

# **EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGROPECUÁRIA BRASILEIRA: uma análise da expansão da soja na região Centro-Oeste e os entraves de sua infraestrutura de transportes<sup>1</sup>**

Vivian Helena Capacle Correa<sup>2</sup>  
Pedro Ramos<sup>3</sup>

## **1 - INTRODUÇÃO**

O agronegócio brasileiro é uma das mais importantes fontes geradoras de riquezas para o País e nele destaca-se a cultura da soja cuja produção se consolidou na região Centro-Oeste.

Impulsionada pela forte atuação do Estado na condução das políticas setoriais para a agricultura, nos anos 1970, a região Centro-Oeste se constituiu em um exemplo típico de região de fronteira, consolidando uma moderna produção agroindustrial.

Entretanto, a peculiaridade da economia brasileira, dos anos recentes, de deterioração das finanças públicas, reduziu, substancialmente, os investimentos públicos em várias áreas da atividade econômica com destaque para os setores de infra-estrutura, como o de telecomunicações, o de energia elétrica e o de transportes.

Nesse contexto, a produção de soja do Centro-Oeste foi penalizada pela escassez de investimentos no desenvolvimento de uma infra-estrutura de transportes adequada ao escoamento da produção, e as perdas que a produção enfrenta são resultados da precariedade logística na região.

O objetivo deste trabalho é apresentar a

expansão da produção de soja para a região de fronteira agrícola, região Centro-Oeste, que foi incentivada pela atuação forte do Estado brasileiro na economia. Mesmo com a crise fiscal do Estado, a partir dos anos 1980, essa produção se consolidou na região e não foi acompanhada por uma adequada infra-estrutura de transportes para o escoamento dessa produção.

A metodologia utilizada para a elaboração deste trabalho foi de revisão bibliográfica de trabalhos que retratam a expansão da produção de soja na região Centro-Oeste do País e a crise fiscal do Estado. Foram utilizados dados secundários sobre a expansão da soja no País e sobre as perdas da produção no momento do escoamento, além de dados de entrevistas realizadas a algumas entidades de classe relacionadas à infra-estrutura de transportes e à produção de soja.

## **2 - POLÍTICAS SETORIAIS REGIONAIS E EXPANSÃO DA FRONTEIRA AGRÍCOLA NO BRASIL**

O forte estímulo à expansão agrícola nos cerrados esteve atrelado à decisão de estimular a ocupação da Amazônia, nos anos 1970, para que ela pudesse se tornar uma área importante para a produção agrícola. Como isso não aconteceu, os esforços se voltaram para a região dos cerrados que está mais bem situada em relação aos mercados do Centro-Sul do País (MUELLER, 1990).

O primeiro programa especial de fomento à expansão agrícola começou em 1972 com o lançamento pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) do Programa de Crédito Integrado (PCI) para áreas no Estado de Minas Gerais. Outro programa conhecido como

<sup>1</sup>Os resultados deste trabalho fazem parte da dissertação da primeira autora, apresentada ao Instituto de Economia, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), para o título de Mestre em desenvolvimento econômico em 2007. Este trabalho foi apresentado na VI Jornadas Interdisciplinares de Estudios Agrarios y Agroindustriales, que ocorreu na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires, em novembro de 2009. Os autores agradecem o apoio da CAPES. Registrado no CCTC, IE-66-2010.

<sup>2</sup>Administradora, Mestre, Instituto de Economia da UNICAMP (e-mail: vivian@eco.unicamp.br).

<sup>3</sup>Economista, Professor Doutor, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) (e-mail: peramos@eco.unicamp.br).

Programa de Assentamento Dirigido do Alto do Paranaíba (PADAP) foi direcionado para o cerrado do Alto Paranaíba, sendo que os Estados de Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás interagiam com programas de apoio às atividades de assentamento.

Foi, portanto, a partir desses programas iniciais, que a região dos cerrados se transformou em área potencial de expansão de frente agrícola comercial. O PCI funcionou como projeto piloto mais amplo de estímulo à expansão agropecuária, originando daí o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro)<sup>4</sup>, um dos maiores programas<sup>5</sup> instituídos no Centro-Oeste para estimular o rápido desenvolvimento e modernização do setor agropecuário (COELHO, 2001).

Entretanto, as frentes comerciais no Centro-Oeste não se deram de forma uniforme, no espaço e no tempo, pois para a consecução dos objetivos do Polocentro, por exemplo, o crédito subsidiado foi concedido em áreas que já apresentavam infra-estrutura de transportes, eletrificação e calcário (COELHO, 2001; MUELLER, 1990).

O Polocentro perdurou por cerca de dez anos, a partir de 1975, e atingiu direta e indiretamente 3,7 milhões de hectares, dos quais 1,8 milhão de hectares com lavouras, 1,2 milhão de hectares com pecuária e 700 mil hectares com reflorestamento. Entre os anos de 1975 e 1984 foram despendidos US\$ 868 milhões ao programa, distribuídos no setor de transporte, pesquisa e agropecuária, armazenamento, energia, assistência e crédito rural (COELHO, 2001; PESSÔA, 1988).

Destaca-se ainda que as pesquisas agropecuárias realizadas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) também foram importantes para proporcionar e estimular a ampliação da produção agrícola na região dos cerrados. Os estímulos à produção proporcionaram o crescimento da área cultivada de grãos em 75% e a produtividade em 27,8%, entre 1965 e 1985. Dentre as culturas foi a de soja que prevale-

ceu, apresentando um crescimento da produção acima de 1.100%, entre 1970 e 1985.

Outros programas especiais de desenvolvimento regional para partes do Centro-Oeste prevendo melhorias na infra-estrutura e o desenvolvimento de áreas atingidas que impactaram sobre a atividade agropecuária da região foram instituídos, sendo eles: Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para Desenvolvimento dos Cerrados (Proceder), Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (Prodepan), Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Dourados (Prodegran), Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (Geoeconômica), Programa de Pólos Agropecuários e Minerais da Amazônia (Poloamazônia), e o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste) (MUELLER, 1990).

De acordo com Guimarães e Leme (2002), na economia dos cerrados predominam a pecuária extensiva de corte, a pecuária extensiva de leite, a agricultura extensiva de alimentos básicos e na produção agrícola intensiva, predominam as culturas do milho e da soja, sendo que essas produções desencadearam o próprio processo de agroindustrialização regional com empreendimentos modernos e de alta produtividade.

Conclui-se, assim que, a expansão da agropecuária brasileira para a área de fronteira foi estimulada por políticas pontuais do governo, que visaram a ampliação e o desenvolvimento da agropecuária naquela região. Nesse contexto, pode-se compreender um esforço de desconcentração econômica regional, já que, a partir dos anos 1970, se observou uma redistribuição regional do crédito público rural, incluindo a região Centro-Oeste do País (Tabela 1).

Além das políticas agrícolas de incentivo à modernização do setor agropecuário, que promoveram um maior crescimento econômico na Região Centro-Oeste do País, foram essencialmente importantes os investimentos em infra-estrutura na região, implementados de forma decisiva a partir do Plano de Metas, a exemplo da modernização das vias de transportes (GUIMARÃES; LEME, 2002).

Por meio do Plano de Metas articulou-se uma infra-estrutura, a cargo do Estado, com um novo padrão de industrialização e de unificação do mercado nacional no binômio da indústria automobilística rodoviária. Nesse contexto é que se redefiniu espacialmente a função da fronteira

<sup>4</sup>Estabelecido pelo Decreto nº. 75.320, de 29 de janeiro de 1975, conforme Circular nº. 259 do Banco Central, de 19 de junho de 1975 (MUELLER, 1990).

<sup>5</sup>Além dos programas que ampliaram a infra-estrutura na região como forma a integrá-la às outras regiões do País, o governo militar criou a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) como instância de planejamento e desenvolvimento da região, criada pela Lei nº. 5.365, de 1º de dezembro de 1967 (AGUIAR, 2006).

TABELA 1 - Participação das Regiões do Brasil no Crédito Rural, em Anos Selecionados

Ano	(em %)			
	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Norte/Nordeste
1966	47	30	-	23
1970	45,6	31,8	6,5	16,1
1975	35,7	38,2	10,1	15,0
1980	34,1	35,8	10,5	19,6
1985	26,2	41,6	16,3	15,9

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Coelho (2001).

agrícola no País, sendo a partir dos anos 1960, através das políticas agrícolas específicas, que houve uma forte repercussão sobre a economia da região Centro-Oeste, período que ficou conhecido como a Marcha para o Oeste.

Através dos investimentos em infraestrutura de transportes, concentradas no modal rodoviário<sup>6</sup>, a construção de duas rodovias foram, portanto, fundamentais para essa região: a BR 153 e a BR 060. A primeira delas ligou Goiânia (GO) a São José do Rio Preto (SP) e, a segunda, partindo de Brasília, ligou Anápolis-Goiânia-Sudoeste de Goiás, integrando-se à BR 364 e, de forma descontínua, à BR 153. Em seguida, a polarização de Goiânia foi reforçada pela atuação do Governo Estadual e Federal na construção de outras rodovias, inclusive estaduais.

Para Natal (1991), o Centro-Oeste do País, que se destacava como grande área de fronteira agrícola em expansão, foi a região que recebeu maior atenção do Governo Federal em investimentos na área de logística de transportes, correspondendo a 37% do incremento da extensão das vias rodoviárias federais no período entre 1950 e 1960.

Marginalizado da era ferroviária, o Estado de Mato Grosso foi contemplado com a principal via rodoviária de integração Sudeste/Centro-Oeste/Norte, a BR 364. Essa rodovia, a partir dos anos 1960, foi fundamental para a consolidação dos três principais núcleos econômicos do Estado de Mato Grosso: Rondonópolis, Cuiabá e Cáceres, integrando-os a noroeste com Rondônia e Acre e, a sudeste, com o Triângulo Mineiro.

De mesma importância, a rodovia BR 163, como via longitudinal entre os Estados de

Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, possibilitou a integração dos municípios desses estados, reforçando a área de influência na fronteira agropecuária (GUIMARÃES; LEME, 2002).

É possível observar que o Estado foi fundamental para o processo de expansão agrícola para a área de fronteira. A expansão não foi promovida somente por políticas setoriais agrícolas, mas, principalmente, pela interiorização de vultosos investimentos federais em infra-estrutura de transportes, na figura dos grandes eixos rodoviários. Iniciou-se, portanto, a grande mudança funcional da Região Centro-Oeste do País com crescimento populacional e econômico baseado na produção agrícola em bases modernas e tecnificadas que foram responsáveis pelo salto produtivo e exportador do complexo de grãos e carnes da região.

No anos 1970 e em anos anteriores, sob o contexto da desconcentração econômica regional, elevadas inversões de capital estatal na esfera produtiva do País, principalmente em infraestrutura de transportes, abasteceram a região Centro-Oeste de um aparelhamento de infraestrutura produtiva, que, em adição ao crescimento da produção de grãos atraíram, entre os anos 1970 e 1980, importantes empresas agroindustriais interessadas nos insumos agrícolas que contribuíram para o crescimento acelerado da economia da região (GUIMARÃES; LEME, 2002; CASTRO; FONSECA, 1995).

Em síntese, na ausência de tais políticas, dificilmente, haveria a expansão e a diversificação da produção agropecuária na região de fronteira. Por meio do Polocentro, por exemplo, houve a expansão de uma agricultura empresarial, com base em médias e grandes propriedades, além do crescimento da atividade pecuária.

A tabela 2 apresenta uma variação da produção agropecuária no País a partir dos anos 1970, evidenciando que, entre os anos de 1970 e 1975, a região de fronteira agrícola, Centro-Oeste brasileiro, já se destacava pelo elevado crescimento da produção.

Assim sendo, a modernização da produção agropecuária na região de fronteira, promovida pelas políticas setoriais refletiu-se na produtividade do setor na região Centro-Oeste, principalmente, na produção de soja que se destacava pelo crescimento expressivo da produção e pelo alto nível de produtividade.

Porém, como em outros programas se-

<sup>6</sup>A concentração logística do País no modal rodoviário esteve atrelada ao contexto rodoviário da economia brasileira.

TABELA 2 - Variação Real da Produção Agropecuária para o Brasil e Região, Década de 1970

Região	(em %)		
	1970-75	1975-80	1970-80
Norte	29,80	77,10	130
Nordeste	43,80	8,20	55,50
Sudeste (SP)	28,50	25,10	60,70
São Paulo	36,80	30,70	78,80
Sul	47,40	23,80	82,40
Centro-Oeste	47,60	70,30	151,30
Brasil	37,80	30,40	79,70

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Kageyama (1986).

toriais, pela crise financeira do Estado brasileiro, a partir dos anos 1980, houve uma derrocada de investimentos e de intervenção na grande área de fronteira agrícola do País e foram tomadas medidas para eliminar os subsídios ao crédito rural.

A partir de 1985, portanto, a condução das políticas públicas agrícolas tomou um rumo diferente. O setor agrícola perdeu o apoio público que tinha até 1986, já que a política econômica passou a focar na estabilidade com metas de curto prazo.

A crise fiscal do Estado não se repercutiu apenas no crédito rural, pois outros programas de apoio ao setor foram afetados com redução significativa dos gastos públicos. No início dos anos 1990, como aponta Coelho (2001), foram extintos o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e o Instituto Brasileiro do Café (IBC).

O Programa de Abastecimento, por exemplo, que englobava a política de preços e estoques reguladores de grãos, apresentou queda dos gastos públicos na ordem de 78%, sendo que, entre os anos de 1987 e 1989, passou de US\$ 8,2 bilhões para US\$1,8 bilhão (BACHA, 2004).

Nesse contexto de fragilidade financeira do Estado em subsidiar o setor agrícola, ao final dos anos 1980, as restrições financeiras e fiscais internas e externas levaram ao abandono os grandes programas de incentivo à expansão e ao crescimento da produção agrícola e populacional na região, relegando o espaço à lógica do mercado.

Goldin e Rezende (1993) argumentam que com a crise da oferta de crédito rural, a partir de 1979, as regiões Sul e Sudeste do País tiveram redução do grau de mecanização de suas

produções, enquanto a região Centro-Oeste, a partir dos anos 1980, expandiu a cultura mecanizada, principalmente a de soja, ganhando vantagens comparativas dada a sua maior aptidão regional à lavoura mecanizada, sendo irrelevantes as desvantagens regionais, como a baixa densidade demográfica.

Entretanto, permaneceram demandas que não foram resolvidas desde o fim dos programas setoriais de apoio ao setor<sup>7</sup> e os estímulos alcançados pela região foram aos poucos se esvaindo, sendo os efeitos desse “abandono” sentidos nos dias atuais. Há necessidade de melhores acessos à infraestrutura (transportes, energia, telecomunicações), devido à existência de aglomerados urbanos isolados dos principais centros econômicos. Ainda assim, são demandados programas que tendem a preservação de áreas de floresta que abrangem partes da região Centro-Oeste do País. A razão dessas e de outras demandas significativas está no abandono pretérito de políticas públicas para o desenvolvimento regional que têm impactos na competitividade da cultura de grãos, por exemplo.

Assim, todo o aparato de incentivos à promoção econômica da região pela forte presença do Estado foi abandonado. Inicialmente, se investiu em políticas e programas para o desenvolvimento econômico e social dos cerrados, e, depois, sucumbida pela forte crise financeira pública, a região foi de longe a que menos atenção recebeu, sendo que as bases produtivas que foram desenvolvidas ficaram sem o apoio governamental.

É no final dos anos 1970 e 1980, portanto, que as políticas regionais foram muito desacreditadas, dada a substituição do planejamento governamental pela valoração das forças de mercado como mecanismo para se alcançar a eficiência econômica.

Sob um Estado desestruturado prevalecem projetos não mais na concepção de desenvolvimento regional, mas, sim, na ideia de eixos estruturantes, concentrados em áreas mais dinâmicas, num caráter privado de seleção dos investimentos.

Nesse contexto, combinaram-se as

<sup>7</sup>Como exemplo, por volta de 1982, houve o fim do Polo-centro que tinha como objetivo estimular o rápido desenvolvimento e a modernização do setor agropecuário nos cerrados brasileiros. Parcialmente, os seus objetivos foram alcançados, beneficiando, contudo, grandes propriedades.

ações do Estado e do capital privado para criar condições importantes à implantação de grandes empresas do complexo agroindustrial na região Centro-Oeste e para a consolidação da produção de grãos com uma base altamente tecnicizada e de alta produtividade, com destaque para a cultura da soja.

Entretanto, o abandono do aparato institucional desenvolvimentista tem reflexos para a competitividade da produção de grãos, a exemplo da produção de soja no Centro-Oeste do País que hoje enfrenta perdas devido ao gargalo logístico da região. Amparada sob um modelo de transportes rodoviário, ao longo dos anos, o afastamento do Estado nessa região não a abasteceu de investimentos para a ampliação e restauração da capacidade de transportes por vias terrestres enquanto a produção de soja crescia e se desenvolvia.

### 3 - PRODUÇÃO DE SOJA NA REGIÃO CENTRO-OESTE E CONDIÇÕES DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES PARA O SEU ESCOAMENTO

Embora a conjuntura adversa da economia brasileira tenha implicado a diminuição das políticas voltadas à agropecuária do País, é amplamente reconhecido que o setor rural resistiu e se expandiu, tendo ampliado suas vendas externas, tanto com produtos tradicionais como com os não tradicionais.

Os investimentos em infraestrutura de transportes no Centro-Oeste do País, que interligaram essa região aos mercados internos, foram fatores importantes no início da expansão agrícola e para a intensificação da produção de soja na região.

Atualmente, a região Centro-Oeste se consolida como uma importante região produtora de soja, cujo modernismo, dinâmica e agroindustrialização caracterizam a agricultura regional. A produção brasileira de grãos apresentou um aumento de produtividade e conquistou competitividade internacional, e o País se tornou um importante produtor e exportador de soja. Na safra de 2009/10, a área cultivada de soja no País foi de 23,36 milhões de hectares e as exportações de soja em grão no ano de 2009, pelo Brasil, representaram 43% da produção (ROESSING; LAZZAROTTO, 2005; CONAB, 2010).

De acordo com o Ministério da Integração Nacional<sup>8</sup> (AGUIAR, 2006), a soja produzida nessa região apresentava, segundo estimativas, um custo médio inferior a 30% ao dos Estados Unidos, maior produtor internacional da oleaginosa, em decorrência da combinação de fatores que proporcionaram elevada produtividade, como o uso de tecnologias avançadas na produção agropecuária, resultados das pesquisas realizadas pela EMBRAPA. Ademais, o crescimento da quantidade produzida decorreu da maior expansão da área de cultivo em relação às outras culturas e isso explica o seu padrão de crescimento: forma expansiva na região de fronteira agrícola.

Enquanto nos anos 1970 e 1980, os estados que lideravam a produção de soja no País eram aqueles da região Sul, com destaque para o Estado do Rio Grande do Sul, a partir dos anos 1990, esses estados vão perdendo participação no *quantum* da produção da oleaginosa para os estados da região Centro-Oeste. Em 1980 a produção de soja dessa região representou 12,5% da produção total do País e, em 1990, evoluiu para 32%, alcançando em 2000, 47% da produção total.

Dentro da região Centro-Oeste é o Estado de Mato Grosso o líder na produção da oleaginosa, respondendo, aproximadamente, por 30% da produção nacional de soja na safra 2007/08, de acordo com CONAB (2009), sendo, portanto, o maior estado brasileiro produtor dessa cultura, tanto em termos de quantidade produzida, quanto em termos de área colhida.

Os dados mostram que o movimento de expansão da cultura da soja não tem se limitado apenas à região Centro-Oeste. Os estados da região Norte têm se destacado pelo aumento de 43% da área colhida, entre 2004 e 2005, por exemplo, com destaque para os Estados de Tocantins, Roraima e Pará. A região Nordeste, por exemplo, com destaque para os Estados do Maranhão, Piauí e Bahia, tem apresentado crescimento expressivo da produção da oleaginosa após os anos 1990.

A figura 1 apresenta a expansão da cultura da soja na região Centro-Oeste e no Brasil.

<sup>8</sup>Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020), estudo para orientar e organizar as iniciativas públicas e da sociedade para o desenvolvimento sustentável da região.

1970



0 381.98km

1990



0 381.98km

2005



0 381.98km

1980



0 381.98km

2000



0 381.98km

2007



De	Até	Cor
0	260.000t	
260.001t	520.000t	
520.001t	1.000.000t	
1.000.001t	3.000.000t	
3.000.001t	6.000.000t	
6.000.001t	9.000.000t	
9.000.001t	13.000.000t	
13.000.001t	18.000.000t	
ausência de dados		

Figura 1 - Evolução da Produção de Soja, Região Centro-Oeste e Brasil, 1970 a 2005. Fonte: IBGE (2009).

Entre os períodos safras 2004 e 2005, a área colhida de soja no Brasil cresceu 6,5%, passando de 21,538 milhões para 22,948 milhões de hectares. No período safra 2006 e 2007, o País apresentou uma pequena queda na área colhida, passando de 22,047 milhões para 20,565 milhões de hectares.

A tabela 3 mostra a quantidade de soja em grão que é produzida no Brasil e suas regiões, evidenciando que a região Centro-Oeste, apesar de ter apresentado queda na produção no ano safra 2006/07, foi a região que ainda apresentava as maiores quantidades produzidas e a única que apresentou recuperação na quantidade produzida entre os anos safras 2007/08 e 2008/09, de acordo com CONAB (2009). Atualmente, essa região responde por 55% do total de soja produzida no País e ainda por 48% da área colhida.

TABELA 3 - Comparativo de Quantidade Produzida de Soja, por Região e Brasil, Safras 2004/05 a 2008/09 (em t)

Região	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08 <sup>1</sup>	2008/09 <sup>1</sup>
Norte	1.419,9	1.255,2	1.079,9	1.472,4	1.414
Nordeste	3.053,1	3.560,9	3.867,2	4.829,8	4.161,9
Centro-Oeste	28.973,5	27.924,7	26.494,8	2.911,4	29.134,9
Sudeste	4.752	4.137,1	4.005,4	3.983,4	3.980,2
Sul	13.206,2	18.249,2	22.944,5	20.618,1	18.397,1
Brasil	52.304,60	55.027,1	58.391,8	60.017,7	57.088,1

<sup>1</sup>Produção estimada.  
Fonte: CONAB (2009).

Ao se fazer uma comparação entre a quantidade exportada de soja em grãos pelo País, em 2005, o equivalente a 22.435 milhões de toneladas (CONAB, 2007), e o volume produzido pela região Centro-Oeste, de 28.652 milhões de toneladas, observa-se que este último é 27% superior ao montante que é exportado pelo País, sendo a produção do Estado do Mato Grosso responsável por 26% do total de grãos *in natura*, que é exportado.

Conclui-se assim que, a região Centro-Oeste se constituiu em um importante polo produtor de soja no País. Essa capacidade é fruto do desenvolvimento e da consolidação de suas competências técnicas, as quais a transformaram em uma plataforma de exportações de *commodities* agrícolas que são importantes para a economia do País.

Ademais, conforme aponta o Ministério da Integração Nacional (AGUIAR, 2006), a ampliação da agropecuária nessa região a tornou o principal polo produtor e exportador do agronegócio brasileiro. Entre os anos de 1990 e 2000, a participação da região na produção de grãos saltou de 20,1% para 30,5%, com uma produção de mais de 25 milhões de toneladas.

Contudo, apesar da importância econômica, a região Centro-Oeste não apresenta, hoje, as condições logísticas eficientes para o escoamento de sua produção de soja. Nessa região, a maior parte dos escoamentos ocorre via o modal rodoviário de transportes - principal modal de transportes no País, em termos de volume de cargas transportadas - em razão do não desenvolvimento de outro modal adequado e em níveis satisfatórios para essa produção.

No período inicial de expansão da soja, para o cerrado brasileiro, houve investimentos em rodovias e armazenamento na região Centro-Oeste, como apontado pela construção da BR 163, hoje importante corredor de escoamento da produção. Mas, ao longo dos anos, ficaram sem conservação, restauração e ampliação, ao passo que essa cultura se consolidava e ganhava competitividade internacional.

Atualmente, as vias de transportes terrestres da região, por onde se concentra o escoamento da produção, já estão bem degradadas e ineficazes, gerando perdas de competitividade internacional à produção de soja e ao agronegócio do País. Conclui-se que, o gargalo fundamental da competitividade vem a ser a deficiência logística e de infraestrutura que acarretam um custo logístico no País de 83%, em média, superior ao dos Estados Unidos e 94% superior ao da Argentina, principais concorrentes brasileiros no setor de soja (JANK; NASSAR; TACHINARDI, 2004-2005).

O fato é que a produção de soja na região Centro-Oeste do País é altamente competitiva "dentro da porteira", mas apresenta grandes restrições logísticas. De acordo com IBRE (2005), 25% da receita das vendas da produção de soja estão comprometidos com os custos internos de transportes, em decorrência do tipo, predominantemente rodoviário, em deterioração, e pela inexistência de uma rede estruturada e eficiente de transportes hidroviário e/ou ferroviário para o escoamento da produção agropecuária da região, enquanto a despesa média de transportes para um produtor

norte-americano é de menos de 10% da receita obtida.

Imbatível em produtividade, devido à combinação de diligências empresarial com condições naturais privilegiadas, nossa agricultura vê grande parte do seu impressionante diferencial competitivo ser literalmente jogado fora pelos gravíssimos problemas logísticos do país (IBRE, 2005).

A situação de escassez de investimentos na infraestrutura de transportes observada na região e no País é reflexo, entre outros motivos, da deterioração das finanças públicas, dos anos 1980, que afastou o Estado das massivas inversões de capitais na economia e que emperrou o desenvolvimento dos transportes nas regiões Centro-Oeste e Norte do País (IBRE, 2005).

A inserção produtiva na Região Centro-Oeste, portanto, se consolidou pela base infraestrutural que teve como característica principal a direção definida pelo traçado das rodovias e pela dimensão fracionada do transporte de cargas, conforme apontam Guimarães e Leme (2002).

Em 1995, contudo, como a agricultura foi sempre penalizada pelos altos custos de transporte, a política agrícola passou a atuar juntamente com o Ministério dos Transportes, para implantar e dinamizar os corredores multimodais de transportes, baseando-se no aproveitamento dos recursos hidroviários e na privatização das ferrovias e portos. Com essas medidas, os custos de transportes se reduziram em 40 na média e o custo portuário em 50% (COELHO, 2001).

De acordo com Nasser (2000), é nesse período - década de 1990 - que vieram à tona do cenário econômico estudos e discussões sobre economia regional, em razão da emergência de vários problemas de âmbito regional. Entretanto, pelo contexto de desmonte do Estado, muitos desses projetos logísticos sob a concepção de desenvolvimento regional que se basearam no planejamento da infra-estrutura de suporte à comercialização com vistas à promoção da integração regional, não se concretizaram, pois prevaleceu a idéia de eixos estritamente concentrados em áreas mais dinâmicas e já integradas.

Portanto, pelo desordenamento da capacidade do Estado em realizar inversões sob a lógica do desenvolvimento regional, ao longo dos anos, não se observou um esforço da política agrícola para realizar inversões na ampliação e

manutenção das rodovias que abastecem a região Centro-Oeste, sobre as quais a expansão e a consolidação da agricultura moderna e tecnificada da soja se apoiou. Ademais, não se vislumbrou um sistema multimodal de transportes na região que pudesse favorecer e promover a competitividade dessa produção.

Atualmente, as rodovias BR 163 e BR 364 são as principais rodovias de escoamento da produção sojícola do Centro-Oeste brasileiro para os portos das regiões Sul e Sudeste, responsáveis por cerca de 80% de toda a exportação da produção do complexo soja do País. Entretanto, pela fragilidade financeira do Estado, as rodovias BR 163 e BR 364 se encontram em estados precários para o tráfego de veículos o que inferem em perdas à competitiva produção de soja do Centro-Oeste brasileiro.

Apesar da existência de rotas de escoamento por hidrovias e ferrovias, as rodovias ainda são as mais demandadas por conta do menor custo generalizado. Ou seja, o unimodal rodoviário, por exemplo, torna-se mais viável em razão de sua flexibilidade em atuar porta a porta, por não exigir transbordos, que impõem em perdas de tempos, entre outros fatores, que refletem no custo maior de circulação.

A perda de competitividade que a produção de soja apresenta em seu escoamento está no fato de ele se concentrar no modal rodoviário para percorrer um trecho de cerca de 2 mil km (no corredor Centro-Oeste-Sudeste-Sul), sendo que alguns pontos estão em precário estado de conservação, em razão do abandono efetivo das inversões de investimentos no setor de transportes a partir dos anos 1980.

Assim sendo, pela maior distância do Estado de Mato Grosso (estado de maior relevância nacional na produção de soja) aos portos de exportação (Santos -SP) e Paranaguá (PR), por exemplo), o uso do modal rodoviário como meio unimodal aliado ao estado precário das rodovias é o que prejudica a rentabilidade dos produtores (TAVARES, 2004).

Em resumo, infere-se que a infraestrutura de transportes é essencial para a promoção do desenvolvimento econômico, pois conforme aponta Senna (2007):

As rodovias desempenham um papel-chave no desenvolvimento, e o crescimento econômico está fortemente relacionado aos investimentos no setor.

Portanto, uma adequada infraestrutura de transportes é um importante fator para ganhos de competitividade, principalmente em áreas cuja produção tem contribuições significativas à economia brasileira, como é a Região Centro-Oeste com a produção de soja, ora abastecida por uma base infra-estrutural concentrada no modal rodoviário.

Para um escoamento eficiente da produção é preciso uma infraestrutura de transportes suportável à demanda, com rodovias que estejam pavimentadas e bem conservadas bem como que haja a utilização de modais mais eficientes, como o hidroviário e o ferroviário, e um estímulo ao uso da intermodalidade, sem que haja perdas na circulação.

Assim sendo, as recentes discussões a cerca dos embates contra os gargalos logísticos que comprometem o escoamento da produção de soja produzida no Centro-Oeste do país dizem respeito ao escoamento pelos portos da região Norte.

De acordo com IBRE (2005), a ampliação do escoamento da produção de soja pelo Norte do país é um imperativo de racionalidade econômica, considerando-se ainda que essa produção se expande para os Estados dessa região. Contudo, a consolidação dessas rotas alternativas, para um dos portos da região Norte, a exemplo do porto de Santarém (PA), depende da pavimentação do trecho da rodovia BR 163, no Estado do Pará até Santarém, que se encontra muito descaracterizado em razão do elevado nível de deteriorização da via. Em épocas de chuva, o tráfego por esse trecho só ocorre com a ajuda de tratores que desatolam os caminhões.

De acordo com Bahia et al. (2007) constatou-se que o transporte da produção de soja do Estado do Mato Grosso até o porto de Santarém (PA) apresentaria um custo logístico 20% menor se comparado ao escoamento até os portos de Santos e Paranaguá, caso a capacidade desse porto fosse (quase) proporcional à capacidade do porto de Paranaguá (5 milhões). A distância da região central do Estado do Mato Grosso até esse porto é de cerca de 1,4 mil km, via a rodovia BR 163, chamada nesse ponto de Cuiabá-Santarém, um trecho considerado pequeno para a região da Amazônia.

Diante da situação escassa de financiamentos públicos, a pavimentação da Rodovia BR 163, no Estado do Pará, assim como, a re-

versão do seu estado precário, poderia ser realizada pela iniciativa privada por meio de concessão, se a mesma proporcionasse fluxo de veículos e/ou apresentasse representatividade econômica que viabilizassem os investimentos privados.

Entretanto, são identificadas consideráveis insuficiências técnicas e econômicas, no que tange às políticas setoriais para a malha rodoviária brasileira, isso porque a solução encontrada na privatização de rodovias para a promoção de investimentos necessários não foi capaz de combater todas as suas ineficiências. É significativa a quantidade de vias rodoviárias sem pavimentação, com destaque para as regiões menos desenvolvidas do País, cujas densidades econômica e demográfica não satisfazem o interesse da iniciativa privada pela concessão.

Em razão da insuficiência financeira do Estado e o não interesse da iniciativa privada na concessão das rodovias mais longínquas do País, as Parcerias Público Privadas (PPPs) podem ser um arranjo institucional capaz de solucionar as precariedades logísticas dessas regiões. No país, as PPPs são instrumentos que ainda precisam se fortalecer institucionalmente e juridicamente e é preciso também um esforço político para promover essa iniciativa. Esse tema, contudo, não será apresentado neste artigo e poderá ser discutido pelos autores em outros trabalhos.

Observa-se uma expansão da cultura de soja para outras regiões brasileiras, como o nordeste do Maranhão, nordeste e sudeste do Pará, Tocantins e o centro-sul do Piauí, sem acompanhamento do crescimento na capacidade dos portos de exportação e condição da infraestrutura de transportes na região Norte.

Portanto, é necessário que haja um empenho das políticas públicas sobre o setor de infraestrutura de transportes, que repense a matriz de transportes de cargas no país para combater os gargalos logísticos que tanto tem penalizado o setor agro-exportador de soja do Centro-Oeste brasileiro. Deve-se reconhecer, ainda, a dependência de fundamentos macroeconômicos e regulatórios eficientes e estáveis para a promoção dos investimentos com a participação da iniciativa privada no país. Conforme aponta Prado (1993), não há desenvolvimento sem a intervenção do Estado, e as políticas públicas foram e são importantes para gerar crescimento econômico e mudanças estruturais que promovam e caracterizem

o desenvolvimento econômico de um país.

Espera-se assim, que as discussões sobre as perspectivas da produção de soja na região Centro-Oeste do Brasil considere as necessidades que esse setor tem de uma infraestrutura logística eficiente para o escoamento da produção. Somente assim, os resultados que o setor tem obtido como os ganhos de produtividade e que são resultados de muitos anos de pesquisa e investimento, não sejam perdidos no momento do escoamento da produção.

#### 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho mostrou como a produção brasileira de soja se expandiu para a região Centro-Oeste via os incentivos de políticas públicas que pretendiam, inicialmente, estimular a ocupação na Amazônia, em um projeto maior de desconcentração econômica e regional no País.

Há que se destacar, contudo, que a expansão para essa área de fronteira agrícola não foi acompanhada por investimentos em infraestrutura de transportes que fossem adequados ao escoamento da produção agrícola que ali crescia e se desenvolvia. O que prevaleceu na região Centro-Oeste do País foram investimentos

em rodovias, sendo que com a crise fiscal do Estado brasileiro, a partir dos anos 1980, o setor de transportes perdeu participação nos recursos públicos.

Hoje, a produção de soja no Centro-Oeste brasileiro apresenta excelentes ganhos de produtividade e com isso desenvolveu uma sólida competitividade internacional. Contudo, mesmo após 20 anos de consolidação na região, o setor é penalizado pela falta de investimentos em infraestrutura de transportes adequada ao seu escoamento.

Para que o setor sojícola da região Centro-Oeste deixe de incorrer em perdas no momento do escoamento da produção se faz necessário articular programas governamentais que repensem a produção e expansão agrícola no país juntamente com a demanda por uma infraestrutura de transportes adequada para o escoamento da produção.

Esse é um desafio importante a ser enfrentado através de políticas públicas para o alcance de um sustentável desenvolvimento econômico da região e do país e não é um problema exclusivo no setor sojícola, haja vista a expansão de outras culturas para a região Centro-Oeste e as precariedades logísticas no restante do País.

#### LITERATURA CITADA

AGUIAR, E. F. (Coord.) **Plano estratégico de desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020)**, Brasília: Ministério de Integração Nacional, [2006?], 224p. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimento/docentrooeste/index.asp?area=SCO%20-%20Publicações>>. Acesso em: 11 set. 2007.

BACHA, J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004. 226p.

BAHIA, P. Q. et al. A competitividade da soja do Centro-Oeste através da logística de rede de transportes de grãos de soja para exportação do estado do Mato Grosso. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, Londrina, PR. **Anais...** Brasília: SOBER, 2007.

CASTRO, A. C.; FONSECA, M. G. D. **A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste**. Brasília: IPEA, 1995. 220p.

COELHO, C. N. 70 Anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, Brasília, Ano X, n. 3, jul-set. 2001 (Edição Especial).

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. **Acompanhamento da safra brasileira de grãos 2009/2010** - décimo primeiro levantamento, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/8218897d1eb5849906fc53856bdbc894.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. **Série histórica, 2009**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=211>>. Acesso em: set. 2009.

\_\_\_\_\_. **Balança do agronegócio, 2007**. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/conabweb/download/indicadores/0205\\_balanca\\_exportacao.pdf](http://www.conab.gov.br/conabweb/download/indicadores/0205_balanca_exportacao.pdf)>. Acesso em: fev. 2007.

GOLDIN, I.; REZENDE, G. C. **A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise**. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. 119p.

GUIMARÃES, E. N.; LEME, H. J. C. Caracterização histórica e configuração espacial da estrutura produtiva do Centro-Oeste. In: HOGAN, D. J. et al. (orgs.). **Migração e ambiente no Centro-Oeste**. Campinas: UNICAMP, 2002. 324p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. **Banco de dados agregados**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: set. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA - IBRE. Logística, o calcanhar-de-Aquiles do agronegócio. **Conjuntura econômica**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 05, maio 2005.

JANK, M. S.; NASSAR, A. M.; TACHINARDI, M. H. Agronegócio e comércio exterior brasileiro. **Revista USP**, São Paulo, n. 64, p. 14-27, dez./fev. 2004-2005.

KAGEYAMA, A. A. **Modernização, produtividade e emprego na agricultura** - uma análise regional. 1986. 389f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1986. (Versão Modificada)

MUELLER, C. C. Políticas governamentais e expansão recente da agropecuária no Centro-Oeste. **Planejamento e políticas Públicas**, Brasília, n. 3, p. 45-73, jun. 1990.

NASSER, B. Economia regional, desenvolvimento regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178, dez. 2000.

NATAL, J. L. A. **Transporte, ocupação do espaço e desenvolvimento capitalista no Brasil: história e perspectivas**. 1991. 256f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 1991.

PESSÔA, V. L. **Ação do Estado e as transformações agrárias no cerrado das zonas de Paracatu e Alto Paranaíba - MG**. 1988. 239p. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, SP, 1988.

PRADO, L. C. D. Teoria do desenvolvimento econômico e padrões históricos de industrialização. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 21, 1993, Belo Horizonte. **Anais...** Brasília: ANPEC, 1993.

ROESSING, A. C.; LAZZAROTTO, J. J. **A cultura da soja no Brasil: evolução recente**. Londrina: EMBRAPA, dez. 2005.

SENNA, L. A. S. Rodovias - convicção versus necessidade. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 12 fev. 2007. Opinião, p. B2.

TAVARES, C. E. C. **Fatores críticos à competitividade da soja no Paraná e no Mato Grosso**. Brasília: CONAB, 2004. 9p. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/download/cas/especiais/Trabalho%20sobre%20Competitividade%20Soja%20MT%20e%20PR.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2007.

**EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGROPECUÁRIA BRASILEIRA:  
uma análise da expansão da soja na região Centro-Oeste  
e os entraves de sua infraestrutura de transportes**

**RESUMO:** A região Centro-Oeste do Brasil, em razão da atuação do Estado na condução das políticas setoriais para a agricultura nos anos 1970, tornou-se um exemplo típico de região de fronteira. Hoje, a produção de soja nessa região apresenta excelentes ganhos de produtividade e com isso desenvolveu uma sólida competitividade internacional. Contudo, é prejudicada pela falta de investimentos em infraestrutura de transportes, auferindo em perdas de receita de 25%. Mesmo após vinte anos de consolidação da produção de soja nessa região, não foi encontrada uma solução logística eficiente para o seu escoamento. São necessários investimentos na revitalização das rodovias que abastecem a região e desenvolvimento de modais, como o hidroviário e o ferroviário, adequados ao escoamento de produtos de baixo valor agregado e que percorrem longos trechos, como é o caso da produção de soja. Este trabalho tem como objetivo apresentar a expansão da produção de soja para a região Centro-Oeste e os problemas decorrentes da falta de uma política direcionada a investimentos em infraestrutura de transporte. Para tanto, utilizou-se de revisão bibliográfica, dados secundários sobre a expansão da soja e perdas da produção no momento do escoamento e entrevistas a entidades de classe.

**Palavras-chave:** políticas públicas, desenvolvimento econômico, fronteira agrícola, soja, transportes.

**EVOLUTION OF PUBLIC POLICIES FOR BRAZILIAN AGRICULTURE:  
an analysis of soy expansion in Brazil's mid-west and of the  
hindrances to its transportation infrastructure**

**ABSTRACT:** The national sectorial policies on agriculture of the 1970s turned Brazil's mid-west into an example of a frontier region. Its current soybean production has been delivering excellent productivity gains and sound international competitiveness. However, competitiveness is harmed by the lack of investments in transportation infrastructure, resulting in revenue losses of 25%. Although soy production in this region was consolidated 20 years ago, no efficient logistic solution to its delivery has yet been found. This paper aims to show the increase in soybean production in Brazil's mid-west and the problems arising from the lack of a policy for investments in transportation infrastructure. To this end, we conducted a literature review and analyzed secondary data about the topic, and also interviewed members of class entities.

**Key-words:** public policy, economic development, frontier region, soybean, transportation.

---

Recebido em 02/05/2010. Liberado para publicação em 02/09/2010.