerado e tratado como uma "indústria infante". Foi protegido, subsidiado e estimulado. Transferiram-se dezenas de bilhões de dólares do tesouro nacional para o setor. As decisões para suportar esses custos públicos enormes foram decisões conscientes; o crescimento da indústria de soja serviu para atingir metas de política econômica importantes e aspirações que não puderam ser alcançadas de outras maneiras.

Posta na perspectiva dos anos sessenta, setenta e oitenta, a soja proporcionou diretamente para o Brasil seis objetivos-chaves para enfrentar as grandes preocupações nacionais: 1) economizar divisas através da substituição de importação, 2) aumentar o recebimento de divisas, 3) melhorar a dieta nacional 4) estimular o desenvolvimento industrial, 5) manter baixos os preços dos alimentos, e 6) ocupar o território nacional.<sup>(6)</sup> O aumento da produção de soja diretamente foi de encontro a essas preocupações. Nenhum outro empreendimento agrícola ou industrial ofereceu vantagens semelhantes. A soja foi o empreendimento ideal para essa época.

### **3.Economia de Divisas**

Com relação ao comércio internacional, a política governamental brasileira teve como principal objetivo economizar divisas. Implementado, o âmago da política implicava a substituição de importações, isto é, os bens importados sendo substituídos por bens produzidos domesticamente.

Os benefícios supostos da substituição de importação são duplos: as divisas são economizadas, e a indústria doméstica prospera como fornecedora dos bens antigamente importados.

No ambiente dos anos sessenta e setenta, muitas das políticas que agiam para

estimular o crescimento da indústria de soja foram formuladas com base no princípio da substituição de importação. O aumento da população do Brasil e o crescimento econômico provocaram mudanças dramáticas na demanda por alimentos, inclusive óleo vegetal. Nesse caso, o aumento de demanda era inicialmente suprido através de importações. Pelos idos dos anos de 1960 as despesas cambiais com importações de óleos vegetais estavam subindo rapidamente sem perspectiva de reduzir a velocidade. Um aumento da produção doméstica de soja oferecia a maneira ideal de encaminhar o problema da economia de divisas, e, porque a soja deveria ser processada, também encaminhava o assunto da industrialização.

Simplificadamente, a substituição das importações de óleos vegetais por óleo de soja domesticamente produzido poderia economizar milhões de dólares de divisas gastos com a importação de óleos vegetais. O processamento doméstico do produto ampliaria a base industrial da nação e aumentaria o emprego. Seriam necessárias novas fábricas para esmagamento de sementes oleaginosas, e a indústria de insumos agrícolas, juntamente com a bens de capital, cresceria para atender as necessidades de uma agricultura em expansão.

Através de políticas governamentais que estimularam a indústria doméstica, a produção de óleo de soja substituiu suas importações em 1970. Assim, o esforço de substituição de importação funcionou. Embora o Brasil tenha continuado a importar esporadicamente pequenas quantidades depois desse ano, o propósito da política era evitar que o preço doméstico subisse em períodos de pequenas perdas na produção.

#### **4.O Aumento de Divisas**

Embora o Brasil não tenha exportado óleo de soja até 1970, já vinha exportando farelo de soja nos anos anteriores. A demanda doméstica por farelo era muito pequena; essencialmente o produto era considerado apenas um subproduto do óleo vegetal. Essa postura mudou quando o enfoque do governo no comércio internacional começou a mudar do meio para o final dos anos sessenta. O Governo Militar que assumiu em 1964 deu maior atenção ao objetivo de

aumentar as divisas, com o crescimento das exportações. Na realidade, em 1970, o estímulo às exportações era um objetivo de política econômica explícito.

Com o crescimento do processamento doméstico da soja, era cada vez mais evidente que todo o complexo soja, e não apenas o farelo, oferecia um rico potencial de exportação. Por isso, foram implementadas políticas governamentais para estimular as exportações de farelo e óleo de soja e, em 1975, a entrada de moeda estrangeira através do complexo soja excederam 1,3 bilhão de dólares correntes<sup>(7)</sup>. Em pouco tempo, a soja e seus derivados substituíram o café como o produto mais importante da pauta de exportações agrícolas e, por volta de 1981, o complexo soja já era o mais importante item da pauta geral de exportação do Brasil, respondendo por 13,7 por cento do total exportado<sup>(8)</sup>.

## **5. Melhoria na Dieta Nacional**

O objetivo de melhorar a qualidade dietética da população do Brasil, especialmente da população de baixa renda, estava também implícito nas políticas adotadas para ampliar a oferta de óleo de soja e de farelo no mercado doméstico e manter baixos os preços dos alimentos<sup>(9)</sup>. Nos anos sessenta, a fonte predominante de proteína animal era a carne bovina. Porém, devido aos preços relativos, carne de boi e as outras proteínas animais estavam fora de alcance de muitas famílias brasileiras.

Nessa época, o governo federal e os governos estaduais tomaram medidas especialmente destinadas a aumentar o consumo de proteína animal, estimulando o aumento da produção de frango e suínos, através do uso em grande escala do farelo de soja como um insumo básico. O consumo de carne de frango aumentou rapidamente, partindo de 217.000 toneladas em 1970 para mais de 2 milhões em 1990. Em 1995, o consumo de carne de frango chegou perto de 3,65 milhões de toneladas<sup>(10)</sup>.

## **6. Estímulo ao Desenvolvimento Industrial**

As políticas governamentais também promoveram crescimento rápido da

indústria doméstica de esmagamento fazendo com que a capacidade de esmagamento crescesse mais rapidamente que a produção de soja. A efetividade das políticas é evidenciada pelo fato que, desde 1970, a capacidade instalada excedeu a produção de soja nacional disponível por uma margem considerável.

O emprego no setor industrial foi diretamente afetado pela expansão da indústria de esmagamento da soja, fazendo com que esse setor se tornasse em curto espaço de tempo o segmento mais importante da agroindústria e um dos maiores consumidores de bens de capital produzidos pelo setor industrial brasileiro.

Favorecida por incentivos fiscais e pelo crédito rural de investimento rural altamente subsidiado, a indústria brasileira de insumos agrícolas teve crescimento muito rápido durante os anos setenta.

O número de tratores em fazendas brasileiras cresceu de 166 mil em 1970 para mais de 650 mil em 1985.<sup>(11)</sup> Embora dados existentes não permitam uma análise detalhada, parece que uma parte importante do crescimento desse setor foi relacionado com o aumento da produção de soja, pois o número de tratores usados no processo de expansão da soja dos cerrados aumentou de 12.282 em 1970 para 94.354 em 1985.<sup>(12)</sup>

## **7. Manter Baixos os Preços dos Alimentos**

O grande crescimento na demanda por óleo vegetal foi quase inteiramente suprido pelo óleo de soja. Entre 1965 e 1990, o consumo anual de óleo de soja no Brasil subiu de 45 mil toneladas para mais de dois milhões de toneladas. Nesse período, ele se tornou um dos itens mais importantes na cesta básica para famílias de baixa renda e da classe média baixa. Com a crescente importância de óleo de soja na cesta básica, o seu preço tornou-se uma preocupação crítica na política nacional de abastecimento.<sup>(13)</sup> Por muito tempo essa política foi centrada na contenção de aumentos dos preços de alimentos, e o governo logicamente via o aumento da produção de soja como um meio importante para conter aumentos nos preços. Isso provocou o surgimento de várias políticas destinadas a assegurar o farto suprimento de óleo de soja, a baixos preços, para o mercado doméstico.<sup>(14)</sup>

## 8. Ocupação do Território Nacional

O Brasil é provavelmente uma das poucas nações do mundo a apoiar o objetivo de ocupação territorial. A aspiração pode ser exclusivamente brasileira e, talvez por isto, nem sempre não é reconhecido explicitamente ou articulado claramente pelos formuladores de política.

A aspiração de ocupação territorial no Brasil tem uma história longa, mas sua expressão ficou especialmente clara durante a regime militar que começou em 1964. Tem muitos símbolos: a construção de Brasília, a construção da estrada Transamazônica, que foi uma tentativa abortada para colonizar o território amazônico, e a política de crescimento populacional existente há muito tempo<sup>(15)</sup>. A abertura do imenso cerrado para produção de soja é outra expressão dessa aspiração.

Uma variedade de políticas governamentais brasileiras e programas específicos esforçaram-se em fomentar a produção de soja nos cerrados. Além disso, os impactos de políticas econômicas gerais foram com frequência desproporcionalmente maiores nos cerrados que em outras regiões. Dada a natureza dessas políticas durante o período de 1965-1990, não há dúvida de que ocupação territorial com a soja era um objetivo importante do governo.

A soja foi o grande motor do crescimento demográfico e econômico dos cerrados. A produção de soja e o crescimento da população no cerrado são altamente correlacionados. A produção na região cresceu de perto de nada em 1970 para quase um quarto de produção nacional total em 1990. Ao mesmo tempo a população da área cresceu perto de 6 milhões de pessoas, partindo de uma base de 6,5 milhões em 1970.<sup>(16)</sup> Atualmente, a soja ocupa mais terra cultivada nos cerrados que todas as outras culturas juntas. Isso mostra que o cultivo da soja tem aumentado, diretamente e indiretamente, o emprego no campo, via produção, comercialização e processamento. O impacto da soja foi tão grande que muitas das cidades do cerrados são conhecidas como "cidades de soja."

Nenhuma outra cultura apropriada para os cerrados teve um potencial maior ou similar em termos de impacto nas condições demográficas e econômicas da fronteira agrícola do Brasil. No início, a soja serviu como meio para alcançar o objetivo nacional de ocupação territorial pela migração da população para a produção e colheita da soja. Mais recentemente, plantas de esmagamento, e os grandes complexos para a produção de frangos e de suínos com o suprimento de rações baseado no farelo de soja e de milho estão localizados nos cerrados. Em 1982 havia só uma processadora de soja em operação na área; em 1995, havia 29 plantas operando. Estas operações podem ter logo um maior impacto no emprego e na ocupação demográfica dos cerrados maior que a produção de soja propriamente dita. Em resumo, a aspiração nacional de ocupação territorial está sendo alcançada e a soja tem desempenhado um papel importante nesse processo.

## **9.Outros Fatores**

Dois outros fatores, um dos quais não é diretamente um fator político-econômico, tiveram impactos notáveis no crescimento e desenvolvimento da indústria de soja do Brasil: a política doméstica de trigo e mudanças climáticas nas áreas tradicionais de cultivo de café<sup>(17)</sup> .

### **9.1.A Política do Trigo**

O programa de produção do trigo do Brasil dos anos sessenta, setenta e oitenta é ainda outro exemplo da preocupação do governo em economizar divisas através da substituição de importação. Começando em 1962, o governo brasileiro iniciou um programa agressivo para buscar auto-suficiência em trigo. O enfoque em termos de localização estava na produção de trigo nas regiões tradicionalmente produtoras do sul, principalmente no Rio Grande do Sul. O programa de incentivo à produção envolveu o estabelecimento de preços mínimos de apoio para o trigo em níveis altos - às vezes o dobro dos preços mundiais - e forneceu volumes maciços de crédito para cooperativas e para os produtores de trigo.<sup>(18)</sup>

A produção de soja beneficiou-se diretamente o programa de trigo. A soja foi plantada como uma colheita de verão depois do trigo de inverno. A mesma



maquinária agrícola podia ser usada na produção de ambas as culturas. Frequentemente, os fazendeiros não precisavam aplicar fertilizante adicional para soja, pois podiam aproveitar a fertilidade residual da produção de trigo. A soja, como uma leguminosa, fornecia nitrogênio para o trigo. Além da complementariedade na produção, as mesmas instituições de mercado e a infraestrutura serviam para ambas as culturas.

Com cultivo das duas culturas consecutivamente na mesma área aumentava-se a produtividade da terra e dos mercados de insumos e produtos. Bem mais que metade da terra usada com o trigo era semeada com soja no meio dos anos sessenta e no início dos anos setenta. Porém, em 1973, plantadores de soja começaram a abandonar o trigo.<sup>(19)</sup> Os preços do trigo tornaram-se menos atraentes, e com os rendimentos mais baixos, os produtores abandonaram a produção de trigo para se concentrar na soja. Assim, o efeito primário, de longo prazo do programa de promoção de trigo foi ampliar a produção de soja.

## **9.2.A Política de Erradicação do Café**

O outro elemento que teve impacto na expansão da produção de soja no Brasil foi o fator climático. Em resposta a preços mundiais elevados, a produção de café nos anos cinquenta passou rapidamente para o região oeste de São Paulo e do Paraná. Foram destruídas áreas enormes de florestas virgens para acomodar a colheita. Depois da maioria da floresta ter sido derrubada tornou-se evidente que o desmatamento teve um preço alto e inesperado, pois esfriou mais ainda o inverno da região. A partir de meados da década de cinquenta, árvores de café foram destruídas repetidamente pelas geadas. No início eram replantadas, mas depois, especialmente depois da forte geada de 1975, elas foram erradicadas e não foram replantadas.

A redução da área com produção de café devido às geadas foi estimulada através de políticas oficiais que subsidiaram a erradicação de café, pois a geração de excedentes desse produto havia se tornado um grande fardo financeiro no esforço governamental de estabilização do preço. Foram removidos milhões de árvores. Em 1975 e 1976, calculou-se que 550 milhões de árvores no Paraná e São Paulo

foram destruídas.<sup>(20)</sup> A primeira cultura plantada na terra erradicada foi a soja. Dessa forma, a expansão da produção de soja resultado também da mudança no clima e da política governamental de erradicação do café, tornou-se o empreendimento principal da região.<sup>(21)</sup>

## 10. O Mercado Internacional

O setor de soja do Brasil surgiu dentro de um ambiente internacional com fortes incentivos para o crescimento da produção e da exportação. Embora a produção da soja no País possa, indubitavelmente, ter se desenvolvido até mesmo sem essas condições (o Brasil precisou do óleo e do farelo), não há dúvida de que, além das necessidades domésticas, são importantes as mudanças nas condições externas.

No início dos anos 70, aconteceram vários eventos no exterior que, em um período breve de tempo, trouxeram mudanças profundas para o setor de soja do Brasil. Como alguns desses eventos ocorreram quase simultaneamente, é difícil determinar os seus efeitos individuais.

Entre estes importantes eventos está a desvalorização oficial do dólar em 1971. Para os importadores de soja americana, esse fato representou uma grande redução de preços. Preços mais baixos trouxeram compras maiores e, em consequência da expansão da demanda mundial, os preços mundiais logo subiram. Em um movimento de surpresa no ano seguinte, a União Soviética comprou uma parte significativa da produção americana de grãos. Esse fato causou uma grande pressão nos preços mundiais das *commodities*, inclusive as da soja, cujo pico histórico aconteceu no ano seguinte.

Todavia, o evento que determinou a escalada de preços da soja foi o queda quase total no nível na captura de anchovas na costa peruana, como consequência do fenômeno El Niño, que foi excepcionalmente forte no período 1972-73. Como a indústria de ração do mundo era fortemente dependente do farelo de peixe do Peru, o farelo de soja passou a ser usado como fonte de proteína alternativa para a avicultura e para a suinocultura das nações industrializadas.

Além disso, as mesmas condições de El Niño, que causaram o desaparecimento das enchovas da costa do Peru, trouxeram uma seca muito grande em significativa parte da África central, com efeitos idênticos na produção de amendoim e, portanto, nas exportações de torta de amendoim, que é um subproduto altamente protéico, também substituto da farinha de peixe.

Como os únicos substitutos disponíveis para o farelo de peixe e torta de amendoim eram os farelos de sementes oleaginosas, como farelo de soja, a demanda por esses farelos de alto teor de proteína alcançou níveis sem precedentes. De 1972 a 1973, o preço médio mundial de soja subiu 81 por cento, enquanto o do farelo de soja subiu 105 por cento.

O governo americano respondeu à escalada nos preços impondo um embargo nas exportações de soja e de farelo de soja em junho de 1973. Embora o embargo tenha permanecido apenas por poucos dias, teve notáveis impactos no curto e longo prazos. No curto prazo, causou um grande e rápido aumento do preço do farelo de soja. Na França, por exemplo, com o anúncio do embargo, os preços do farelo de soja saltaram de 65 para 240 francos por cem quilos.<sup>(22)</sup>

Para o Japão e a maioria dos países da Europa Ocidental, a experiência de 1973 revelou-se profundamente penosa. A avicultura desses países era quase totalmente dependente dos farelos protéicos importados do Peru e dos EUA. Embora os preços tenham caído, com a fim do embargo, a confiança do mercado internacional nos EUA como uma fonte segura de farelo de soja foi abalada.

Com o embargo americano, a soja brasileira começou a despertar mais interesse no mercado internacional. O Japão, seguido por nações européias, enviou representantes ao Brasil para avaliar a viabilidade de ampliar as fontes de suprimento de farelos protéicos.<sup>(23)</sup>

Os compradores internacionais aparentemente gostaram do que viram no Brasil e mostraram-se dispostos a pagar um premium pela soja em grão e pelo farelo de soja brasileiros. A qualidade, medida em termos de óleo e conteúdo de proteína, era superior à dos americanos. O conteúdo de óleo de soja do Paraná e São Paulo

estava acima de 18,5 por cento contra 17,7 por cento da soja americana.<sup>(24)</sup> Em 1977, o premium no óleo era cotado entre três e cinco dólares por tonelada. O conteúdo de proteína do farelo de soja brasileira era mais alto que o do farelo americano, ficando entre 47 e 48 por cento contra 40 a 44 por cento. Também, a maioria dos compradores mostrou preferência pela ração peletizada brasileira em detrimento da não peletizada americana. Uma atração adicional do farelo brasileiro era que alguns compradores europeus o reprocessavam para extrair mais óleo.<sup>(25)</sup>

Existe um debate em torno do impacto que o embargo dos Estados Unidos causou no setor de soja do Brasil. Porém, não há nenhuma dúvida de que 1973 marcou o começo de um período de rápido crescimento da exportação de soja e do volume de produção no Brasil. Em quatro anos, a exportação da soja e dos seus derivados aumentou 125 por cento. Dez anos depois, a produção alcançou 14,6 milhões de toneladas, quase que o triplo da produção de 5 milhões obtida em 1973.

Os preços mundiais da soja e de seus derivados tiveram de maneira geral tendência decrescente a partir de 1973, enquanto a produção de soja brasileira e mundial tiveram uma tendência crescente. Isso significa que a oferta mundial deslocou-se mais rapidamente que a demanda mundial. De qualquer forma, a taxa de aumento na demanda mundial de derivados de soja foi maior de que a de qualquer um dos principais produtos agrícolas comercializados no mundo.

No período de 1973 a 1993, a taxa de crescimento anual média do consumo de soja mundial foi de 3,3 por cento. Para milho, trigo e arroz, as taxas de porcentagem análogas foram respectivamente 2,3%, 2,5% e 2,6%.<sup>(26)</sup> A alta taxa de crescimento da demanda de soja mundial, claro, está ligada diretamente ao crescimento mundial do consumo de óleo de soja e proteína animal, especialmente na avicultura e na suinocultura. Os óleos vegetais e as proteínas animais possuem alta elasticidade renda; com exceção para as classes mais ricas. Com isso as pessoas compram mais óleo vegetal e proteína animal com o aumento de suas rendas.

A longo prazo, o crescimento da demanda foi o fator externo que mais

influenciou o setor de soja brasileira. A resposta da produção para o incentivo de crescimento de demanda foi notavelmente ágil; desde 1973, o País contribuiu com quase dois quintos do aumento total na oferta de soja no mundo.
